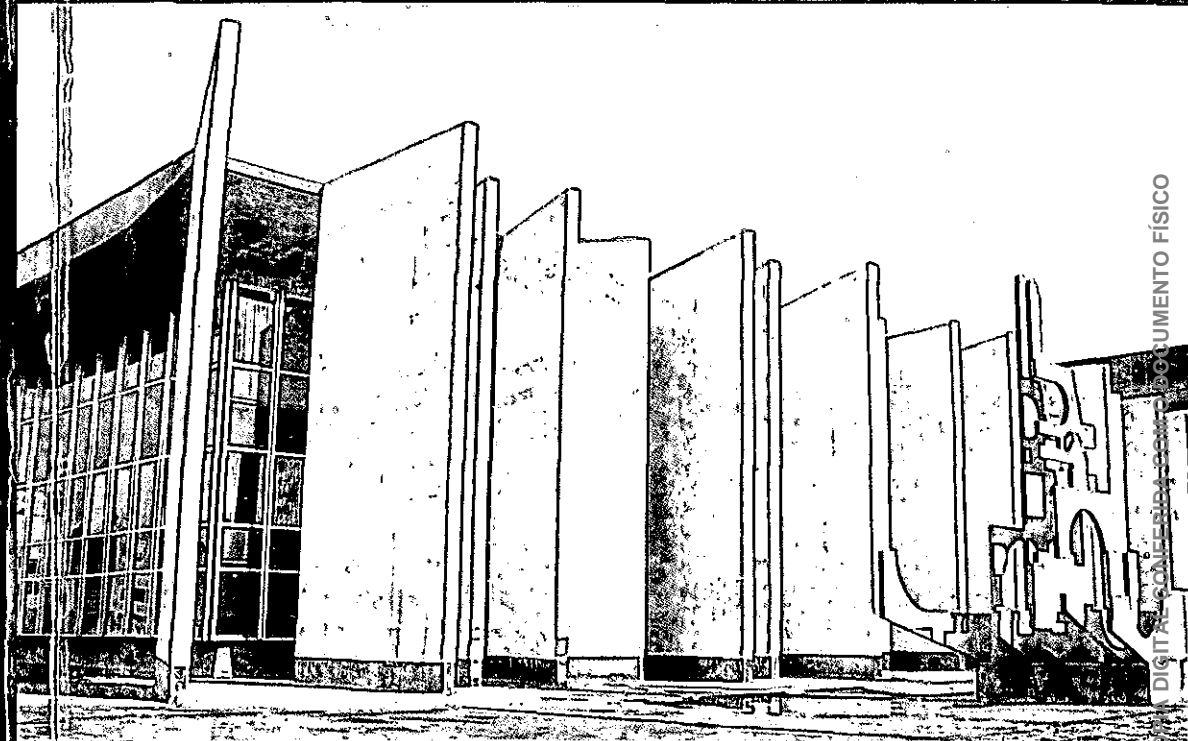


REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ - Nº 123 - 1997

REVISTA

Nº 123



DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



HISTÓRIA DO PARANÁ

"Que não se passe um dia, amigo, sem buscares saber; Que fiz eu hoje? E hoje que olvidei? Se foi o mal, abstém-te; e, se o bem, persevera."

(Pitágoras. In: Versos de Ouro - séc. VI A.C.)

O INSTITUTO NEO-PITAGÓRICO DO PARANÁ (*)



Templo das Musas - Instituto Neo-Pitagórico do Paraná.

O Instituto Neo-Pitagórico do Paraná - INEP teve sua semente lançada por alunos do Professor Dario Vellozo, no Ginásio Paranaense, no início deste século. A reivindicação inicial do grupo era de dispor de um local apropriado para a discussão e o estudo da filosofia, das letras e da arte. Reuniram-se, pela primeira vez, no dia 29 de novembro de 1909, na casa de Dario Vellozo e lá permaneceram por nove anos, até que o Dr. Alves Faria deu início ao projeto de construção do Templo das Musas, em estilo grego, o qual foi inaugurado em 22 de setembro de 1918. Seu nome foi inspirado no templo onde funcionava a escola do filósofo Pitágoras e nas musas da mitologia grega, que se dedicavam às ciências.

Além dos alunos de Dario Vellozo, participavam das reuniões intelectuais curitibanos, tais como Ermelino de Leão, Sebastião Paraná, Desembargador Westphalen, Lauro Sodrê, Plínio Tourinho, Silveira Netto, Euzébio da Mota e Luís Parigot de Souza.

O objetivo do INEP é estudar e divulgar a cultura de Pitágoras e todas as manifestações do conhecimento do homem, sem distinção de

raça, nacionalidade, religião, sexo, credo filosófico ou político e posição social. Tem como princípios fundamentais a Amizade, por base, o Estudo, por norma, e o Altruísmo, por fim. Também é responsável pela divulgação da cultura e da mística universal, bem como defende que a evolução do homem depende do aprimoramento individual e que esta deva ocorrer através da auto-superação dos traços primitivos da personalidade, pela busca da verdade, da iluminação interior e do auto-conhecimento em todas as esferas da vida. Seus membros devem adotar uma conduta ética no relacionamento com seu próprio *eu*, assim como em relação aos outros. Por intermédio dos Versos de Ouro de Pitágoras, reconhecem as limitações dos outros e o respeito pelas normas de boa conduta, que os faz perceber o porquê do *slogan* “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”.

No ano de 1916, começaram a circular internamente as revistas do INEP, todas elas sob a orientação de Dario Vellozo; a primeira delas foi “Mirto e Acácia”. Em 1920, deu lugar a “Pitágoras”; a seguir, “Luz de Acrótona”; e, atualmente, “A Lâmpada”, sob a direção de Rosala Garzuze, Zicarelli Filho e Mathias Júnior. Na década de vinte, foi criado o “Dia do Encarcerado” e o “Natal dos Pobres”.

O INEP promoveu inúmeras recepções, como a primeira audição de harpa realizada em Curitiba, por Acácia Brasil. Tais recepções prestaram-se à homenagem de Ângela Vargas, Margarida Lopes D’Almeida e Ângelo Guido. Na recepção ocorrida em 1928, estudantes e associados utilizaram trajes autênticos gregos, vivenciando os rituais de origem. Em 1961, foi realizado o III Congresso Internacional pela Paz no Mundo. Em 1969, aconteceu o Primeiro Encontro Internacional Pitagórico. Em 1971, realizou-se, no “Recanto Saudoso”, o Seminário Internacional de Estudos Pitagóricos. Em 1973, foi realizada a festa de comemoração aos 80 anos de fundação do movimento literário “Cenáculo”.

A proposta do INEP preencheu plenamente as necessidades de uma sociedade sem rádio, televisão ou meios de diversão efetivos, a qual, como única opção de lazer, reunia-se a fim de estudar. O INEP, assim, possibilitava a realização de encontros literários, motivos suficientes para garantir o sucesso de sua proposta.

Hoje, porém, o INEP é local de encontro para apenas um restrito grupo de pessoas interessadas em participar de suas reuniões mensais, palestras e encontros. Aquelas ocorrem no primeiro domingo de cada mês e estão abertas ao público em geral. Dentro deste grupo, encontramos os associados Professor Dario Nogueira dos Santos, Vasco

Taborda Ribas, Virgílio Castelo Branco, General Higino de Barros Lemos e Coronel Waldyr Jansen de Mello.

O INEP teve apenas dois presidentes: seu fundador, Dario Vellozo, e o atual, professor Rosala Garzuze, e é através deste ilustre homem que o INEP mantém-se ativo até os dias de hoje.

Além de reuniões, o INEP ministra cursos no próprio local e também por correspondência; dentre eles, encontramos o de cibernética, filosofia e história das religiões e psicocibernética, astrologia, astronomia, arqueologia brasileira, oratória, estudos superiores da língua portuguesa, geologia e outros, os quais contam com especialistas para ministrar as aulas. Estes cursos são acompanhados de indicações bibliográficas e se destinam ao conhecimento da cultura humana. “O Instituto jamais entra no campo prático ou faz comprovações daquilo que estuda, fato este que, diante de um mundo materialista e imediatista, gera o desinteresse das pessoas, uma vez que estas só estão preocupadas com o que produz efeito imediato, distante do que é proposto pelo INEP, dentro do escopo de dedicar-se ao estudo e à divulgação de todas as formas do conhecimento humano.” A afirmação é do Professor Rosala Garzuze.

O Templo das Musas serviu, também, para abrigar uma escola primária, aos cuidados das Professoras Marian Garzuze Cintra e Radail Grein Vellozo.

O INEP tem 8 filiais em várias regiões do País e fora dele, nas cidades de Niterói, Rio de Janeiro, Recife, São José do Rio Preto, São Vicente, Buenos Aires, Roma e Atenas.

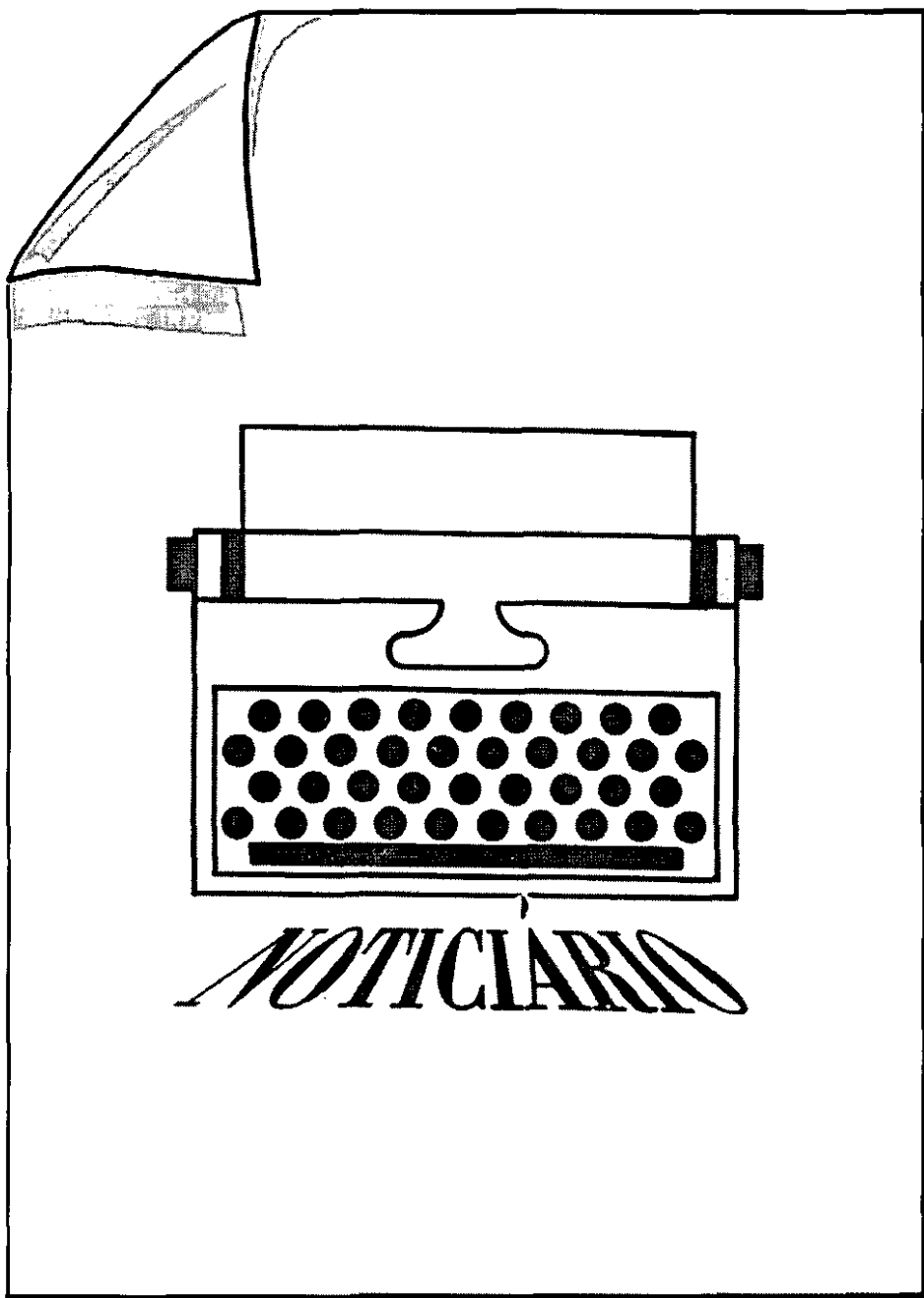
O Instituto recebeu forte influência dos poetas simbolistas Dario Vellozo, Silveira Netto, Antônio Braga e Júlio Perneta que, em 1893, criaram o maior movimento simbolista em grupo do Brasil, movimento este que exerceu forte influência sobre a literatura brasileira e, em especial, a do Paraná. O simbolismo surgiu como reação ao parnasianismo e preparou caminho para o modernismo. Suas características eram o mistério, a fuga da matéria, a busca da região do espírito, do subconsciente, do subjetivismo anímico e da interiorização, por isso eram chamados de nefelibatas. Utilizam o símbolo para sugerir ou representar seu mundo interior, valorizam a metáfora, a sonoridade, a imagem, as cores - principalmente a branca - e o vocabulário nobre. No Paraná, o simbolismo é representado por Emiliano Perneta, Silveira Netto, Emílio de Menezes e pelo crítico Nestor Vitor.

O FUNDADOR DARIO VELLOZO: Nasceu no dia 26 de novembro de 1869, na cidade do Rio de Janeiro; chegou a Curitiba no ano de 1885, trabalhou como tipógrafo no Jornal 19 de dezembro, frequentou aulas no Colégio Pathernon e no Instituto Paranaense, únicos cursos secundários da época; foi redator de debates no Congresso Legislativo, professor da cadeira de História Universal e do Brasil. Em plena mocidade, iniciou-se nas ciências ocultas; sua produção literária começou com a publicação de "Primeiros Ensaios". "Efêmeras"; "Esquifes" e "Alma Penitente", foram publicadas na Revista "O Cenáculo", de Silveira Netto, Júlio Perneta e Antônio Braga. Faleceu em 1937.

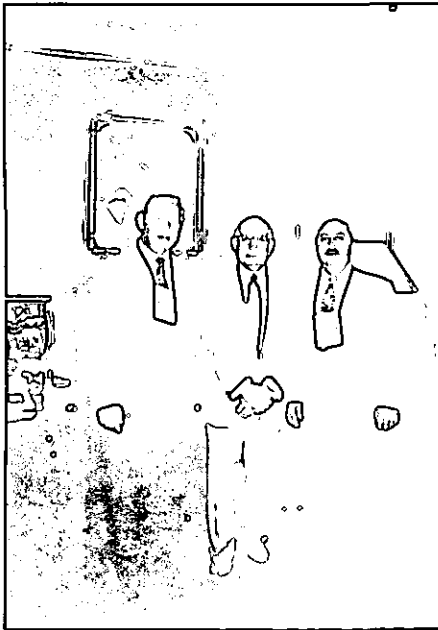


O ATUAL PRESIDENTE ROSALA GARZUZE: Médico, escritor, professor. Lecionou em várias escolas, dentre elas o Novo Ateneu, Colégio Estadual do Paraná e nas Faculdades de Direito e Medicina Federal, de Educação Física e Desportos do Paraná. Seu primeiro livro foi "Ensaio sobre o Método Experimental". Lançou também "Ideário Fraternalista", "Chochula", "Sogamoso", "Cusco" e o livro "Parapsicologia". Preside o INEP desde o ano de 1938, substituindo a Dario Vellozo, devido à sua morte.

(*) **BEBEL ATHAYDE FONTANA** é funcionária da Coordenadoria de Comunicação e Relações Públicas do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, onde exerce o cargo de Oficial de Controle. Paranaense de Curitiba, onde nasceu em 10.08.59, é estudante de Filosofia na PUC, escreveu dois textos para o jornal "Gazeta do Povo": "MIS: A Importância da Nova Sede" e "Imagem e Som: Retornar a observância arquitetônica", além de ter contribuído com o texto da Revista do TC, sob tema "As Cavalhadas", editado em 1996. Entusiasta da História do Paraná e do Brasil, tem dedicado parte de seu tempo a essas pesquisas.



Seminário em COIMBRA discute o Direito Administrativo Comparado



Presidente Tribunal de Contas do Paraná, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, à direita, e Conselheiro Henrique Naigeboren, à esquerda, ladeando o Reitor da Universidade de Coimbra, Professor Rui Alencar, durante o Seminário Internacional de Direito Administrativo Comparado.

Presidente Artagão de Mattos Leão e Conselheiro Henrique Naigeboren, quando dos debates no Seminário Internacional de Direito Administrativo Comparado.



O Presidente do Tribunal de Contas do Paraná, Conselheiro Artagão de Mattos Leão e o Conselheiro Henrique Naigeboren, participaram, em Coimbra, Portugal, no mês de julho, do Seminário Internacional de Direito Administrativo Comparado, promovido pelo Centro Brasileiro de Administração e Direito.

No Seminário, que contou com apoio técnico de especialistas da Universidade de Coimbra, foram discutidos importantes temas de Direito Administrativo e de instrumentos de controle do Poder Público, com ênfase no pensamento internacional sobre os novos procedimentos para a entrada do novo milênio.

O Presidente Artagão de Mattos Leão e o Conselheiro Henrique Naigeboren tiveram a oportunidade de debater assuntos ligados ao Direito e à Auditoria, com ênfase para o trabalho de controle desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Paraná.

GOVERNO DO ESTADO tem as Contas de 1996 aprovadas

Após Sessão Plenária que durou cerca de três horas, o Tribunal de Contas do Paraná deu parecer favorável à aprovação das contas do Governo do Estado do Paraná relativas ao ano de 1996.

O parecer obteve 5 votos a favor e uma abstenção. Após sua leitura, ouvida com muita atenção, alguns Conselheiros fizeram considerações, como o Conselheiro João Cândido Ferreira da Cunha Pereira, que manifestou sua preocupação com a situação financeira do Estado. *“Antes o Paraná era uma ilha de prosperidade, mas hoje é uma ilha de preocupações”*, ponderou, apelando para que se trabalhe no sentido de que o Governo Federal pague o que deve ao Estado. Já o Conselheiro Nestor Baptista alertou para a necessidade de se reduzir os gastos com pessoal.

O Relator do processo, Conselheiro Quiélse Crisóstomo da Silva, após estudar a fundo todos os aspectos das contas, emitiu sua opinião: *“O Governo está fazendo sua parte”*.

O Conselheiro Relator fez um amplo trabalho de avaliação das contas do Governador, enfocando com detalhes técnicos e legais todos os sistemas contábeis, a posição da dívida pública e a performance do Estado nos campos econômico, financeiro e social.



**REVISTA
DO
TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ**

**N. 123
jul./set. 1997.
Trimestral**

- Coordenação Geral** : Grácia Maria Iatauro.
- Supervisão** : Lígia Maria Hauer Rüppel.
- Redação** : Caroline Gasparin.
- Ementas** : Arthur Luiz Hatum Neto, Christiane Maranhão Reichert, Gustavo Rassi, Roberto Carlos B. Moura.
- Revisão** : Caroline Gasparin, Maria Augusta C. de Oliveira, Roberto Carlos B. Moura.
- Divulgação** : Fabíola Delazari, Maria Augusta C. de Oliveira, Terezinha Ferrareto.
- Normalização Bibliográfica** : Maury Antonio Cequinel Júnior - CRB 9/896, Yarusya Rohrich da Fonseca - CRB 9/917.
- Assessoria de Imprensa** : Nilson Pohl.
- Colaboração Especial** : Osni Carlos Fanini Silva (Assessoria de Planejamento).



**Publicação Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Paraná
(Coordenadoria de Ementário e Jurisprudência)**

Praça Nossa Senhora Salete - Centro Cívico.

80530-910 - Curitiba - Paraná.

Fax (041) 254-8763.

Telex (41) 30.224.

Tiragem: 1.550 exemplares.

Distribuição	: Gratuita.
Impressão	: Idealgraf Gráfica e Editora Ltda.
Composição e Diagramação	: Rosana da Silva Cunha.
Colaboração	: Cláudia Laffite - "Design".
Arte Final e Composição (capa)	: Helena Maria Valente (C.A.T. - TC).
Colaboração e Montagem (capa)	: Paulo Roberto Zaco (D.P.D. - TC).
Fotolito (capa)	: OPTA - Originais Gráficos e Editora Ltda.

**FICHA CATALOGRÁFICA
ELABORADA PELA BIBLIOTECA DO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

Revista do Tribunal de Contas - Estado do Paraná.-N. 1 (1970-).

Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 1970-

Título Antigo: Decisões do Tribunal Pleno e do Conselho Superior
(1970-73)

Periodicidade Irregular (1970-91)

Quadrimestral (1992-93)

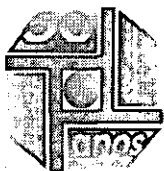
Trimestral (1994-)

ISSN 0101 -7160

1. Tribunal de Contas - Paraná - Periódicos. 2. Paraná. Tribunal
de Contas - Periódicos. I. Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

CDU 336.126.55(816.2)(05)

ISSN 0101 - 7160



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

CORPO DELIBERATIVO CONSELHEIROS

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO - PRESIDENTE

JOÃO FÉDER - VICE-PRESIDENTE

JOÃO CÂNDIDO FERREIRA DA CUNHA PEREIRA - CORREGEDOR-GERAL

RAFAEL IATAURO

NESTOR BAPTISTA

QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA

HENRIQUE NAIGEBOREN

CORPO ESPECIAL AUDITORES

RUY BAPTISTA MARCONDES

OSCAR FELIPPE LOUREIRO DO AMARAL

JOAQUIM ANTÔNIO AMAZONAS PENIDO MONTEIRO

FRANCISCO BORSARI NETTO

ROBERTO MACEDO GUIMARÃES

MARINS ALVES DE CAMARGO NETO

GOYÁ CAMPOS

PROCURADORIA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS PROCURADORES

LAURI CAETANO DA SILVA - PROCURADOR-GERAL

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ZENIR FURTADO KRACHINSKI

CÉLIA ROSANA MORO KANSOU

LAÉRZIO CHIESORIN JÚNIOR

ELIZEU DE MORAES CORRÊA

ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER

VALÉRIA BORBA

ANGELA CASSIA COSTALDELLO

KÁTIA REGINA PUCHASKI CAMILLO

CORPO INSTRUTIVO

DIRETORIA GERAL : SUZANA LAU

COORDENADORIA GERAL : DÚLIO LUIZ BENTO

DIRETORIA DE GABINETE DA PRESIDÊNCIA : GABRIEL MÄDER GONÇALVES FILHO

DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO DO MATERIAL E PATRIMÔNIO : PAULO ALBERTO DE OLIVEIRA

DIRETORIA DE ASSUNTOS TÉCNICOS E JURÍDICOS : NESTOR ELIAS SIANGLARD

DIRETORIA DE CONTABILIDADE E FINANÇAS : ELIAS GANDOUR THOMÉ

DIRETORIA DE CONTAS MUNICIPAIS : JOSÉ DE ALMEIDA ROSA

DIRETORIA DE EXPEDIENTE, ARQUIVO E PROTOCOLO : TATIANA BECHER DE MATTOS LEÃO SÓRIA

DIRETORIA DE PROCESSAMENTO DE DADOS : AKICHIDE WALTER OGASAWARA

DIRETORIA DE RECURSOS HUMANOS : GUILHERME BRAGA LACERDA

DIRETORIA REVISORA DE CONTAS : LUIZ FERNANDO STUMPF DO AMARAL

DIRETORIA DE TOMADA DE CONTAS : LUIZ ERALDO XAVIER

INSPETORIA GERAL DE CONTROLE : PAULO CESAR SDROIEWSKI

1ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO : JUSSARA BORBA

2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO : MÁRIO JOSÉ OTTO

3ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO : PAULO CÉZAR PATRIANI

4ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO : AGILEU CARLOS BITTENCOURT

5ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO : EDGAR ANTÔNIO CHIURATTO GUIMARÃES

7ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO : MÁRIO DE JESUS SIMIONI

COORDENADORIA DE APOIO ADMINISTRATIVO : JOSÉ ROBERTO ALVES PEREIRA

COORDENADORIA DE APOIO TÉCNICO : ARMANDO QUEIROZ DE MORAES JÚNIOR

COORDENADORIA DE AUDITORIA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNACIONAIS : ALBERTO AGUIRRE CALABRESI

COORDENADORIA DE COMUNICAÇÃO E RELAÇÕES PÚBLICAS : NILSON POHL

COORDENADORIA DE EMENTÁRIO E JURISPRUDÊNCIA : GRÁCIA MARIA DE MEDEIROS IATAURO

ASSESSORIA DE PLANEJAMENTO : LUIZ BERNARDO DIAS COSTA

CONSELHO SUPERIOR : EMERSON DUARTE GUIMARÃES

SUMÁRIO**HISTÓRIA DO PARANÁ** 11**NOTICIÁRIO**

Seminário em Coimbra discute o Direito Administrativo Comparado	21
Governo do Estado tem as Contas de 1996 aprovadas	22
Coordenador-Geral do TC/PR defende reformulações na Administração Pública	23
Municípios continuam a receber orientação	24
Paranaguá homenageia Nestor Baptista	25
Na EURORAI	26
Presidente do TC/PR é homenageado pela Polícia Militar do Paraná .	27
Procurador Alide Zenedin se aposenta	28
Conselheiro João Féder defende banimento da Vida Pública como forma de punição aos corruptos	29
A Poetisa e o Tribunal de Contas	30
Palavras do Conselheiro Nestor Baptista - " <i>Ousadia sim, Casuismo não</i> " ...	31
Reforma da Lei 8.666 é tema de palestra	33
Seminário Brasileiro sobre Auditoria Ambiental	35
Pronunciamento do Presidente Artagão de Mattos Leão	42
Apresentação do TC/PR, sobre a Qualidade Total, tem destaque nacional	46
Treinamentos promovidos pela DRH durante o terceiro trimestre de 1997	49

DOCTRINA

<i>A Reforma do Tribunal de Contas: Auditoria e Jurisdição Financeira</i> Alfredo José de Sousa - Presidente do Tribunal de Contas de Portugal	55
<i>O Instrumento Convocatório e sua eventual modificação após a</i> <i>Publicidade. Algumas Considerações.</i> Edgar Antonio Chiuratto Guimarães	69
<i>Corrupção em Obras Públicas</i> Luiz Carlos Pereira Tourinho	77

VOTO EM DESTAQUE

<i>Convênio</i> Conselheiro Rafael Iatauro	87
--	----

PARECER EM DESTAQUE

<i>Conselho de Administração - Ferroeste</i> Assessor Jurídico Paulo César Keinert Castor	93
---	----

JURISPRUDÊNCIA

CADERNO MUNICIPAL

APOSENTADORIA ESPECIAL - Motorista - Disponibilidade	105
AQUISIÇÃO DE TERRAS - Reassentamento - Copel - Usina Hidroelétrica - Interesse Social Sobrepõe-se à Licitação	108
EQUIPAMENTOS - Semáforos - Inexigibilidade - Licitação - Impossibilidade - Competição	115
ARRECADAÇÃO MUNICIPAL - Repasse - Prefeitura Municipal - Câmara Municipal - CF/88 - Art. 167, IV	119

AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO - Atividade Privada - Afastamento de Servidor Público - Pleito Eletivo - Concessão de Licença Prêmio	128
CÂMARA MUNICIPAL - Remuneração - Prefeito e Vereadores - CF/88 - Art. 29, V - Competência - Texto Constitucional	132
CARGO EM COMISSÃO	
APOSENTADORIA - Contribuição para Fundo Próprio - Lei Municipal	136
PREVIDÊNCIA SOCIAL - Projeto de Lei - Exclusão do Sistema Municipal - Inscrição no RGPS	140
CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO - Necessidade de Previsão Legal - Concurso Público - Submissão ao TC	144
CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO - Ferroeste - Competência e Autonomia Legal	150
CONVÊNIO - Prestação de Contas - Licitação - Inexigibilidade	151
DESPESAS - Aluguel - Juiz de Direito - Promotor de Justiça - Delegado de Polícia	152
DOCUMENTOS - Incineração - Análise Prévia - Lei nº 8.159/91	155
EQUIPARAÇÃO SALARIAL - Independência dos Poderes - Princípio da Isonomia	159
INCENTIVO FISCAL - ICMS - Restituição - Princípio da Isonomia ...	163
INCOMPATIBILIDADE NEGOCIAL - Contratação de Médico Eleito Vereador - Contrato sem Cláusulas Uniformes	167
LICENÇA ESPECIAL - Conversão em Pecúnia - Inconstitucionalidade - Resposta Condicional	171
LICITAÇÃO - Publicidade - Poderes - Harmonia	176
MUNICÍPIO - Arrecadação - Taxa - Iluminação - Impossibilidade - Desvio de Finalidade	180
ÓRGÃO DE IMPRENSA - Substituição - Licitação	185
PETROBRÁS DISTRIBUIDORA - Impossibilidade - Contratação Direta - Empresa Integrante da Administração Federal - CF/88, Art. 173, § 1º	190

REFORMAS - PRÉDIOS PARTICULARES - Possibilidade - Preceitos do Código Civil - Lei de Locações	195
SERVIDOR PÚBLICO	
Acúmulo de Cargos - Horas Extras	198
Cadastramento no Pasep - Ausência - Recolhimento dos Valores atrasados	201
Regime Jurídico - Alteração - Atividade Sindical - Concurso Público	203
Gratificação - Pagamento - Edição de Lei - Contribuição Previdenciária Pertinente	207
Municipal - Estatuto - Inexistência - Adoção de Lei Estadual	214
Nomeação - Período Eleitoral - Homologação antes dos 90 dias que Precedem as Eleições	217
Reajuste - Administração Direta e Indireta - Inativos - CF/88 - Art. 40, § 4º	225
VEREADOR - REMUNERAÇÃO - Revisão Condicionada a Reajuste Geral do Funcionalismo	228
ÍNDICE ALFABÉTICO	233

COORDENADOR-GERAL DO TC/PR defende reformulações na Administração Pública

O Coordenador-Geral do Tribunal de Contas do Paraná, Duílio Luiz Bento, participou, como conferencista, do Fórum de debates sobre Administração Pública, promovido pela Federação Nacional dos Servidores dos TCs do Brasil e Tribunal de Contas do Mato Grosso, no mês de agosto, em Cuiabá.

Falando para técnicos em administração pública de diversos órgãos e de tribunais de todo o país, o Coordenador-Geral do TC/PR afirmou que o atual modelo de administração pública brasileira está falido, esgotado e já conta com a rejeição da sociedade. *“A capacidade de geração de receitas por parte do poder público está exaurida. O custeio administrativo assume proporções insuportáveis e os critérios atuais de decisão administrativa, geralmente dotados de forma populista, não tem mais lugar no atual cenário brasileiro”*, alertou, defendendo a reformulação na política de recursos humanos na área de administração pública, dos métodos de avaliação de desempenho e dos próprios resultados da ação dos órgãos.

Chamando também a atenção para a necessidade de maior transparência nas contas públicas e de mais informação para a



Coordenador-Geral do Tribunal de Contas do Paraná, Duílio Luiz Bento:
“A capacidade de geração de receitas por parte do poder público está exaurida. O custeio administrativo assume proporções insuportáveis e os critérios atuais de decisão administrativa, geralmente dotados de forma populista, não tem mais lugar no atual cenário brasileiro”.

sociedade, sobre a aplicação dos recursos, - lembrando que o Tribunal de Contas do Paraná já vem desenvolvendo medidas neste sentido - Duílio enfatizou, em sua exposição, a indispensabilidade de um aparelhamento mais adequado aos órgãos de controle, tanto na área tecnológica, quanto de recursos humanos, como forma de acompanhar a complexidade dos órgãos públicos. *“Só assim, o resultado do trabalho de fiscalização refletirá efetivamente os resultados alcançados na utilização dos recursos públicos”*, frisou.

MUNICÍPIOS continuam a receber orientação

Com o objetivo de se antecipar aos eventuais problemas administrativos e legislativos que os municípios do Estado venham a enfrentar, o Tribunal de Contas do Paraná, dando continuidade à sua política orientativa, promoveu mais uma vez, de 28 a 30 de julho, em Guarapuava, o “Curso sobre Administração de Recursos Humanos e Licitações”.

O evento reuniu prefeitos, vereadores e servidores de 48 municípios da região central do Estado e contou com a presença do Presidente do TC/PR, Conselheiro Artagão de Mattos Leão que, na oportunidade, pediu aos prefeitos que usem, deixando a forma convencional de administrar sob o risco de o município caminhar para sua total desestabilização. *“A fase mais fácil de administrar, anterior à última Constituição, já não existe mais, e os prefeitos assumiram encontrando sérias dificuldades financeiras, onde a improvisação precisa ser substituída pela criatividade e competência”*, alertou o Presidente do TC, apontando a existência de planejamento e a implantação da qualidade na prestação de serviços como regras básicas para o bom desempenho.

Ministrado pelos técnicos do Tribunal de Contas, através da Fundação Escola de Administração Pública Municipal do Paraná, entidade criada pela Corte, o curso contou com apoio didático de apostilas e, para fixação dos temas estudados e esclarecimento de dúvidas, realizou trabalhos em grupos e abriu espaço para questionamentos.

Paranaguá homenageia NESTOR BAPTISTA

O Conselheiro Nestor Baptista foi homenageado pela cidade de Paranaguá com o Título de Cidadão Honorário do Município.

O Conselheiro defendeu uma política de desenvolvimento específica para o litoral. *"Não podemos continuar a nos preocupar com o litoral apenas três meses por ano, dedicados ao lazer, deixando os sete municípios abandonados no restante do ano"*, disse, lembrando que o litoral também precisa ser uma opção para o turista durante todo o ano.

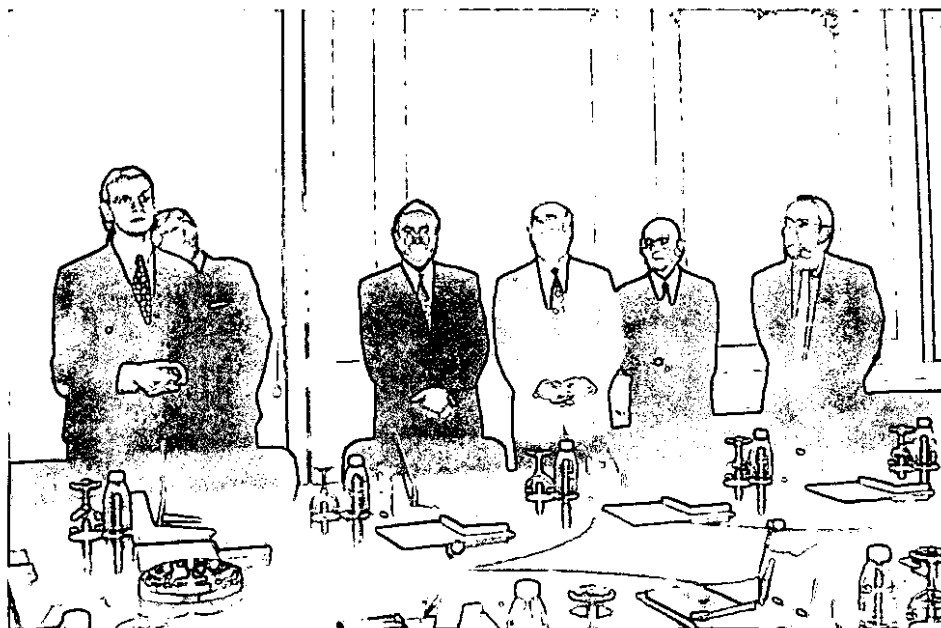
Destacando que as cidades litorâneas precisam de projetos de longo prazo, que garantam atrativos permanentes, Nestor sugeriu uma administração regionalizada, semelhante ao sistema adotado na Alemanha, com projetos de desenvolvimento integrado, que gerem empregos e rendas. A implantação de uma Universidade de Pesca na faixa costeira, a exemplo do que existe no nordeste do País, segundo o Conselheiro, já seria um bom começo.

Falando especificamente de Paranaguá, Nestor afirmou que o município não pode continuar subsistindo em função do porto. *"Questões como privatização e redução dos postos de trabalho trazem uma nova realidade para a cidade, que precisa ter o apoio da sociedade e das autoridades para a implantação de novas alternativas de desenvolvimento econômico"*, salientou.



**Conselheiro Nestor Baptista:
Cidadão Honorário de
Paranaguá.**

Na EURORAI



A foto mostra o Conselheiro João Féder na reunião da EURORAI, em Valência, Espanha, ladeado pelos membros da direção daquele organismo, Udo Muller, do Tribunal de Contas de Frankfurt; Franco Balli, do Tribunal de Contas de Bologna; Vicente Montesinos Julve, do Tribunal de Contas de Valência e o secretário administrativo Edgar Tines.

Nessa reunião o Tribunal de Contas do Paraná foi aceito como membro da EURORAI - European Organization of Regional Audit Institutions.

PRESIDENTE DO TC/PR é homenageado pela Polícia Militar do Paraná

O Presidente do Tribunal de Contas do Paraná, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, foi homenageado pela Polícia Militar do Paraná com a Medalha “Coronel Joaquim Antonio de Moraes Sarmiento”, durante solenidade realizada dia 07 de agosto, em frente ao Palácio Iguazu.

A medalha do patrono da PMPR, a mais alta condecoração da Corporação, foi conferida ao Presidente do TC em razão dos *“relevantes serviços prestados à Polícia Militar e em favor da causa pública”*.

Além de Artagão de Mattos Leão, também foram homenageadas mais 33 autoridades paranaenses, entre elas o Governador Jaime Lerner e o Presidente da Assembléia Legislativa, Deputado Aníbal Khury.

As condecorações, concedidas aos militares desde 1968, comemoraram os 143 anos da Polícia que, pela primeira vez, homenageou civis.



Presidente do Tribunal de Contas, Conselheiro Artagão de Mattos Leão: homenageado pela Polícia Militar do Paraná.

PROCURADOR ALIDE ZENEDIN se aposenta



Procurador Alide Zenedin: quase 30 anos de serviços prestados ao Tribunal de Contas.

O Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, Alide Zenedin, após 29 anos de serviços prestados à esta Corte, aposentou-se durante Sessão Plenária presidida pelo Conselheiro João Féder, na ocasião Presidente em exercício.

Homenageado por Conselheiros, Auditores e Procuradores, Zenedin agradeceu o apoio recebido de todos os membros do Tribunal de Contas, ressaltando que, a seu ver, *“vida pública é destino”*.

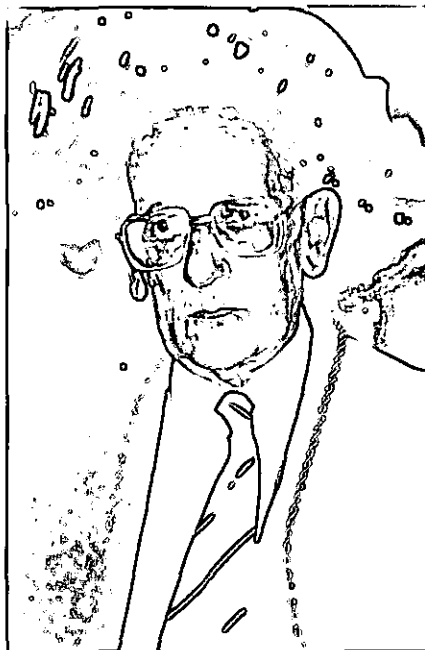
Com 50 anos de serviços ponteados de boas ações, o Procurador foi responsável pela implantação da Academia Militar do Guatupê e do Corpo de Bombeiros. Homem visionário, promoveu a mudança do Detran e BpTran para o bairro Tarumã, em Curitiba, realizando, ainda, a informatização destes dois órgãos.

CONSELHEIRO JOÃO FÉDER defende banimento da vida pública como forma de punição aos corruptos

O Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Paraná, Conselheiro João Féder, participou do II Encontro dos Tribunais de Contas do Brasil, realizado na segunda quinzena de agosto, em Porto Velho.

Palestrante do evento, Féder falou sobre “O Estado pobre e o enriquecimento ilícito”, fazendo uma análise das dificuldades encontradas para a punição daqueles que fazem mau uso do dinheiro público “*A lei funcionaria melhor se o cidadão, antes da posse em qualquer posto da administração pública, tratasse de conhecê-la e procurasse tomar consciência dela para reavivar a mentalidade de seriedade, esta sim decisiva na luta contra a corrupção*”, disse o Conselheiro, apontando o banimento da vida pública como pena eficaz para aqueles que cometem atos ilícitos.

Para o Conselheiro, o País já tem um aparato de leis suficientes para punir os corruptos, porém, a seu ver, há uma grande dificuldade na correta aplicação da lei, citando a falta de ética de alguns governantes e, principalmente, o tempo, como os maiores obstáculos. “*Quanto mais longe de seu ato o autor for julgado, menos pesada sua culpa. O tempo consome tudo, até a vontade de punir. E no caso da corrupção, em que os autores são sempre personalidades conhecidas, de prestígio popular, essa vontade desaparece mais facilmente*”, afirmou.



Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Paraná, Conselheiro João Féder: banimento da vida pública como pena eficaz para aqueles que cometem atos ilícitos.

Após manifestar seu ceticismo quanto ao desaparecimento pleno da corrupção na vida pública, Féder encerrou sua exposição com uma mensagem otimista, onde expressou sua confiança nos tribunais de contas, na justiça e no caráter e seriedade do verdadeiro homem público. *“Somos felizes ao constatar, quando a sociedade se queixa do Estado e começa a perder a confiança nas instituições públicas, que esses homens ainda existem”*, enfatizou.

A POETISA e o Tribunal de Contas

Helena Kolody, o maior nome feminino da poesia paranaense, está atualmente com 84 anos e 26 livros publicados. Admirada por sua capacidade de trabalho e pela sensibilidade de seus versos, a poetisa é um dos nomes mais respeitados da Academia Paranaense de Letras.

Essa mulher que tem dedicado toda sua vida a ler e produzir poesia, pela vez primeira tomou contato com o Tribunal de Contas, na leitura de *“Erário - O dinheiro de Ninguém”*.

E endereçou ao Conselheiro João Féder, a seguinte carta, manuscrita:

“Caro Conselheiro João Féder.

Sensibilizada pela prova de consideração e carinho, agradeço-lhe o amável presente de “Erário - O dinheiro de Ninguém”.

Além de proporcionar-nos sábias lições de economia, com autoridade e segurança, o prezado autor aponta, com pleno conhecimento de causa e desassomburada coragem, a corrupção reinante nos altos escalões do Governo. Salienta a alta responsabilidade do Tribunal de Contas no controle das finanças.

As austeras páginas de considerações econômicas e administrativas são iluminadas pelos comentários sobre arte e cultura.

Uma obra consagrada. Meus sinceros parabéns!

Cordial abraço. Helena Kolody.”

Ousadia sim, Casuísmo não

Nestor Baptista*

O intelectual Sérgio Buarque de Holanda, em seu “Raízes do Brasil”, escreveu sobre a formação cultural dos brasileiros. Revelou a influência de nossos ascendentes portugueses, que buscavam a riqueza que custava a ousadia, justapondo-se a do trabalho ordenado e continuado. Esta ousadia foi, decididamente, o sentimento que impulsionou a saga dos navegadores em direção aos descobrimentos. Com certeza, este, o lado virtuoso da personalidade que herdamos, devemos até cultivá-la. Bem direcionada, é um trunfo no desenvolvimento de qualquer nação. Todavia, não é imune a degenerações. Este “arrojo” em sua forma mais “vantajosa” deturpa para o oportunismo e imediatismo. Passados séculos, podemos notar uma evolução de época nesta forma degenerativa. Produzem uma tendência ao descompromisso e ao casuísmo; enfraquecem as convicções e a credibilidade das pessoas. Na vida em sociedade, abala as instituições e as coloca a mercê das circunstâncias e conveniências, quase sempre representativas de um segmento minoritário, detentor ocasional do poder.

Muitas das mais importantes decisões da República, a formação de leis, sofre a imposição de interesses casuístas de grupos sem qualquer representatividade e compromisso legítimo. No Parlamento há um empenho excepcional na apreciação de legislações de momento em detrimento total da regulamentação de dispositivos da Constituição (a legislação infraconstitucional não contempla, ainda, importantes direitos a serem regulamentados). Os parlamentares têm uma dedicação adicional em apreciar legislações de véspera (trazendo benefícios ao grupo, ou socorrendo alguma situação “emergencial”), em desconsideração total à regulamentação de dispositivos estruturais da Constituição.

Caso típico é a permanente revisão da legislação eleitoral, sempre para as próximas eleições. Uma aberta negociação de estratégias pessoais, à léguas dos genuínos interesses do eleitorado.

O jogo democrático exige não só a liberdade na manifestação popular, através das eleições, mas, sobretudo, o estabelecimento seguro de regras que presidirão os pleitos. Contudo, a cada ano antecedente às eleições (e, felizmente, temos eleições a cada dois anos) assistimos o desespero dos legisladores ordinários em editar a lei da próxima eleição. Constrói-se um balcão de negociações e, destrói-se, um pouco mais, a indefectível estabilidade do regime democrático. Com certeza, vamos nos habituando com eleições; mas, não temos a menor segurança quanto às suas regras. A reeleição foi considerada conveniente para 1998, poderá não ser para 2000. Bem, tudo dependerá dos atrativos em 1999, ano de mais uma lei eleitoral.

Todos sabemos: o Direito deve oferecer à sociedade justiça e segurança de sua aplicação. O Direito tem sua fonte formal na lei, produto do trabalho do corpo legislativo. Este, portanto, deve estar investindo na real consciência do papel edificante que devem desenvolver nesta função. Em "O Contrato Social", Rousseau já escreveu que não convém que quem redige as leis as execute, nem que o corpo do povo desvie sua atenção dos desígnios para concentrá-la nas aspirações particulares. Afinal, ainda prevalece uma verdade: nada mais perigoso que a influência dos interesses privados nos negócios públicos.

As legislações eleitorais intermitentes identificam-se com esta deturpação; são feitas em atendimento aos parlamentares que estão com mandato em curso, com pretensão de renovação logo em seguida. Temos, nas legislações eleitorais bienais uma degeneração que talvez tenha suas raízes em nobres virtudes de nossos descobridores.

****Conselheiro do TC/PR***

Reforma da LEI 8.666 é tema de Palestra

CONTAS
DO PARANÁ



O Jurista Paranaense Marçal Justen Filho, em palestra sobre o Projeto de Reforma da Lei 8.666/93

O Tribunal de Contas do Paraná recebeu, no dia 17 de setembro, em seu Auditório, para proferir palestra, o advogado Marçal Justen Filho, renomado jurista paranaense.

Falando sobre o Projeto de Reforma da Lei 8.666/93, sobre licitações, o jurista criticou as mudanças propostas, afirmando que, a seu ver, elas permitirão que os administradores públicos não realizem mais licitações. *“A flexibilização estabelecida pelo texto vai possibilitar a governadores e prefeitos definir quando poderão ou não promover concorrências públicas para obras e serviços”*, explicou Marçal, enfatizando que a proposta, ao ampliar o limite de dispensa de licitação para 30 mil reais, possibilitando que a administração empregue até o dobro deste valor, num ano, na compra de um mesmo produto, sem

licitar, poderá abrir precedentes para que não se execute mais o procedimento licitatório. *“Desta forma”,* continuou, *“ficará dificultado o controle externo da aplicação dos recursos públicos”.*

Considerando o grande ponto negativo da atual Lei o fato de o administrador perder muito tempo com a análise dos documentos dos participantes da licitação, o jurista defendeu a inversão deste processo. *“O correto seria dar prioridade para as propostas e, só depois, se analisariam os documentos do vencedor”,* salientou.

Assistida por Conselheiros e Técnicos da Casa, a palestra de Marçal Justen Filho foi mais um evento promovido pelo TC/PR para o conhecimento de novas idéias. *“O debate sobre o novo texto da Lei de Licitações é bastante oportuno e faz parte do programa de capacitação e aperfeiçoamento do corpo técnico deste Órgão, uma das principais metas desta gestão”,* comentou, na oportunidade, o Presidente Artagão de Mattos Leão.

Seminário Brasileiro sobre AUDITORIA AMBIENTAL



Ao centro da Mesa de Abertura do Seminário Brasileiro sobre Auditoria Ambiental, o Conselheiro Artagão de Mattos Leão, Presidente do TC/PR, tendo, à sua direita, o Conselheiro Rafael Iatauro e o Conselheiro Nestor Baptista, e, à sua esquerda, Airton Carneiro Almeida, Auditor-Geral do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Lauri Caetano da Silva, Procurador-Geral junto ao TC/PR, e Paulo Caliarí, da Secretaria do Meio Ambiente, representando o Prefeito de Curitiba, Cássio Taniguchi.



Duílio Luiz Bento Coordenador-Geral do Tribunal de Contas do Paraná, Airton Carneiro Almeida, Auditor-Geral do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), e Lauri Caetano da Silva, Procurador-Geral junto ao TC/PR, no início do Seminário Brasileiro sobre Auditoria Ambiental.

Sempre atento às novas necessidades de controle, o Tribunal de Contas do Paraná promoveu, de 23 a 25 de setembro, em seu Auditório, o Seminário Brasileiro sobre Auditoria Ambiental.

O evento, que reuniu dirigentes, membros e técnicos de Tribunais de Contas de todo o Brasil e de instituições envolvidas com a preservação do meio ambiente, teve como objetivos principais: discutir a questão ambiental e o papel dos órgãos de controle; difundir técnicas e fundamentos jurídicos atinentes à proteção ambiental; discutir as tendências atuais de auditoria governamental; debater a metodologia, técnicas e procedimentos de auditoria ambiental aplicáveis ao controle externo da Administração Pública, e conhecer as formas de atuação de órgãos de controle externo na proteção ambiental.

Composto de conferências, palestras, painéis e debates de renomados especialistas da auditoria e do direito ambiental, o conclave contou com a seguinte programação:

Dia 23/09

- Entrega de credenciais
- Abertura: Conselheiro Artagão de Mattos Leão - Presidente do TC/PR
- Conferência: Políticas Governamentais de Meio Ambiente
Eduardo Martins - Presidente do IBAMA (Instituto Brasileiro do meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis)
- Palestra: Interrelacionamento entre o Tribunal de Contas e os Organismos de Controle Ambiental
Elizeu de Moraes Corrêa - Procurador do TC/PR
- Painel: Gerenciamento Ambiental
 - Sistema de Contas Ambientais. A Quantificação do Dano Ambiental
Márcia Magalhães - Analista de Finanças de Controle Externo do TCU
 - Certificação de Qualidade Ambiental e as Normas ISO 14.000
Telma Malheiros - Advogada da CNEN, do CPDG/UERJ
 - Desafios na Proteção do Meio Ambiente Frente às Novas Tecnologias e Demandas Sociais
Gabriel Turbay Bernal - Contraloria de La Republica de Colombia
- Debates

Dia 24/09

- Palestra: A Responsabilização pelos Danos ao Meio Ambiente
Renê Ariel Dotti - Advogado e Professor Titular da UFPR
- Palestra: A Proteção Ambiental e a Repartição de Competências na Federação Brasileira
Paulo Bessa Antunes - Advogado, Assessor Jurídico da SEMA/RJ
- Painel: Operadores Jurídicos na Proteção Ambiental
 - O Ministério Público e a Defesa do Meio Ambiente
Saint Clair Honorato dos Santos - Procurador de Justiça e Chefe da Promotoria de Meio Ambiente - PR
 - O Cidadão e as O.N.Gs. na Proteção do Meio Ambiente
Antônio Pinheiro Pedro - Advogado, Chefe de Comissão da Sub-Comissão de Meio Ambiente OAB/SP
 - O Poder Judiciário e a Defesa do Meio Ambiente em Juízo
Vladimir Passos de Freitas - Juiz do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (Porto Alegre/RS)
- Debates

Dia 25/09

- Painel: Auditoria Ambiental - Perspectivas para as Entidades Fiscalizadoras Públicas
 - Enfoque Metodológico e Procedimentos para o Exame e Avaliação dos Aspectos Ambientais
Otávio Franco Fortes - Universidade Livre do Meio Ambiente/PR
 - Auditoria de Gestão. Estudo de Impacto Ambiental e Auditoria Contábil Ambiental. Avaliação de Programas Ambientais
Paulo de Tarso - Analista de Finanças e Controle Externo do TCU
 - Riscos, Omissões e Níveis de Atuação dos Organismos de Controle em Questões Ecológicas
Akichide Walter Ogasawara - Técnico de Controle do TC/PR
- Debates
- Palestra: Meio Ambiente e o Zoneamento Físico-Biótico da Faixa de Proteção
Luiz Paulo Johansson e Fernão José de Siqueira Carbonar - Itaipu Binacional

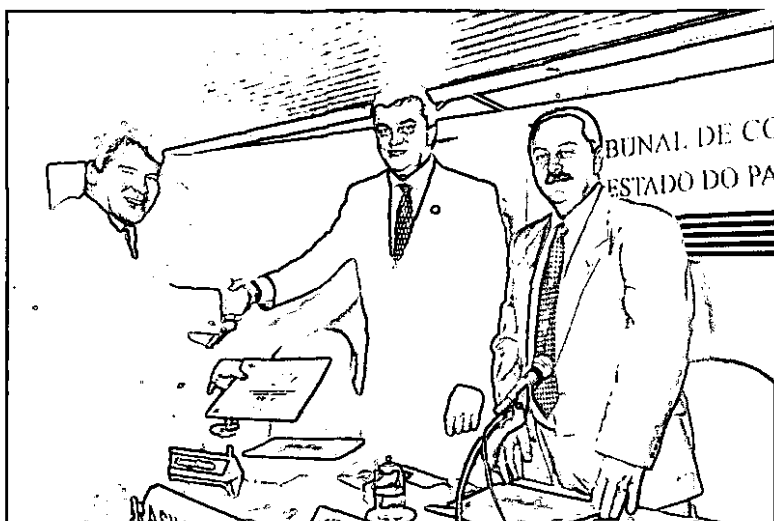
- Conferência: A Viabilidade da Aplicação da Legislação Ambiental Brasileira
Luciano Pizzato - Deputado Federal, Vice-Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, da Câmara dos Deputados
- Encerramento

Com o tema “A Auditoria e o Direito Ambiental na Atuação das Entidades Fiscalizadoras Superiores”, o Seminário foi aberto pelo Presidente do Tribunal de Contas do Paraná, Conselheiro Artagão de Mattos Leão e teve a presença do Auditor-Geral do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Aírton Carneiro Almeida. Na ocasião, o Presidente Artagão de Mattos Leão anunciou que o Tribunal de Contas do Paraná, a partir de 1998, irá exigir a realização de auditoria ambiental nas obras do Estado. *“Já começamos a fazer um levantamento das obras públicas que possam causar prejuízo ao meio ambiente no Paraná”*, antecipou, informando que cerca de 20 auditores da Corte já estão sendo treinados para este tipo de fiscalização. *“A criação da equipe tornou-se obrigatória, até porque os organismos internacionais que financiam as grandes obras públicas exigem a auditoria ambiental”*, comentou.

Salientando que o Paraná é o primeiro Estado na implantação de um modelo de auditoria ambiental, o Presidente do TC/PR manifestou confiança no País: *“O Brasil possui condições para enfrentar com eficiência a questão ambiental, a nível técnico, operacional, legal e de controle”*.

Após a saudação de Artagão os trabalhos foram iniciados, tendo um de seus grandes momentos na palestra do Procurador desta Corte, Elizeu de Moraes Corrêa, versando sobre o “Interrelacionamento entre o Tribunal de Contas e os Organismos de Controle Ambiental”. Elizeu, que já foi Procurador-Geral do Estado do Instituto de Terras, Cartografia e Floresta, além de Diretor Jurídico do Instituto Ambiental do Paraná, citou, em sua exposição, a fiscalização operacional como a principal atividade exercida pelos TCs junto aos organismos de controle ambiental. *“Verificar se as ações de proteção ao meio ambiente estão sendo feitas segundo os princípios constitucionais é o ponto fundamental do relacionamento entre estas instituições”*, elucidou. O Procurador também

disse que os TCs agem indiretamente na proteção ambiental, realizando o controle financeiro, orçamentário e patrimonial do dinheiro destinado a este fim. *“A fiscalização da utilização adequada dos recursos públicos voltados ao meio ambiente é tarefa dos TCs”*, frisou.



O Procurador Elizeu de Moraes Corrêa, palestrante do evento, ao lado do Presidente do TC/PR, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, recebe o certificado de participação do Seminário do também palestrante Luciano Pizzato, Deputado Federal Vice-Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, da Câmara dos Deputados.

O segundo dia do Seminário foi marcado pela apresentação do advogado e Professor Titular da UFPR, Renê Ariel Dotti, que discutiu *“A Responsabilização pelos danos causados ao Meio Ambiente”*, apontando o Estado como o responsável pela punição das empresas que cometem crimes contra a natureza. *“A população tem o direito de usufruir de um meio ambiente equilibrado”*, observou.

Lembrando que o Brasil já tem uma das constituições federais com maior número de leis de proteção ambiental no mundo, Dotti afirmou que o grande desafio da atualidade é fazer com que estas normas sejam

respeitadas. *“Os TCs têm um importante papel para cumprir. Acredito que as coordenadas para a adoção de mecanismos de fiscalização dos projetos que prejudiquem o meio ambiente devam sair desse seminário”*, declarou o advogado ao concluir sua palestra.

Destaque do último dia de atividades, o Analista de Finanças e Controle Externo do Tribunal de Contas da União, Paulo de Tarso, descreveu algumas modalidades da auditoria ambiental, explicando que as atribuições dos tribunais de contas nesta área são de natureza operacional, porém centrada nos aspectos ambientais. *“O objetivo é avaliar a competência e eficácia da gestão ambiental em confronto com as propostas estabelecidas”*, explicou.

Segundo o analista do TCU, o meio ambiente e os recursos naturais são patrimônio do Estado e bem comum da população. Em função disso, no seu entendimento, os Tribunais de Contas têm o papel de trabalhar na fiscalização dos projetos que causem impactos ambientais. *“Hoje há uma conscientização mundial da necessidade de reversão do quadro de degradação ambiental”*, destacou.

O Técnico de Controle e Diretor da Diretoria de Processamento de Dados do TC/PR, Akichide Walter Ogasawara, também brilhou no último dia do encontro. Discutindo os riscos, omissões e níveis de atuação dos organismos de controle em questões ecológicas, Akichide elucidou que a auditoria ambiental, ao contrário das demais auditorias, tem que ser preventiva, para que não implique em resíduos no ar, água e solo. Para que isto aconteça, a seu ver, os tribunais de contas não deverão agir sozinhos. *“Os profissionais dos TCs terão que trabalhar em conjunto com os organismo de controle do Estado”*, defendeu.

Agradecendo a presença de todos, o Presidente Artagão de Mattos Leão encerrou o evento declarando-se orgulhoso por pertencer ao Tribunal de Contas do Paraná, *“o primeiro a realizar, a nível de tribunais de contas nacionais, seminário sobre auditoria ambiental, matéria importantíssima, que dia-a-dia vêm ganhando seu merecido espaço”*.



Palestrante Luciano Pizzato, Deputado Federal Vice-Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, da Câmara dos Deputados, Presidente do Tribunal de Contas do Paraná, Conselheiro Artagão de Mattos Leão e Conselheiro Quiêlse Crisóstomo da Silva, durante os trabalhos do Seminário Brasileiro sobre Auditoria Ambiental.



O Presidente do Tribunal de Contas do Paraná, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, com o Deputado Federal Palestrante Luciano Pizzato, Vice-Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, da Câmara dos Deputados.

Pronunciamento do PRESIDENTE ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Discurso de abertura do Seminário Brasileiro sobre Auditoria Ambiental proferido pelo Presidente do Tribunal de Contas do Paraná, Conselheiro Artagão de Mattos Leão

Constitui para mim motivo de elevada satisfação iniciar os trabalhos de mais um evento, de nível nacional, promovido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, nesta oportunidade versando sobre Auditoria Ambiental, assunto da mais alta importância e extraordinária ferramenta de avaliação das atividades ambientais.

Este Tribunal, órgão decididamente comprometido com a modernidade e avanços no campo do acompanhamento do aparelho estatal, quer tratar de assunto desafiador, polêmico e que tem aguçado a imaginação criadora do homem: **a matéria ambiental**.

As questões relacionadas ao meio-ambiente têm tido, a nível mundial, atenção cada vez maior, em face das estreitas ligações do homem com os recursos da natureza.

A partir de uma perspectiva social e política, governo e setor privado estão plenamente conscientizados da necessidade da construção de mecanismos concretos de proteção ambiental, na medida em que ela se insere no contexto maior da qualidade de vida, esta uma exigência fundamental da sociedade internacional.

Desde a década de 30, com o avanço do processo de industrialização, busca-se a configuração de uma base estratégica e a institucionalização de um modelo de política ambiental com instrumental técnico e operacional capaz de permitir a formação de uma ampla e sólida infra-estrutura.

No Brasil, conforme informações disponíveis no censo de 1991, 75% da população já habitam áreas urbanas e 2/3 desse total vivem nas grandes regiões metropolitanas, o que traz na sua esteira representativos problemas ambientais e demandam ação efetiva dos órgãos e entidades com a missão de atuarem na formulação de políticas direcionadas à área.

A busca da conscientização ecológica mundial tem seu grande marco referencial na realização da I Conferência das Nações Unidas Sobre Meio-Ambiente, em Estocolmo, Suécia, em 1972, evento em que o Brasil, inclusive, foi o principal articulador do bloco dos países em desenvolvimento, o que lhe deu credibilidade e respaldo para a instrumentalização da ECO/92 ou Conferência das Nações Unidas Para o Meio-Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, fundamentada na filosofia do desenvolvimento sustentado.

O que se tem percebido, nesse quadro de transformações, é que as questões relacionadas ao meio-ambiente assumem representativa dimensão no mundo contemporâneo, já que trazem conseqüências de grande importância para o futuro do ser humano, enquanto integrante deste meio. Assim é que, a partir da consagração dessa realidade, surgem novas exigências sociais que se traduzem em normas de gestão ambiental, a serem atendidas pelo Poder Público e segmentos da sociedade.

Estas são decorrentes de acidentes ou de incidentes que causaram graves danos à população, como Chernobil, na extinta União Soviética, Bhopal, na Índia, o episódio Exxon-Valdez, no Alasca, extremamente danoso à fauna e flora, e, em termos mais gerais, a ação deletéria na camada de ozônio, primeiro fato a determinar trabalho normativo a nível global.

Estes poucos casos já servem para demonstrar que, ou a população mundial concede maior ênfase às questões ambientais, ou será fatalmente condenada a partilhar um futuro degradador na própria condição humana na Terra.

Não há como deixar de lado, modernamente, a questão do gerenciamento ambiental, como condição indispensável para a preservação da natureza no planeta e, conseqüentemente, para as gerações futuras, sob pena de sermos acusados da destruição de algo que nem sequer pode ser considerado como sendo propriedade de alguém, individualizadamente.

Nesse contexto, torna-se imperativo da maior magnitude o desenvolvimento de medidas que objetivem manter ou, se possível melhorar, o estado do meio-ambiente, com vistas a reduzir ou eliminar danos ambientais existentes ou potenciais, minimizando riscos, conservando e ampliando espaços para o desenvolvimento das futuras gerações e para a diversidade animal e vegetal.

O estabelecimento de uma política ambiental, portanto, requer esforço conjunto e normatização adequada. Exige, mesmo, a coercitividade necessária ao atingimento dos seus objetivos, em razão da universalidade de sua importância.

Na verdade, na atualidade da conjuntura científica e tecnológica, há uma nítida consciência de que a humanidade está suficientemente estruturada e informada para exigir a reversão do atual processo de degradação do meio-ambiente e quer que os modelos de desenvolvimento sejam sustentáveis e a ação governamental contemple planos e programas efetivos, modernizantes e que propulsionem este novo projeto.

Acima de tudo, é preciso que o desenvolvimento sustentável seja o alicerce de uma sociedade ambientalmente equilibrada e contribua para a melhor utilização dos recursos ambientais.

E é exatamente neste contexto, na busca da melhoria do desempenho ambiental, que surge a necessidade da auditoria ambiental.

A importância das questões ambientais também pode ser medida com a verificação da ênfase que lhe está sendo atribuída pelos organismos de fomento internacional, especialmente pelo Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que já inserem em seus contratos de financiamento o aspecto ecológico e a concretização de medidas capazes de compensarem os impactos decorrentes da execução de projetos.

Nesse bloco de definições, é necessário colocar em linha de relevo o destacado papel desempenhado pelas organizações ambientalistas não governamentais, as quais, dentro de espaço próprio e canais de participação, têm se tornado legítimas representantes do cidadão e forças atuantes na defesa da materialização de um cenário ambientalmente sustentável.

É importante salientar que o Brasil possui condições satisfatórias para enfrentar com eficiência a questão ambiental, a nível técnico, operacional, legal e de controle.

Nesse sentido, a Constituição brasileira é considerada uma das mais avançadas e inovadoras do mundo. O Brasil - e o fato merece registro especial - foi o primeiro País do mundo a ter a obrigatoriedade de avaliação de impacto ambiental prevista na Constituição, além de introduzir a ação concorrente das três esferas da federação.

No âmbito do controle, ressalta a missão constitucional conferida ao Tribunal de Contas, instituição que se consagra pela amplitude de seu sistema de fiscalização das atividades do Governo, que abrange também a legitimidade e economicidade, o que lhe permite realizar a avaliação das condições de eficiência e efetividade das atividades governamentais.

O papel da auditoria tem objetivo extremamente relevante, na medida em que permite verificar se um dado processo é adequado aos fins a que se destina, possibilitando então que se tenha uma visão imparcial dos seus diversos componentes. Especificamente no campo da auditoria ambiental, espera-se que a utilização dessa ferramenta venha estabelecer parâmetros críticos na aplicação de sistemas de gestão ambiental.

As Cortes de Contas, diante desse vasto instrumental têm, portanto, uma marcante responsabilidade, conferida também pela sociedade, para acompanhar a perfeita atuação do Poder Público no campo ambiental, assegurando o equilíbrio ecológico como meta e necessidade.

SENHORAS E SENHORES

Com a realização deste Seminário, o Tribunal de Contas do Paraná, na expressão de seu Presidente e destacados membros, os Conselheiros Rafael Iatauro, João Féder, João Cândido Ferreira de Cunha Pereira, Nestor Baptista, Quielse Crisóstomo da Silva e Henrique Naigeboren, pretende se constituir, nesses três dias, num fórum privilegiado para a ampla discussão de questões ambientais, difusão de técnicas, ideologias e propostas capazes de sinalizarem caminhos a serem percorridos na busca incessante de um Brasil ideal: um Brasil democrático sem peias, justo e caminhando sereno para a conquista do seu devido lugar no concerto das nações.

Apresentação do TC/PR, sobre a QUALIDADE TOTAL, tem destaque nacional



Coordenador-Geral do Tribunal de Contas do Paraná, Duílio Luiz Bento, em pé, tendo ao fundo o Vice-Presidente desta Corte, Conselheiro João Féder e o Presidente do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, Conselheiro Walter Abrahão, durante o "Simpósio sobre Qualidade Total nos Tribunais de Contas".

Em pé, o Assessor de Planejamento Luiz Bernardo Dias Costa, falando sobre a Qualidade Total no Tribunal de Contas do Paraná; ao fundo, sentados, Marco Antônio Noronha de Brum, responsável pelo Núcleo da Imagem e Informação desta Corte e o Vice-Presidente da Casa, Conselheiro João Féder, durante a apresentação realizada no "Simpósio sobre Qualidade Total nos Tribunais de Contas".



A Corte de Contas paranaense teve destacada participação nos dois últimos eventos nacionais dedicados à Qualidade Total nos Tribunais de Contas, ambos promovidos pela Fundação Instituto Rui Barbosa, presidida pelo Conselheiro João Féder, Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Paraná.

O primeiro deles teve a parceria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, sendo realizado no dia 29 de agosto de 1997, naquela Cidade, sob o título de "Simpósio sobre Qualidade Total nos Tribunais de Contas". A abertura do evento contou com as presenças dos Conselheiros: Presidente Walter Abrahão; Vice-Presidente Antonio

Carlos Caruso; Paulo Planet Buarque; Eurípedes Sales e Edson Simões. A delegação paranaense, chefiada pelo Conselheiro João Féder, foi composta pelo Coordenador-Geral, Duílio Luiz Bento, pelo Coordenador do Núcleo da Qualidade, Luiz Bernardo Dias Costa e pelo responsável pelo Núcleo de Imagem e Informação, Marco Antônio Noronha de Brum.

O Simpósio foi aberto com o canto do Hino Nacional, comandado pelo Coral do TCM/SP. Em seguida, o Presidente Walter Abrahão deu por aberta a Sessão e passou a palavra ao Conselheiro João Féder, que ressaltou a importância daquele evento para todos os Tribunais, elogiando também a implantação pioneira da Gestão pela Qualidade Total, naquele Tribunal.

O Conselheiro Eurípedes Sales, do TCM/SP, fez exposição dos motivos que geraram a adoção da GQT naquele Tribunal, apresentando, também, os benefícios alcançados com a aplicação deste método de trabalho.

A Equipe Técnica do Escritório da Qualidade do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, representando os colaboradores daquele Tribunal, fez relatos sobre os Programas: 5S, TQM, ISO 9000 e a criação da ESGACOM, parceria TCM/FIPE-USP.

No período vespertino, após palestra do Dr. Duílio Luiz Bento foi apresentada a experiência do TCE/PR, com os relatos do Programa 5S e Gerenciamento da Rotina, pelo Dr. Luiz Bernardo Dias Costa. Em decorrência desta apresentação, o Tribunal de Contas do Paraná recebeu convites para reprisá-la em outros órgãos congêneres.

Na oportunidade, estiveram presentes as seguintes autoridades: Renato Martins Costa (Presidente do TCE/SP), Moacir Bertoli (Presidente do TCE/SC), Ruy Lins de Albuquerque (Presidente do TCE/PE), Jesualdo Cavalcanti Barros (Presidente TCE/PI), José Augusto de Faria (Presidente do TCE/AC), Marcos Ubiratan G. Pereira (Presidente do TCE/PB), Maria José V. Lucas (Presidente do TCE/ES), Laudelino Soares (Vice-Presidente do TCE/PA), Frederico Augusto Bastos (Vice-Presidente do TCE/DF), Antero Nercolini (Conselheiro do TCE/SC), José Sebba (Conselheiro do TCE/GO), Marli Vinhadelli (Conselheira do TCE/DF), Flávio Régis de M. Castro (Conselheiro do TCE/MG), Reinaldo Fernandes Neves Filho (Vice-Presidente do TCE/RR) e Nicolau Tuma (Conselheiro do TCE/SP).

O segundo evento teve a parceria do Tribunal de Contas do Distrito Federal e denominou-se "Encontro sobre Qualidade e Produtividade",

sendo realizado, em Brasília, na data de 29 de setembro de 1997 e reunindo cerca de 250 representantes de diversos Tribunais de Contas do Brasil e Órgãos Públicos do Distrito Federal. Na ocasião, o Tribunal de Contas da Capital da República lançou o seu Programa de Qualidade Total e, após a apresentação do PGQT do Tribunal de Contas do Paraná, pela mesma equipe que a divulgara, com igual sucesso, em São Paulo, vários organismos manifestaram o desejo de vê-lo representado em suas sedes, como foi o caso dos Tribunais de Contas do Espírito Santo, de Roraima e outros, retratando a repercussão do trabalho realizado pela delegação desta Corte de Contas.

Em ambas as oportunidades, o Presidente do Tribunal de Contas do Paraná, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, realçou o esforço e a seriedade dispensados, por esta Corte, na condução de seus propósitos constitucionais. A prova de tal fato, segundo o Presidente, reside na constante referência desta Casa, como um dos expoentes, na área da Qualidade Total, para os demais Tribunais de Contas e Órgãos Públicos de uma maneira geral, decorrência do processo de evolução constante implementado no TC paranaense.

***Treinamentos promovidos pela DIRETORIA DE
RECURSOS HUMANOS durante o
Terceiro Trimestre de 1997***

JULHO

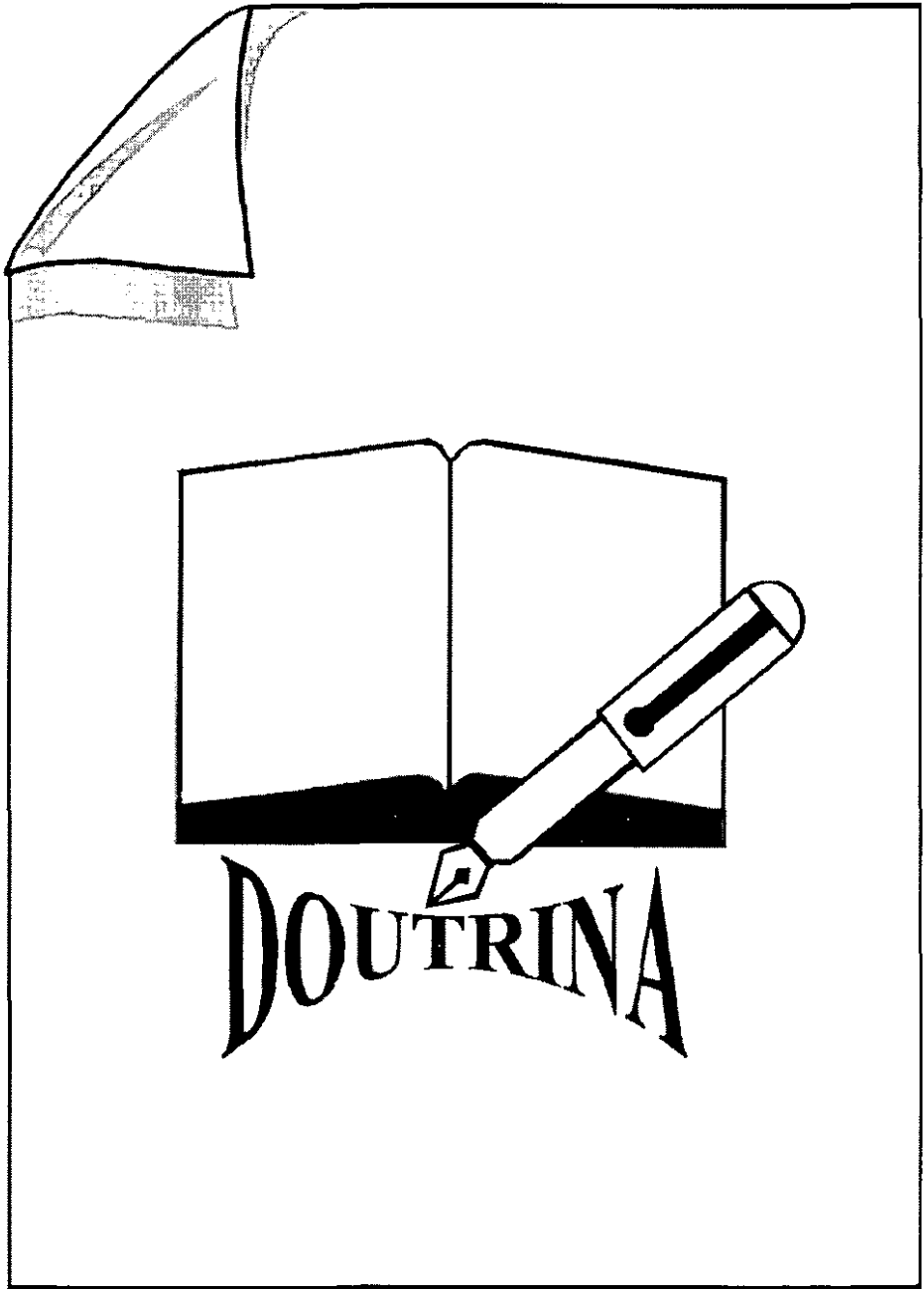
- 01/07 **Integração da Pessoa Portadora de Deficiência no Serviço Público Estadual**, ministrado pela SEAD, na PUC-PR;
- 02 a 04/07 **I Congresso do Mercosul sobre Vírus no Computador, Segurança e Auditoria de Sistemas**, ministrado por Jorge Vanzuit, no Caravelle Palace Hotel;
- 03 a 06/07 **Congresso: Novas Construções em Psicoterapia Familiar**, ministrado em Brasília;
- 08 a 11/07 **XPLOR 97 - 2º Congresso e Exposição Sul-Americanos sobre Sistemas de Documentação e Impressão Eletrônica**, ministrado pelo CENADEM, em São Paulo;
- 14 a 17/07 **Seminário Internacional de Direito Administrativo Comparado**, ministrado pelo CEBRAD - Centro Brasileiro de Administração e Direito, em Coimbra, Portugal;
- 14 a 18/07 **Curso: Lei de Concessões e Permissões no Serviço Público**, ministrado pelo IPARDES;
- 21 a 25/07 **Curso de Contabilidade Pública**, ministrado por Mauro Munhoz, no Auditório do TC/PR;
- 21 a 25/07 **Curso: Treinamento e Desenvolvimento de Pessoas**, ministrado pela APARH - Associação Paulista de Administração de Recursos Humanos, em São Paulo;
- 23 a 25/07 **FENASOFT 97**, evento ocorrido em São Paulo;
- 28 a 30/07 **Curso: Avaliação de Desempenho - Um Modelo de Gestão do desempenho sintonizado com a Qualidade Total**, ministrado por Nilton Jskulski, no Centro Europeu, em Curitiba;
- 28/07 a 01/08 **Curso: Sistema de Parcerias e Contratos de Gestão no Serviço Público**, ministrado pelo IPARDES;

AGOSTO

- 04 a 08/08 **Curso de Auditoria Operacional**, ministrado pelo Tribunal de Contas da União, em Brasília;
- 07/08 **Seminário: Publicações Eletrônicas em Hipermídia usando a Tecnologia Folio 4**, ministrado em São Paulo;
- 11 a 15/08 **II Jornada Brasileira de Direito Processual Civil**, ministrada pelo IBDP/IBEP, em Brasília;
- 11 a 15/08 **Seminário Internacional “Control Sobre Los Entes Reguladores”**, ministrado pela OLACEFS, em Buenos Aires;
- 18 a 22/08 **COMDEX SUCESU - SP 97**, ministrado em São Paulo;
- 18/08 a 12/09 **Curso: Microsoft Excel**, ministrado por Gilberto Aquino Meira, no Laboratório de Informática do TC/PR;
- 21 a 23/08 **III Simpósio Paranaense Sobre Distúrbios de Aprendizagem**, ministrado pela Futuro Marketing Eventos, no Centro de Convenções de Curitiba;

SETEMBRO

- 09 a 11/09 **VI Seminário sobre Automação em Bibliotecas e Centros de Documentação**, ministrado pela APB - Associação Paulista de Bibliotecários, em Águas de Lindóia, São Paulo;
- 09 a 25/09 **Curso de Aperfeiçoamento para Secretária**, ministrado no SENAC;
- 15/09 a 10/10 **Curso: Microsoft Excel**, ministrado por Gilberto de Aquino Meira, no Laboratório de Informática do TC/PR;
- 17/09 **Palestra: Projeto de Reforma da Lei Federal 8.666/93 Licitações e Contratos Administrativos**, ministrado por Marçal Justen Filho, no Auditório do TC/PR;
- 22 a 26/09 **XV Congresso Brasileiro de Arquitetos**, ministrado pelo IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil, no Centro de Convenções de Curitiba.



A REFORMA DO TRIBUNAL DE CONTAS: AUDITORIA E JURISDIÇÃO FINANCEIRA*

Alfredo José de Sousa*

Conferência proferida no âmbito do Seminário Internacional sobre "Instrumentos de Controle do Poder Público" a convite do Centro Brasileiro de Administração e Direito (CEBRAD), no dia 16 de Julho de 1997, em Coimbra.

I - O TRIBUNAL DE CONTAS NO UNIVERSO DOS SISTEMAS DE ÓRGÃOS DE CONTROLO FINANCEIRO EXTERNO E INDEPENDENTE*

1. Introdução

O Tribunal de Contas português pertence à grande família de instituições fiscalizadoras supremas das finanças públicas existentes na maioria dos países e encontra-se entre as mais antigas dos Estados europeus.

A existência de um controlo financeiro estadual, nacional e centralizado independente é hoje uma característica dos Estados democráticos modernos. Sendo a democracia, acima de tudo, um sistema de limitação do poder, a existência de órgãos especializados independentes de controlo financeiro constitui a maior das garantias de que os dinheiros públicos, sejam afectos com a máxima honestidade, legalidade e correcção, à satisfação das necessidades públicas, para que a carga fiscal possa ser tão baixa quanto for possível e os benefícios

* Este capítulo segue de perto FRANCO, A. Souza. "Os Tribunais de Contas de Portugal e da União Européia no contexto dos sistemas de controle financeiro". **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 25, n. 62, out./dez. 1994. Edição Comemorativa dos 25 anos.

correspondentes para aplicação das receitas tão altos quanto for tecnicamente viável.

Por isso, podemos afirmar que actualmente, com raras excepções, que todos os países dispõem de órgãos superiores de fiscalização financeira que assentam em sistemas de Tribunal de Contas ou de Auditor-Geral.

2. Os sistemas do Tribunal de Contas e do Auditor-Geral

São grandes as diferenças entre os Tribunais de Contas de modelo napoleónico e as Instituições Superiores de Controlo que podemos qualificar de tipo inglês (sistemas de Auditor-Geral). Os Tribunais de Contas normalmente têm estrutura colegial caracterizando-se os auditores-gerais, pelo seu carácter singular.

Os primeiros têm poderes jurisdicionais (e também poderes não jurisdicionais) e os segundos dispõem apenas de poderes não jurisdicionais. Os tribunais de contas, muitas vezes, integram-se no poder judicial ou funcionam como órgãos independentes na estrutura do Estado ao passo que os auditores-gerais funcionam muitas vezes como órgãos independentes articulados com o Parlamento.

No entanto, é também verdade que, apesar destas diferenças estruturais, orgânicas e funcionais, o que existe de comum entre estes tipos de instituições é mais forte do que aquilo que as separa.

Com efeito, trata-se sempre de instituições com estas características:

2.1 São órgãos integrados no aparelho do Estado, normalmente com estatuto constitucional (“órgãos de soberania”, para usar a conceptualização das Constituições portuguesas; “instituições” para usar a conceptualização dos órgãos mais importantes e independentes da Comunidade Europeia).

2.2 São órgãos independentes, mesmo quando exista um estrito vínculo de articulação especial com o Parlamento (como é regra no sistema de Auditor-Geral), nesse sentido se distinguindo de órgãos de controlo interno do próprio Estado integrados na Administração, mesmo dotados de independência técnica (do tipo das Inspeções Gerais).

2.3 São órgãos que têm por função exercitar o controlo financeiro externo (porque independente do Governo e fora da Administração), independente (não apenas no plano técnico mas no plano jurídico-político)

e supremo (porque não sujeito a instruções nem a revisão por parte de qualquer outro órgão quanto ao conteúdo dos juízos que formulam).

2.4 São órgãos públicos, por isso distinguindo das entidades privadas que exercem auditoria.

2.5 São órgãos que têm funções e poderes de controlo financeiro, jurídico ou de mérito técnico (boa gestão financeira, auditoria e os “três e’s” tão proclamados nos Congressos da INTOSAI: economia, eficácia e eficiência, etc.)¹.

Os dois sistemas em causa, considerando sua gênese na experiência europeia, têm uma característica comum: procuram assegurar, como parte do legado europeu na História moderna e contemporânea, a democracia financeira.

O sistema de Tribunal de Contas predomina na Europa Continental, nos Países Árabes e na África Subsaariana de influência francesa e portuguesa, nos Países do extremo sul da América Latina (Brasil e Uruguai). Deixou de vigorar na América Latina, por sugestões introduzidas por consultores americanos nos diversos Países ao longo do século XX e em alguns outros países da Ásia e do pacífico, também em virtude da influência dos Estados Unidos.

O sistema de Auditor-Geral vigora, por influência inglesa, na generalidade dos antigos Estados da Comunidade (nas Antilhas, no pacífico, em África, na Ásia do Sul), nos Países Escandinavos (exercendo influência metodológica, mas não institucional, no Tribunal de Contas holandês, que se mantém fiel ao modelo continental europeu), nos Estados Unidos e no Canadá e por influência destes, na América Latina, num bom número de Países Árabes mais ligados historicamente ao reino unido ou, actualmente, aos Estados Unidos, em Países Islâmicos com o mesmo tipo de ligação e na Ásia Sul por influência da colonização inglesa e do modelo instaurado na península indiana e à volta dela (Índia, Paquistão, Bangladesh, Sri Lanka).

¹ Sucintamente podemos dizer: Economia é gastar menos possível; eficácia é obter o máximo rendimento do que se gastou; eficiência é atingir os objetivos programados.

II OS CAMINHOS DE UMA REFORMA - A NOVA LEI DE BASES DO TRIBUNAL DE CONTAS

1. Constituição de 1976

Não obstante, a seguir à I Guerra Mundial ter surgido em vários países mais desenvolvidos a necessidade de introduzir maior racionalidade no processo da despesa pública, trazendo à luz do dia a possível eficiência ou ineficiência administrativa, Portugal manteve o imobilismo nesta matéria até ao 25 de Abril.

A Constituição de 1976 incluiu o Tribunal de Contas no elenco dos Tribunais (art. 212), e dispôs no art. 301 que a revisão da legislação sobre a organização de todos eles deveria estar concluída até o fim da 1ª sessão legislativa.

1.1 Iniciativas e Alterações Legais

Com o intuito de dar cumprimento ao preceituado na Constituição de 1976, o caminho da reforma foi sendo lentamente preparado do seguinte modo:

- Foi constituída em 1976, no âmbito do Ministério das Finanças, uma comissão a quem foi confiada a revisão da legislação do tribunal e o estudo da sua reforma. Ainda nesse ano, foi decidido que essa Comissão seria presidida pelo presidente do Tribunal de Contas, mas os resultados da sua acção não vieram à luz do dia.
- Neste período procedeu-se a regionalização do Tribunal. Através da Lei nº 23/81, de 19 de Agosto, foram criadas as Secções Regionais do Tribunal de Contas nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Nelas exerce funções um Juiz do Tribunal de Contas e das respectivas decisões, cabe recurso para os plenários das secções do Tribunal.
- Em 1983, por Resolução do Conselho de ministros, foi determinada a constituição de uma segunda comissão a quem se confiou a reestruturação do Tribunal e de cujo trabalho resultou um anteprojecto da Lei de Reforma do Tribunal de Contas, que não teve sequência.
- Em 1986, é a própria Lei do Orçamento de Estado para 1987 (Lei nº 9/86, de 30 de Abril) que determina no seu artigo 71º que

“no prazo de 180 dias se procederá a reestruturação do Tribunal de Contas e à redefinição, para além das estruturas orgânicas, de novos meios técnicos e humanos necessários à prossecução dos objetivos próprios do Tribunal”. Cumprindo esta determinação e o prazo por ela fixado, o Tribunal de Contas apresentou no Governo, em Julho de 1986, um anteprojecto da sua lei orgânica.

● Em 1987, o Decreto-Lei nº 239/87, de 12 de Junho, reconhecendo a necessidade de dotar o Tribunal de Contas de magistrados com formação nas áreas de Economia, Finanças e Gestão, determinou o alargamento da área de recrutamento dos seus Juizes. No entanto, a forma desse recrutamento não sofreu alteração, continua sendo por nomeação ministerial - com excepção do Presidente.

2. Finalmente é publicada a Lei nº 86/89, de 8 de Setembro

Embora, por imperativo do artigo 301º da Constituição (versão de 1976) a Reforma do Tribunal de Contas deve ter sido feita até ao fim da primeira sessão legislativa da Assembleia da República, só treze anos depois, foi iniciado o processo legislativo global da sua adequação ao normativo constitucional.

Iniciada mas não completada, já que além do mais, nunca foi publicada respeitante à estrutura e orgânica dos serviços de apoio (artº 59) nem à tramitação processual do exercício das competências do Tribunal (artº 62º).

Ainda assim, a Lei nº 86/89 veio permitir ao Tribunal entrar na modernidade, devolvendo-o ao convívio das Instituições Superiores de Controlo mais avançadas.

As principais alterações introduzidas foram:

2.1 Reforço da independência do Tribunal

2.1.1 Os juizes deixaram de ser nomeados pelo Governo para passarem a ser recrutados mediante concurso curricular perante um júri independente, findo o qual são nomeados pelo Presidente do Tribunal;

2.1.2 Os serviços de apoio ao Tribunal passaram a constituir serviços próprios desintegram-se do Ministério das Finanças;

2.1.3 É o próprio Tribunal que aprova o projecto do seu orçamento anual incluindo o das Secções Regionais, sem prejuízo da integração no Orçamento do Estado;

2.1.4 O Presidente do Tribunal dispõe de poderes de supervisão e gestão dos Serviços de Apoio nos domínios financeiros e do pessoal, idênticos aos que integram a competência ministerial.

2.2 Redução no âmbito da fiscalização preventiva

Com esta Lei muitos dos actos anteriormente sujeitos ao Visto do Tribunal de Contas deixaram de o estar - artigo 13º e 14º - mantendo-se essa obrigatoriedade para os casos de admissão de pessoal na função pública e de celebração de contratos dos quais decorra para o Estado e outras entidades públicas, a assunção de relevantes encargos financeiros.

Uma outra inovação consistiu na generalização do regime do Visto Tácito, que havia sido introduzido pelo Decreto-Lei nº 390/82, de 17 de Setembro apenas para os contratos das Autarquias Locais. Nos termos do artº 15º, nº 4, todos os documentos, actos e contratos sujeitos a fiscalização prévia consideram-se (tacitamente) visados se não houver qualquer decisão do Tribunal dentro de trintas dias seguintes ao da sua entrada.

2.3 Reforço e aperfeiçoamento da fiscalização sucessiva

À fiscalização sucessiva tradicional contrapôs-se a possibilidade dela ser feita através de um controlo selectivo, de acordo com métodos mais adequados, nomeadamente, o de amostragem.

Por outro lado a realização de auditorias e de verificações “in loco” permite um controlo indiscutivelmente mais perfeito que o controlo tradicional, feito em gabinetes e limitado à análise de documentos.

2.4 Reforço da competência

Mantendo-lhes as funções que já detinha - emissão do parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social e das Regiões Autônomas, fiscalização preventiva de certos actos e contratos, julgamentos das contas dos serviços e organismos sujeitos à sua jurisdição - a Lei reforçou a competência do Tribunal, não só ao alargar a fiscalização preventiva à Administração Local e Regional (artº 13º) como também sujeitando ao seu julgamento contas de entidades, até então, isentas dele, como é o caso das Assembleias Legislativas Regionais, das Juntas e Regiões de Turismo (artº 17º) e ainda ao colocar sob a sua jurisdição toda a Administração Pública (central, regional e local) - artº 1º.

Na decorrência de nossa integração na Comunidade Europeia passou a competir ao Tribunal assegurar, no âmbito nacional, a

fiscalização da aplicação dos recursos financeiros comunitários, de acordo com o direito aplicável e em cooperação com os órgãos comunitários competentes.

2.5 Elenco das entidades fiscalizadoras

Não obstante o número das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal ter sido ampliado, permaneceram porém, fora dos seus poderes de fiscalização as empresas públicas, as empresas com participação pública, os processos de privatizações, e as entidades de direito privado que gerem, às vezes em exclusivo, bens e dinheiros públicos.

Para além de se manterem as Secções Regionais dos Açores e da Madeira, a Lei previa também a possibilidade de o Tribunal vir a descentralizar-se a nível do continente.

2.6 Serviços de Apoio

Como dissemos atrás a Direcção-Geral deixou de ser um departamento integrado no Ministério das Finanças, passando a depender exclusivamente do Tribunal e do seu Presidente.

Constitui hoje um serviço de apoio técnico e administrativo próprio do Tribunal e destinado a apoiar e garantir o exercício das suas competências.

Essa alteração reforçou a independência do Tribunal, na medida em que libertou a Direcção-Geral da dependência administrativa do Ministério das Finanças, embora funcionalmente já dependesse exclusivamente do Tribunal de Contas.

Impõem-se realçar que a implementação dessa lei passou por um grande esforço de organização e qualificação dos meios humanos tanto a nível do Tribunal como dos seus serviços de apoio, muito embora a formalização normativa da sua reestruturação ainda hoje não tenha sido feita.

Foi constante o ajustamento do pessoal às necessidades de um controlo financeiro moderno, com o recrutamento de mais pessoal técnico, com cursos superiores de contabilidade, gestão de empresas, economia e direito.

Nos primeiros anos da reforma foi empreendido um esforço notável nesta área.

Em 1990, a participação do pessoal técnico superior nos efectivos totais foi de 22,8%, para apenas 8,4% em 1986.

Esta transformação qualitativa e quantitativa dos quadros técnicos

de pessoal será ainda mais evidente se pensarmos que, em 1985 havia vinte e seis licenciados na Direcção-Geral aos quais acresciam trinta e nove bacharéis, em 1990, cento e vinte licenciados e trinta e dois bacharéis e em 1996 cento e oitenta e três licenciados e quarenta bacharéis.

Investiu-se ainda na formação permanente dos quadros técnicos, a nível interno e externo.

Foram também feitos enormes progressos a nível dos meios materiais tendo sido implementados sistemas informatizados de gestão processual e financeira. O Tribunal de Contas foi uma das primeiras entidades a aderir ao novo Regime da Administração Financeira do Estado. Foi ainda feito assinalável o esforço no tocante às instalações na Sede e nas Secções Regionais.

3. A nova Lei de Bases do Tribunal de Contas

Apesar de tudo, aquele começo auspicioso de reforma desactualizou-se quer quanto aos objectivos do controlo financeiro moderno quer quanto à extensão do respectivo objecto.

Na verdade, de acordo com as recomendações dos sucessivos Congressos da INTOSAI (Internacional Organisation of Supreme Audit Institutions) e com os regimes vigentes quer nos Estados membros quer na própria União Europeia, o controlo financeiro externo a exercer pelos Tribunais de Contas e instituições congêneres (Auditorias-Gerais), não se deve restringir à legalidade das receitas e despesas mas terá de incidir também na boa gestão financeira, privilegiando o recurso sistemático a auditorias.

É o que sucede por exemplo com o Tribunal de Contas da União Europeia (cfr. Artº 188º - C do Tratado).

Por outro lado, os poderes da fiscalização e controlo financeiro destas instituições abrangem na esmagadora maioria dos países as empresas públicas e sociedades de capitais públicos.

Neste contexto muito estava ainda por fazer!

4. Em 2 de Dezembro de 1995 no acto de posse do signatário como Presidente do Tribunal de Contas, o Ministro das Finanças Professor Sousa Franco, por sinal o presidente cessante do Tribunal, discursando em nome do Governo, afirmou a necessidade de “um novo fôlego na reforma e modernização do Tribunal de Contas”, que deveria passar pelo seu “reforço de poderes e de meios”, pelo reforço da

fiscalização sucessiva e concomitante através de auditorias, pela progressiva redução da fiscalização prévia, bem como pela cooperação efectiva com o Parlamento enquanto titular da fiscalização política.

A terminar ao novo presidente do Tribunal de Contas “um anteprojecto de nova lei de bases”, para que a partir dele o Governo apresentasse à Assembléia da República a adequada proposta de lei.

Entretanto como medidas parcelares ou antecipadoras do segundo fôlego da Reforma do Tribunal de Contas foram aprovados e publicados os seguintes diplomas, entre outros:

- Decreto-Lei nº 30/96, de 11 de Abril que cria e estrutura o Gabinete do Presidente;

- Lei nº 13/96 de 20 de Abril que revoga a Lei nº 7/94, de 7 de Abril que havia alterado a Lei nº 86/89, de 8 de Setembro;

- Lei nº 14/96, de 20 de Abril de 1996 que alargou a competência de fiscalização financeira do Tribunal de Contas às empresas públicas e sociedades de capitais públicos, bem como aos processos das privatizações;

- O Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio que prevê o regime jurídico dos emolumentos, receitas próprias do Tribunal de Contas que reforçam a sua autonomia financeira, e consequente independência.

- Despacho 247/96-XIII de 19/6/96 do Ministro das Finanças que garante o acesso do Tribunal de Contas à base de dados da Contabilidade Pública para o controlo da execução do orçamento.

Em 13 de Maio de 1996 o anteprojecto de lei de bases do Tribunal de Contas elaborado à solicitação do Governo foi remetido ao Senhor Primeiro-Ministro.

Teve como base de trabalho um outro anteprojecto anterior do próprio Professor Sousa Franco, ainda Presidente do Tribunal de Contas, e o grupo de trabalho que contribuiu para a sua feitura recolheu subsídios nas participações válidas dos Juizes, dos representantes do ministério público e dos dirigentes da Direcção-Geral’.

Em 20/5/96 foi aprovado em Conselho de Ministros, com algumas alterações de fundo por opção política, tendo sido remetido à Assembleia

* Todos estes trabalhos preparatórios estão publicados na Revista do Tribunal de Contas, n. 25, t. 2.

da República consubstanciando a Proposta de Lei nº 51-VII (Diário da Assembleia da República de 3/7/96 - II Série A).

Em 13/7/96, a Assembleia da República aprovou na generalidade por unanimidade essa proposta de lei, que baixou à Comissão Parlamentar de Direitos, Liberdades e Garantias para apreciação na especialidade.

Apenas na Sessão Plenária da Assembleia da República de 26 de Junho último veio a ser aprovada a sua versão final com os votos favoráveis do Grupo Parlamentar do PS, a abstenção do PCP e os votos contra dos Grupos Parlamentares do PSD e do PP.

Dando de barato a sua próxima promulgação e publicação, muitas são as inovações trazidas para a organização, funcionamento e competência do Tribunal de Contas.

Dentre elas e, a título meramente exemplificativo, para além da confirmação do controlo financeiro sucessivo não jurisdicional, sobre o sector empresarial do estado e processos de privatizações atribuído pela Lei nº 14/96, de 20 de Abril poder-se-ão alinhar:

4.1 a clarificação de que a competência do Tribunal de Contas abrange a apreciação da boa gestão financeira, na perspectiva da economia, eficácia e eficiência das despesas públicas (artºs 1º, nº 1, 5º, nº 1, alínea f), 41º, nº 2, 50º e 54º, nº 2, alínea b));

4.2 a definição sobre a extensão subjectiva dos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas que abrange a aplicação de dinheiros ou valores públicos por entidades de qualquer natureza deles beneficiários, inclusive particulares (artº 2º, nº 3);

4.3 o estreitamento da colaboração técnica com a Assembleia da República no exercício da respectiva função de fiscalização orçamental, prevendo-se a presença do Presidente do Tribunal de Contas ou dos Conselheiros Relatores em sessões das respectivas comissões parlamentares especializadas e a elaboração de pareceres sobre projectos legislativos em matéria financeira (artºs 5º, nº 1 e 11º, nº 4);

4.4 o aumento da eficácia de todos os sistemas de controlo financeiro pela atribuição ao Presidente do Tribunal de Contas do poder-dever de promover o intercâmbio de informações e a harmonização de critérios e de programas anuais e plurianuais entre o Tribunal de Contas e as "Inspecções" ou outras entidades de controlo interno dos Ministérios em reuniões com os respectivos Inspectores-Gerais e Auditores (artº 11, nº 3 e 12º, nº 4);

4.5 a consagração na fiscalização sucessiva de dois graus de verificação de contas: um interno de mera conferência documental das operações numéricas do débito e crédito e respectivos saldos; outro externo através de auditorias, as quais poderão ser temáticas e abranger vários serviços ou organismos independentemente dos respectivos processos de contas (art^{os} 53^o, 54^o e 55^o);

4.6 a nítida distinção e separação entre as competências de fiscalização e controlo financeiro por um lado e por outro as competências jurisdicionais de efectivação de responsabilidades financeiras.

Mas as alterações substanciais mais significativas centram-se nos regimes da fiscalização prévia e da efectivação das responsabilidades financeiras.

Aquela primeira função do Tribunal de Contas traduz uma mera opção do legislador ordinário sem qualquer vinculação constitucional.

A segunda consubstancia uma exigência do normativo constitucional (art^o 216 n^o 1 alínea b) da Constituição da República, após a revisão de 1989 até hoje não implementado pelo legislador ordinário de modo coerente e sistematizado.

5. Quanto à fiscalização prévia - o conhecido visto do Tribunal de Contas que já foi crismado de "quisto da democracia" - impõem-se desde já assinalar por um lado a redução drástica e abrupta da sua incidência e por outro a tipificação dos fundamentos da recusa de visto e a regeneração dos respectivos efeitos jurídicos.

Sublinhe-se que àquela redução abrupta de incidência é totalmente alheio o Tribunal de Contas e o Governo, pois ambos, embora por métodos diferentes, preconizavam o escalonamento ao longo dos próximos anos (10 era o que decorria da proposta do Governo) dessa redução.

Foi pois uma opção da responsabilidade da Assembleia da República a extinção do visto prévio para os actos de pessoal após 31/12/98 e sua restrição às obrigações gerais e demais actos que aumentem a dívida pública fundada e aos contratos escritos de obras públicas e aquisição de bens e serviços de valor superior a montantes a fixar no Orçamento do Estado (art^{os} 46^o, n^o 1, 48^o, n^o 1 e 114^o).

Opção que não foi alheia a pressão fortíssima dos "lobbies" autárquicos, autores do crisma atrás mencionado, conforme ressalta das notícias ultimamente vindas a lume na comunicação social!

Deste modo o visto prévio ficará reduzido praticamente aos contratos de material de expressão financeira mais significativa da Administração Central, Regional e Local.

Por seu turno, já a partir de 01/01/98 esses contratos podem produzir todos os seus efeitos, isto é, serem executados, antes do visto, “excepto” o pagamento do preço respectivo, quando for caso disso” (artº114º, nº 2).

Quanto à recusa de visto ela só será admissível se tiver por fundamento algum dos seguintes vícios: nulidade do contrato, encargo sem cabimento em verba orçamental própria, violação directa de norma financeira. A ilegalidade que altere ou possa alterar o respectivo resultado financeiro não obstante poder ser fundamento da recusa de visto, pode não obstar à sua concessão e dar apenas origem a recomendações do Tribunal de Contas aos respectivos serviços e organismos que a supram (artº 44º, nºs 3 e 4).

Com tal regime restritivo com incidência e da eficácia jurídica do visto, fica reduzida a margem de manobra do poder de selecção dos organismos ou serviços dispensados da fiscalização prévia dos seus contratos a efectuar no programa anual da 1ª Secção (artº 38º, nº 1, alínea a).

6. Este regime porém, é compensado pela possibilidade desse programa anual conter “a relação dos serviços ou organismos que nesse ano serão objecto de fiscalização concomitante de despesas emergentes dos actos ou contratos que não devam ser submetidos para fiscalização prévia”.

Aqui o Tribunal de Contas vê alargados substancialmente os seus poderes de controlo financeiro.

Tal fiscalização concomitante será efetivada através de auditorias dirigidas por um Juiz da 1ª Secção, a determinar por sorteio (artº 38, nº 4).

Se no decurso dessa auditoria “se apurar a ilegalidade de procedimento pendente ou de acto ou contrato ainda não executado”, poderá ser suspensa a respectiva execução até aqueles instrumentos serem objecto de apreciação e decisão final pela 1ª Secção (artº 49º, nº 2).

Para tanto deverão os respectivos serviços ou organismos serem notificados para remeter os contratos à 1ª Secção do Tribunal de Contas, aplicando-se-lhes, com as devidas adaptações, o regime de produção de efeitos antes do visto (artº 49º, nº 3).

De sublimar que o relatório da respectiva auditoria pode também servir de base a eventual processo de efectivação de responsabilidades financeiras (artº 49, nº 4).

7. A outra alteração estrutural respeita à efectivação das responsabilidades financeiras.

Com efeito a função jurisdicional do Tribunal de Contas e o regime de efectivação das responsabilidades financeiras que o artº 216, nº 1, b) da Constituição lhe comete, foram clarificados e sistematizados coerentemente.

Definiu-se o objecto da responsabilidade financeira reintegratória (reposição de dinheiros públicos) e a sua imputação subjectiva (artºs 157 a 61º), inclusive, abrangendo expressamente os membros do Governo entre os eventuais responsáveis financeiros.

Tipificaram-se as infracções financeiras puníveis com multa, distinguindo-as das decorrentes da violação do dever da colaboração devida ao Tribunal (artºs 62º e 63º).

Coerentemente atribuiu-se o processo de efectivação de tais responsabilidades e de aplicação de multas a uma 3ª Secção a constituir que se ocupará exclusivamente da função jurisdicional (artº 76º).

Tipificaram-se os processos de efectivação de responsabilidades financeiras (artº 58º, atribuindo-se ao Ministério Público legitimidade exclusiva para a respectiva introdução em juízo (artº 29º, nº 3, 57º, nº 1 e 77º nº 2, alínea d).

Impõem-se finalmente destacar que, relativamente aos gestores do sector empresarial do Estado, o Tribunal de Contas não exerce qualquer competência jurisdicional de efectivação de responsabilidades financeiras (artº 5º, nº 1, alínea e) e 55º, nº 1).

Regendo-se a sua actividade pelo direito privado é obvia a razão de tal regime.

Teremos pois uma nova lei mais ajustada às exigências de um controlo mais moderno e eficiente, que colocará o Tribunal de Contas na vanguarda da U.E.. Mas como todos sabemos uma reforma não se esgota na lei, antes assenta nos homens, nas mentalidades e nos métodos mais do que nos textos legais.

Todos os sistemas são bons desde que praticados com eficiência, lá diz o aforismo!

A eficiência do controlo financeiro externo a realizar pelo Tribunal de Contas passa sobretudo pela boa organização e qualidade dos meios humanos e materiais ao seu dispor.

A este propósito impõem-se realçar os problemas que a redução drástica e abrupta do “visto”, a que atrás me referi, irão causar ao Tribunal e seus Serviços de Apoio.

Problemas de readaptação dos funcionários, que em toda a carreira só examinaram processos de visto relativos ao pessoal da Administração Central e da Administração Local e quebras substanciais de receitas emolumentares indispensáveis à autonomia financeira do Tribunal.

Daí que a reforma consubstanciada na nova lei não fique completa sem a reestruturação dos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas, que está por enquadrar normativamente desde 1989.

O legislador reconheceu esta necessidade ao definir de forma exhaustiva no artº 30º os princípios orientadores da reestruturação dos Serviços de Apoio que assentam sobretudo:

- na constituição de um corpo especial de fiscalização e controlo, integrando carreiras altamente qualificadas de auditor, consultor e técnico verificador, a exercer, em princípio, em regime de exclusividade;
- no estatuto remuneratório das carreiras de auditor e de consultor será equiparado ao dos juizes de direito;
- no estatuto remuneratório das carreiras de técnico verificador não inferior ao praticado nos serviços de controlo e inspecção existentes na administração pública;
- na constituição de unidades de apoio técnico segundo as competências de cada Secção e dentro desta, segundo áreas especializadas, a aprovar por regulamento interno;
- no direito do pessoal das carreiras não integradas no corpo especial da fiscalização e controlo terá direito a um suplemento mensal de disponibilidade permanente.

Esperamos que este Governo não se comporte como os anteriores e venha a aprovar rapidamente o decreto-lei que se refere aquele artº 30º, sem o qual toda a reforma poderá ser posta em causa.

É pois aliciante o desafio que temos pela frente. Tomamo-lo com todo o gosto e empenhamento - Tribunal e Serviços de Apoio e eu próprio.

Continuaremos, sem esmorecer face aos obstáculos, que são muitos, a caminhar o caminho da Reforma do Tribunal de Contas.

Como poetou António Machado “o caminho faz-se caminhando”.
Muito obrigado!

****Presidente do Tribunal de Contas de Portugal***

O INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E SUA EVENTUAL MODIFICAÇÃO APÓS A PUBLICIDADE. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES.

*Edgar Antonio Chiuratto Guimarães**

O presente trabalho passa pela obrigatoriedade de se analisar alguns aspectos determinantes da matéria que envolvem o tema. Desta forma, por razões de metodologia e de didática, seguiremos a seguinte ordem de exposição:

- A licitação como procedimento prévio às contratações públicas.
- O instrumento convocatório e sua eventual modificação.
- Conclusões.

A LICITAÇÃO COMO PROCEDIMENTO PRÉVIO ÀS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

É cediço que a Administração Pública não é auto-suficiente no sentido de atender as suas próprias necessidades, tendo, na maioria das vezes, que buscar no mercado particulares, pessoas físicas ou jurídicas, capazes de suprir as suas demandas.

Diferentemente dos particulares que gozam de total liberdade quando pretendem adquirir, alienar, locar bens, ou ainda, contratar a execução de determinada obra civil, ou a prestação de determinado serviço, o Poder Público necessita por força não apenas de dispositivo consignado em lei ordinária, mas também, e principalmente, em razão de mandamento constitucional, instaurar procedimento administrativo prévio, denominado licitação.

Esta assertiva é subtraída, num primeiro momento, como dissemos, do artigo 37, inciso XXI, da Carta Maior de 1988, assim disposto:

“Art. 37 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade,

impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

... *omissis* ...

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."

Subtrai-se do mandamento constitucional acima citado, que o Constituinte de 1988 determina, de forma impositiva, que o Poder Público, ao contratar com terceiros, deve, previamente, instaurar a competição entre os eventuais interessados, através da licitação pública, constituindo-se a contratação direta, ou seja, sem licitação, em exceção a esta regra de caráter geral. Com efeito, a contratação direta, sem licitação, somente poderá ser realizada nas hipóteses autorizadas em lei ordinária reguladora da matéria.

Por sua vez, a Lei Federal nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o dispositivo constitucional anteriormente transcrito e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, consigna em seu art. 2º o seguinte comando:

"Art. 2º - As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei."

Claro está, pelos dispositivos legais evidenciados, o nascimento da figura jurídica da licitação pública, instituída como regra geral sempre que o Poder Público celebrar contratos com particulares.

O procedimento licitatório conjuga basicamente dois interesses: de um lado o interesse público a ser satisfeito, de outro o interesse dos particulares em celebrar um contrato com a Administração.

GARCIA DE ENTERRÍA E FERNÁNDEZ destacam, com absoluta propriedade, que, através do processo licitatório, *pretende garantizarse tanto la igualdad de los particulares como la obtención por la Administración, a través de la competencia, de las condiciones más ventajosas para el interés público.*¹

Por seu turno, o magistral Prof. Celso Antônio Bandeira de MELLO leciona que *a licitação visa alcançar duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre ofertantes preordena-se a isto) e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares.*²

Destaca, por fim, o eminente Professor, que através da licitação *atendem-se três exigências públicas impostergáveis: proteção aos interesses públicos e recursos governamentais - ao se procurar a oferta mais satisfatória; respeito ao princípio da isonomia e impessoalidade (previstos nos arts. 5º e 37, caput) - pela abertura de disputa do certame e, finalmente, obediência aos reclamos de proibidade administrativa, imposta pelos arts. 37, caput e 82, V, da Carta Magna brasileira.*³

Assim sendo, pelos dispositivos legais que regem a matéria, anteriormente transcritos, bem como pelas lições doutrinárias trazidas à colação, podemos extrair a seguinte premissa: a Administração Pública, ao contratar com particulares deve, de forma prévia, instaurar o devido procedimento licitatório, assegurando-se aos particulares iguais condições de participação. Esta, aliás, é a regra geral. A não realização de licitação - contratação direta, se constitui em exceção à regra geral, devendo tal procedimento, estar portanto devidamente consignado e autorizado em Lei ou ainda, em eventuais Medidas Provisórias⁴ que têm sido editadas pelo Chefe do Poder Executivo Federal, e que possuem força de lei.

¹ GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de derecho administrativo**. Madrid : Civitas, 1977. v. I, p. 487.

² MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, 6. ed. São Paulo : Malheiros, 1995, p. 293.

³ Ob. cit., p. 293.

⁴ Recentemente, através de Medida Provisória, foi criada uma nova hipótese de licitação dispensável, inserida no art. 24 da Lei nº 8.666/93, inciso XXI, cuja constitucionalidade é muito discutível.

O INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E SUA EVENTUAL MODIFICAÇÃO.

O procedimento licitatório divide-se basicamente em duas fases, uma interna e outra externa. Na fase interna do certame são praticados todos os atos necessários e preparatórios para o desencadeamento da competição. Nesta fase não há que se falar em participação de terceiros, particulares estranhos à Administração Pública licitadora. Qualquer ingerência de estranhos pode caracterizar uma afronta ao princípio da isonomia, na medida em que uma certa pessoa ou grupo de pessoas, teria, antecipadamente, acesso às pretensões da Administração, ou ainda, dirigismos poderiam ocorrer no sentido de se estabelecer favorecimentos. Nesta fase os atos praticados são puramente administrativos e meramente preparatórios, visando um único resultado jurídico, ou seja, a deflagração da licitação e, por fim, a obtenção da melhor proposta para a Administração que satisfará o interesse público objetivado.

O insigne Prof. Adilson Abreu DALLARI, nos ensina que *na fase preparatória do procedimento estariam os atos destinados a formar a intenção da Administração em abrir um chamamento público; fixar precisamente o objeto do futuro contrato; estabelecer as condições do certame; em caso de dúvida, proceder a uma avaliação estimativa da eventual despesa; em se tratando de órgão ou entidade cuja movimentação contábil seja regida pelas normas da contabilidade pública, verificar a existência de recursos orçamentários; determinar ou autorizar a abertura da licitação, bem como designar agentes administrativos especificamente encarregados do seu processamento etc.*⁵

Desta forma, é no instrumento convocatório, chamado edital⁶, que a Administração licitadora, na fase interna do certame, fixa as regras e condições a serem observadas, não apenas por parte dos eventuais particulares interessados em formular propostas, mas também, por ela própria.

⁵ DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos jurídicos da licitação**, 3. ed. São Paulo : Saraiva, 1992. p. 65.

⁶ Edital é espécie do gênero ato ou instrumento convocatório, assim como a carta-convite também é. Em licitações modalidade convite, o instrumento convocatório denomina-se, tecnicamente, carta-convite. Neste sentido ver ILC - Informativo de Licitações e Contratos Administrativos. Curitiba : Zênite, n. 24, p. 95, 1996.

Ao fixar estas regras e condições, a Administração goza de uma liberdade restrita, pois *a elaboração do edital subordina-se a regras vinculantes previstas em lei, a que se soma o exercício de escolhas discricionárias para a Administração Pública.*⁷

A propósito o Prof. Roberto DROMI nos ensina que *los pliegos de bases y condiciones deben contener reglas formuladas de manera impersonal y que sirven para mantener la igualdad de los oferentes. Son éstos la fuente principal de los derechos y obligaciones de las partes contratantes, debiendo sus previsiones respetarse y cumplirse sin que modificarse una vez efectuado el llamado a licitación.*⁸

Uma vez elaborado o edital⁹ e após exame e aprovação da assessoria jurídica da Administração, conforme preceitua o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93, há que se dar a devida e necessária publicidade ao certame, na forma e intensidade determinada pelo art. 21 do mesmo Diploma Legal.

Inicia-se, com a publicidade da licitação, a fase externa do certame, obrigando a Administração licitadora a dar total observância aos estritos termos do edital. Com efeito, esta vinculação ao edital decorre do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, consubstanciado no art. 3º da Lei de Licitações presente, uma vez mais, no art. 41 deste Diploma Legal. Após a publicidade legal o edital torna-se a lei interna da licitação, ou ainda, de acordo com os ensinamentos da Profª Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, *é preferível dizer que é a lei da licitação e do contrato, pois o que nele se contiver deve ser rigorosamente cumprido, sob pena de nulidade; trata-se de aplicação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no artigo 3º da Lei nº 8.666.*¹⁰

Vale destacar ainda que esta vinculação atinge também os eventuais licitantes, obrigando-os a respeitar e observar, na totalidade, as cláusulas editalícias.

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**, 3. ed. Rio de Janeiro : Aide, 1994. p. 252.

⁸ DROMI, Roberto. **Licitacion publica**. 2. ed. Buenos Aires : Ciudad Argentina, 1995. p. 80.

⁹ Muito embora conste do parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93 a expressão "minutas de editais", entendemos que o legislador, uma vez mais, foi infeliz na redação do dispositivo. Desta forma, a carta-convite, que como vimos, é espécie do gênero ato ou instrumento convocatório, também deve, obrigatoriamente, passar pelo crivo da assessoria jurídica da Administração.

¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 5. ed. São Paulo : Atlas, 1995. p. 282.

Situações existem em que a Administração, após a publicação do aviso da licitação, se obriga a promover alterações no instrumento convocatório. Tais alterações podem ocorrer por conveniência do órgão licitador para uma melhor adequação, por exemplo, do objeto do certame às suas reais necessidades, como também em razão de provocações de terceiros, através da figura jurídica da impugnação¹¹ ao instrumento convocatório. Desta forma, trazemos o posicionamento do Prof. Marçal JUSTEN FILHO, que registra, o seguinte ensinamento: *A Administração tem total liberdade para alterar as condições inseridas no instrumento convocatório (respeitada a lei, é claro).*¹²

Na mesma linha de pensamento o Prof. Jessé Torres PEREIRA JUNIOR escreve: *As regras do edital não são imutáveis; sobrevindo motivo de interesse público, deve e pode a Administração modificá-las, na medida em que bastar para atender ao interesse público, desde, é curial, que o faça antes de iniciada a competição.*¹³

O legislador de 1993, ao imaginar situações desta natureza, normatizou-as no § 4º, do art. 21, da Lei 8.666/93, o qual encontra-se assim consignado:

“Art. 21 ...

... *omissis* ...

§ 4º - Qualquer modificação no edital¹⁴ exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.”

Se o dispositivo acima for interpretado literalmente, procedimento este que a boa técnica interpretativa não recomenda, pode-se concluir, equivocadamente no meu modo de ver, que alterações levadas a efeito

¹¹ Conforme dispõe o art. 41 da Lei nº 8.666/93, não apenas licitantes possuem legitimidade para propor impugnações a atos convocatórios, mas também, qualquer cidadão, interessado diretamente no certame ou não, a possui. Trata-se a meu ver, de mais um princípio, muito embora não elencado expressamente no texto legal, mas presente em vários dispositivos da lei, qual seja, o princípio da fiscalização ou da participação popular.

¹² Ob. cit., p. 125.

¹³ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública**, 2. ed. Rio de Janeiro : Renovar, 1994. p. 129.

¹⁴ Pelas razões anteriormente assinaladas, é evidente que a regra estabelecida vale também para carta-convite.

nas condições de habilitação, por exemplo, não reclamam a devolução do prazo de publicidade do certame, em virtude de que a lei empregou a expressão **“a alteração não afetar a formulação das propostas”**.

Tal conclusão é equivocada como dissemos. Se alterações significativas forem promovidas nas condições de habilitação, o prazo de publicidade deve ser devolvido, possibilitando assim aos eventuais licitantes que já estejam elaborando e preparando os documentos necessários, se adequarem às novas regras, bem como, outros particulares que até então não tinham interesse ou condições de habilitação, com as alterações, eventualmente, terão.

Neste sentido trago o magistério do Prof. Celso Antônio Bandeira de MELLO, que ao enfrentar questões desta natureza nos ensina:

“Sem embargo, o princípio da igualdade, expressamente assumido pela lei no art. 3º - e que tem estribo constitucional direto, como dantes se viu - exige que o reinício do prazo ocorra também nos casos em que a alteração interfira com requisitos de habilitação para disputar o certame.”¹⁵

Alterações substanciais levadas a efeito em editais de licitação, sem a necessária devolução do prazo de publicidade, têm sido repelidas, não apenas pelos Tribunais de Contas, mas também pelo próprio Poder Judiciário, conforme se constata pelas decisões trazidas a seguir:

Licitação. Edital. Modificação exige mesma divulgação do original. Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas. (TCE/RJ, Cons. Reynaldo Sant'Anna, RTCE/RJ, nº 27, jan/95, p. 290). Licitação. Nulidade. Ocorrência. Vícios verificados no procedimento da concorrência pública. Declaração judicial da nulidade do certame, independentemente da falta de impugnação na fase administrativa. Modificação das condições estabelecidas no edital,

¹⁵ Ob. cit., p. 315.

sem nova publicação deste com graves prejuízos para os interessados em concorrer e para o próprio poder público. Violação aos princípios previstos no art. 37, da Constituição Federal. (TJ/PR, Ap. Civ. nº 29.432-4, Des. Nasser de Melo, 14/12/94).

CONCLUSÕES

Pelas razões fático-jurídicas anteriormente expendidas, conclui-se, de forma objetiva, que se o aviso de licitação já fora publicado e o prazo para publicidade do certame encontra-se em curso, qualquer modificação substancial que se faça no instrumento convocatório e que afete, não apenas a formulação das propostas, mas também, as condições para habilitação, deverá ser comunicada aos eventuais interessados que já tenham retirado o ato convocatório, bem como novo aviso de licitação deverá ser publicado, obedecida a forma e intensidade do art. 21 da Lei de Licitações, reiniciando-se, conforme determina o § 4º do mesmo artigo, a contagem do prazo legal para a publicidade do certame.

* *Mestrando em Direito Administrativo pela PUC/SP e Inspetor de Controle do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.*

CORRUPÇÃO EM OBRAS PÚBLICAS

*Texto extraído do livro Crônicas,
de Luiz Carlos Pereira Tourinho*

Na semana que findou recebemos da Federação Brasileira de Associações de Engenharia um exemplar de interessante e utilíssimo trabalho, tendo por título *Especificações Gerais*. De autoria do ilustre engenheiro Benjamin B. Fraenkel, professor da Escola Politécnica do Rio de Janeiro, com a colaboração de diversos engenheiros centro-americanos, o que primeiro chama atenção do leitor é o que se lê no carimbo apostado na primeira página *Métodos usados nos Estados Unidos da América para impedir corrupção em obras públicas*.

Natural a nossa curiosidade. Mas, ao nos aprofundarmos no assunto, verificamos não ter sido o substantivo *corrupção*, originário do latim *corrupto*, ônus, empregado no sentido comum hoje usado entre nós brasileiros - mas no sentido técnico: obra mal feita, mal acabada, sem observância das Normas Técnicas ou das Especificações, e, portanto, deteriorável em curto espaço de tempo.

Construção de Obra Pública, é evidente, não segue o mesmo caminho da obra particular. Nesta vigora o interesse do proprietário. A ele compete escolher o material, de primeira ou de segunda qualidade, conforme a sua intenção de investir X ou X+N cruzeiros. Ao contrário, a Obra Pública deve ter sempre alto padrão. Temos aí exemplos de obras deixadas pelos presidentes Xavier da Silva - o antigo Ginásio Paranaense, o Grupo Escolar Xavier da Silva, o antigo Fórum; Caetano Munhoz da Rocha: as Escolas Normais de Curitiba, Ponta Grossa e Paranaguá o Sanatório da Lapa e o Leprosário de Piraquara; ou mesmo de Manoel Ribas, o Colégio Estadual, e Bento Munhoz da Rocha, o Teatro Guaíra.

Hoje a construção de edifícios destinados a abrigar as repartições públicas de um modo geral passou a constituir uma das mais importantes atividades governamentais. Diariamente a coletividade reclama novas escolas, hospitais, quartéis, postos de saúde, fóruns, cadeias, penitenciárias, coletorias, laboratórios, etc. Essas obras, numerosas num

Estado jovem como o nosso, consomem anualmente grossa fatia do orçamento. Todavia, por mais absurdo que pareça, são projetadas, especificadas, roçadas, licitadas, fiscalizadas, medidas, recebidas e pagas por órgãos com específicas funções de promover educação, saúde, segurança, arrecadação, fiscalização, justiça, legislação, tomada de contas, etc. E como não podia deixar de acontecer, cada uma comporta-se à sua maneira.

Sempre existiu, embora não devesse existir, animosidade entre o político e o técnico. Hoje até mais acirrada, pela confusão que geralmente se faz entre o burocrata e o engenheiro. Se ao engenheiro é necessária certa dose de perspicácia para compreender que o político tem obrigação moral de dar satisfação aos seus eleitores, à sua vez o político deve entender que contra números não há argumentos.

Exemplifiquemos. Quando exercíamos a direção do DER do Paraná, no Governo Bento Munhoz da Rocha, defrontamo-nos com dois problemas que giravam em torno do eterno conflito da política e da técnica. Ao elaborarmos o projeto da nova rodovia Curitiba-Ponta Grossa, pela aerofotogrametria, julgamos como melhor solução seguir de São Luiz do Purunã diretamente a Ponta Grossa, deixando Palmeira à margem. A outro lado, refazendo o estudo da rodovia Ponta Grossa-Apucarana, decidimos ligar Ponta Grossa diretamente a Ortigueira, deixando Tibagi à margem. Foi muito natural que os ilustres representantes daqueles dois municípios, na Assembléia, reivindicassem junto ao Governador a mudança de trabalho. Na nossa exposição demonstramos que as duas soluções trariam um encurtamento de 40 km entre Apucarana e Curitiba, Na média de 4 mil veículos-dia, ou 60 milhões de km/ano, ou ainda 10 milhões de litros de combustível por ano sem falar do óleo lubrificante, dos pneus, do desgaste das peças, do tempo de percurso. Inteligentes e bem intencionados, os deputados só tiveram que concordar.

Na construção de modernos edifícios para repartições públicas, compreende-se que a modernização dos processos construtivos, a aplicação de novos materiais, a evolução constante da arquitetura, da disposição dos espaços, a complexidade dos projetos de instalações elétricas, sanitárias e contra incêndios, exigem que se proceda a sistematização de todos esses conhecimentos, não só acumulando a experiência adquirida, mas também incentivando a execução de estudos

minuciosos, pesquisas pacientes, investigações oportunas. Nelas se resumem os processos construtivos, os materiais, as máquinas, enfim todos os fatores que intervêm na complexa operação que é a construção de um hospital, um quartel, uma penitenciária, uma escola, etc. Há uma ordem a ser obedecida. As especificações mostram como os trabalhos de construção devem ser executados; os tipos de materiais a serem incorporados às obras, as características desses materiais, também as características a serem exigidas da obra após concluída e, sobretudo, a maneira de verificar estas características. Um contrato que não venha acompanhado de um conjunto de especificações a serem cumpridas, é um documento incompleto e sem valor. As especificações são tão importantes quanto o projeto da obra. Esse indica aspectos geométricos. Aquelas tratam da qualidade dos trabalhos executados, dos materiais empregados e, sobretudo, da maneira de como controlar e verificar essas características, a fim de que a obra preste serviços por longo espaço de tempo.

Peça importante é o Contrato. Deve conter direitos e deveres do contratante e do contratado. Empreiteiro não é inimigo do Estado. É colaborador. Arrisca capital e nome. Porém, no caso de não executar a obra contratada, ou de mal executá-la, os danos devem ser apurados e liquidados. Quanto ao Estado, deve compreender que Engenharia não é meio de morte. É meio de vida. Os custos devem assegurar um lucro compatível com a responsabilidade da obra. Entanto, nenhuma medição, avaliação ou certificado de serviços executados antes ou depois da conclusão, entrega e pagamento dos trabalhos, impedirá que o governo investigue a quantidade real e a qualidade de trabalho, assim como do material empregado. Nem impedirá demonstrar-se que qualquer medição, avaliação ou certificado de serviços executados são falsos, ou incorretamente feitos, nem que os trabalhos e materiais estão em desacordo com o estipulado.

Um exemplo? Durante a guerra o exército dos EUA construiu por empreitada estabelecimentos militares no Nordeste. Se a obra fora contratada por Cr\$ X, a ele não importava que o contratante a fizesse por Cr\$ (X-N). Importava, porém, o estrito cumprimento das especificações. Se estas determinavam dobradiças de 4 polegadas, e no ato da entrega da obra fosse constatado o emprego de dobradiças de 3,8 polegadas, deviam se imediatamente substituídas.

A boa especificação deve obedecer as Normas Técnicas. Estas normas traduzem um estágio avançado da técnica. A especificação representa o conhecimento adequado de um material, que premune contra seu mal emprego. A utilização do laboratório para identificar e aferir qualidades é um fator de segurança que a nova técnica oferece aos engenheiros. Normas e especificações são elementos indispensáveis aos engenheiros e construtores para bem desempenhar suas tarefas.

Outro problema complexo é o da adjudicação das Obras Públicas. Com o particular é diferente. Contrata com quem já conhece. Porém, ao lidar-se com dinheiro público, o problema é diferente. As obras podem ser executadas por concorrência pública, concorrência administrativa ou diretamente com empresas regularmente inscritas, conforme exige a lei. Então, os níveis de custo e a qualidade dos serviços vão depender da eficiência do Órgão Público.

As autoridades devem se fazer respeitadas. Conta Keiserling que os mandarins da velha China dos pagodes, não dispunham nem de força militar nem de polícia para apoiar suas ordens. Bastava-lhes o prestígio do cargo, pois o povo admitia que se os ocupavam, eram dignos deles. Sem dúvida foi a mais elevada idéia de governo jamais conhecida. Infelizmente a moral varia no tempo e no espaço; e também de homem para homem. Relata-nos Maurois que entre os banjeros, tribo do interior africano, a mulher podia remediar facilmente o adultério oferecendo ao marido um copo de cerveja. Já os latinos resolvem o problema a bala. Não há, pois, papéis nem formalidades capazes de modificar o caráter do homens. Mas o controle informal pode verificar quando uma pessoa merece ou não confiança. Utilizada de maneira adequada, as técnicas de engenharia e gerência, divulgando periodicamente relatórios detalhados de cada obra e de cada atividade, sem esconder nada, qualquer controle é possível.

Contou-nos o ilustre engenheiro Falcão Bauer, professor da Escola Politécnica de São Paulo, autoridade mundial em controle de qualidade de concreto, que há um ditado que diz: Os médicos enterram seus erros, os arquitetos cobrem-nos de marfim (hoje de pastilhas) e os engenheiros fazem longos relatórios que nunca chegam a ver a luz do dia. Em 1918 a *American Railway Engineering Association* publicou uma compilação de 25 acidentes em construções de concreto, assim clarificadas: cálculo impróprio, erros nos materiais, erro de mão-de-obra,

carregamento prematuro ou remoção das formas de escoramento antes do amadurecimento do concreto, insuficiência de fundações, incêndios. E concluiu que somente através de cuidadosa inspeção será possível diminuir o número de acidentes. Há falhas congênicas de concepção de projeto ou da inobservância das normas. Falhas adquiridas durante a construção, devido ao uso de materiais impróprios com características diferentes das especificações nos projetos, e ainda adoção de métodos de execução e equipamentos inadequados. Também a falta de entrosamento nos diversos níveis, entre projetista, construtor, fornecedor, fiscal. Ausência de supervisão, de previsão ou de bom julgamento.

Portanto, os requisitos de caráter técnico devem ser mantidos a qualquer custo. E a forma de fazer cumprir esses requisitos é entregar o controle e a fiscalização a um órgão único, preparado para essa finalidade.

Projetos não devem ser elaborados por órgãos públicos. Seria o caso de fiscalizar-se a si próprio. Para isso existem autônomos e consultorias de projetos arquitetônicos, de fundações, estruturais, instalações elétricas, sanitárias, contra incêndio, etc. O mesmo acontece com a execução da obra pública. Para estas existem as empresas particulares. São esses autônomos, escritórios de consultoria, empresas de construção que pagam impostos ao governo, geram empregos, acumulam know-how, arcam com ônus em períodos de crise, como o atual, mantendo seu pessoal técnico e mão-de-obra especializada à custa de muitos sacrifícios.

No caso de construção de edifícios para uso das repartições públicas, cabe ao Estado planejar e dirigir essas atividades, controlando-as através de um órgão centralizador, com a finalidade de analisar e aprovar projetos, aprovar normas, especificar materiais, compor custos unitários, fiscalizar a execução, estar presente nas medições, no recebimento e no pagamento. Sobretudo, manter um dossiê completo das firmas empreiteiras para expurgar as más e premiar as competentes.

Com essa finalidade o Estado criou a EMOPAR - Empresa de Obras Públicas do Paraná - que substituiu o antigo Departamento de Edificações, então sob o regime de administração direta. Subordinada à Secretaria de Administração, cabe à EMOPAR superintender todas as construções de edifícios públicos estaduais, assumindo funções eminentemente técnicas, como acima foram expostas. Não se tratando

de empresa para gerar lucro, subsistia mediante a cobrança de uma taxa de fiscalização que os demais órgãos do Estado lhe deviam pelos serviços prestados.

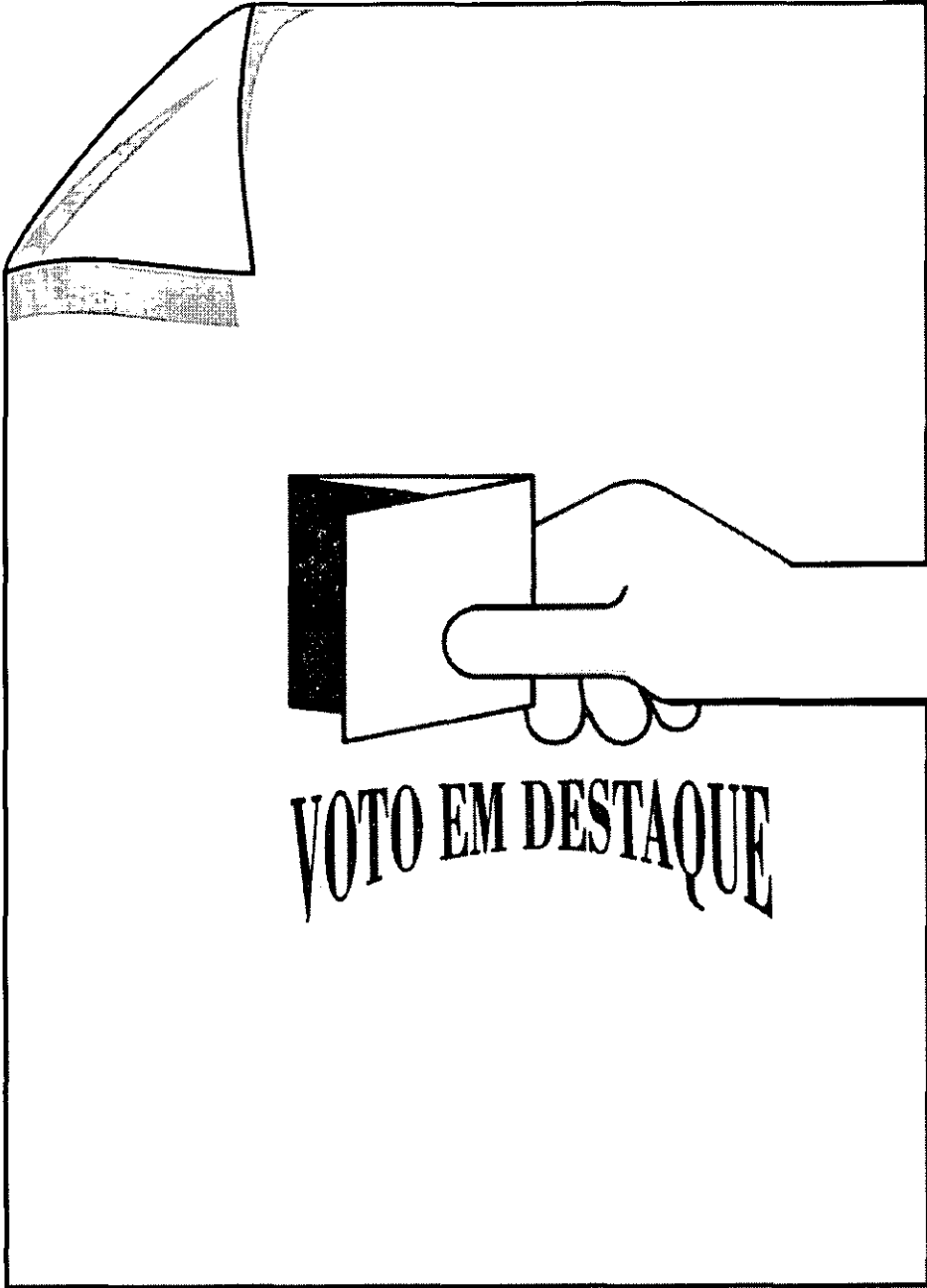
Mas se vai o tempo... e intervém a política. Eleições à vista. Cada Secretaria passa a gerir diretamente suas obras. Então surgiram as *emoparzinhas*, mesmo contrariando as disposições legais. Em 1979 o governador então baixou o Decreto nº 669, que reforçava a obrigatoriedade dos órgãos de administração direta e indireta utilizarem os serviços da EMOPAR. Mas a essa altura o governador já perdera sua autoridade sobre os secretários. O importante era obter votos. Até a Fundação de Saúde Caetano Munhoz da Rocha criou o seu Departamento. Sobretudo, manter um dossiê completo das firmas Vitória, distante 300 km, onde existia um escritório da EMOPAR, deslocava-se um engenheiro de Curitiba. E na sua esteira seguiram a SURHEMA, COPASA, CAFE DO PARANÁ, BANESTADO, TÊCPAR, FAMEPAR, e as diversas secretarias. Então, como dissemos, podia acontecer de encontrar-se, num mesmo município, num mesmo bairro, numa mesma rua, órgãos do governo construindo escolas, hospitais, cadeias, coletorias, terminais de trânsito, etc., etc., seguindo normas diferentes, especificações variadas, contratos desiguais, responsabilidades desniveladas e sobretudo, custos unitários absurdos, quando comparada uma obra com a outra. A culpa desse pandemônio só pode se atribuir à pulverização da centralização e controle, sabiamente estipulada na lei que criou a EMOPAR.

Hoje, felizmente, terminaram as eleições. Temos nova filosofia de governo. Temos diálogo. Mas também reconhecemos que o uso do cachimbo entorta a boca. Com a experiência de anos de engenharia, e de política, julgamos que a correção deve-se processar com vagar. Primeiro fazer valer o recente Decreto nº 517, de 18 de abril. Não permitir o recebimento de qualquer obra sem a nomeação de uma Comissão Fiscal com a participação de um técnico da Secretaria da Administração, isto é da EMOPAR, que vai assumir os encargos de sua conservação. Para as obras novas, seus projetos, contratos, especificações, custos unitários devem passar pelo crivo da mesma Secretaria, única forma de estabelecer a normalização.

A centralização só poderá trazer vantagens. Os projetos vão melhorar. Também a qualidade das obras. Sobretudo os preços. Em

1951, ao assumirmos o DER, as medições finais dos trechos de estradas concluídas eram feitas pelo engenheiro fiscal. Tomamos uma medida: os fiscais procederiam medições e classificações parciais. As finais ficariam a cargo de uma comissão designada pelo próprio diretor. Resultado: o custo médio do metro cúbico de material escavado repentinamente caiu de Cr\$ 21,00 para Cr\$ 13,00. Como ente 51/54 foram escavados 25 milhões de metros cúbicos, fez-se uma economia de Cr\$ 200 milhões, ou de US\$ 10 milhões, que hoje correspondem a 7 bilhões de cruzeiros.

Temos a confiança que dentro da filosofia de governo ora adotada, o assunto vai merecer a devida atenção.



CONVÊNIO

Voto do Relator Conselheiro Rafael Iatauro

O presente protocolado trata da comprovação de recursos, no valor de R\$ 32.054,40, provenientes de Convênio, celebrado entre a Associação de Proteção à Maternidade e Infância de Uraí e a Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família.

Analisando a documentação, a Diretoria Revisora de Contas (Instrução nº 245/97), diante da perfeita formalização processual, opinou pela sua aprovação.

A Procuradoria do Estado (Parecer nº 9.481/97) fez anexar o Parecer nº 7.357/97, exarado em outro processo, onde abordou, com base no art. 116 da Lei nº 8.666/93, a necessidade de procedimento licitatório para a realização das despesas. Ao final, concluiu pela aprovação da prestação de contas, com a ressalva de que a partir do exercício de 1997 esses gastos sejam precedidos de licitação.

Data vênia, discordo desse posicionamento. Inicialmente, porque o artigo 116, da Lei Federal nº 8.666/93, em momento algum faz referência às entidades privadas que pactuem com o Poder Público. Basta ver que o § 2º do referido artigo, ao dispor que *“assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva”*, está a demonstrar que sua incidência é limitada às entidades públicas. Nesse sentido é o comentário que o Professor Marçal Justen Filho faz desse artigo 116: *“Os princípios basilares contidos na legislação sobre contratações administrativas deverão ser obrigatoriamente observados mesmo quando o vínculo jurídico se estabelecer entre órgãos estatais diversos, ainda quando não integrantes do Poder Executivo. Assim, os convênios deverão ser estabelecidos obrigatoriamente por escrito, com prazos de vigência e cláusulas que atendam às determinações legais, etc.”* Observe-se, ainda, o fato do conceituado jurista ter usado, como título, a expressão *“Convênios e acordos entre pessoas da Administração”* (grifei) antes de iniciar suas apreciações sobre esse artigo. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 1ª edição, p. 493, Ed. AIDE).

E nem poderia ser diferente, pois a própria Lei de Licitações e Contratos não faz qualquer menção às entidades de direito privado (art. 1º, parágrafo único).

“Art. 1º: Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único: Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da Administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”.

Impor as formalidades da licitação às entidades filantrópicas de direito privado, que celebrem convênio com a Administração Pública, é prática que fere o Princípio Constitucional da Legalidade, materializado no art. 5, II, da Lei Maior, de que *“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.”* Tal princípio, que no entender do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello *“é específico do Estado de Direito”*¹, não pode ser repentinamente solapado sob alegação de se estar implantando maior rigidez aos gastos públicos.

A liberdade financeira de que tais entidades desfrutam é apenas aparente. O artigo 75, V, da Constituição Estadual² - derivado do artigo 71, VI, da Constituição Federal - prevê o acompanhamento de seus gastos pelo Tribunal de Contas, que não tem se furtado de fiscalização rígida, porém, ponderada, ante o inegável valor social dessas associações privadas.

O posicionamento da Procuradoria fere importante corolário do Princípio da Legalidade³, segundo o qual *“na Administração Pública,*

¹ Curso de Direito Administrativo, 5 ed., p. 47, Ed. Malheiros.

² Art. 75 : O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

V - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado e Municípios mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres.

³ Cf. Elementos de Direito Administrativo de Celso Antônio Bandeira de Mello, Ed. RT, 1980, p. 13

não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza". Ora, se a lei não exige licitação para essa forma de despesa, como pode o Tribunal de Contas exigí-la?

A propósito, o histórico das prestações de contas das subvenções sociais nesta Corte, traz mais um dado relevante e digno de considerações jurídicas: excetuando-se raríssimos casos, a formalização dos dispêndios de entidades que tais, sempre esteve a contento, podendo, inclusive, servir de exemplo para grande número de administradores públicos que, mesmo sob a incidência da Lei de Licitações, cometem graves lesões ao patrimônio estatal.

Não se trata, é bom que se diga, de questionar o instituto da licitação. Absolutamente. Apenas não se pode admitir que o poder de influência que as decisões deste Tribunal tem, seja desviado para o cometimento de abusos ou injustiças. Criar obstáculos que dificultem a atuação dessas entidades parece totalmente fora de propósito, um golpe na atuação social do Estado, pois, em última análise, elas desempenham trabalho que é, nitidamente, público.

Do exposto, voto pela aprovação das contas da APMI de Uraí, referente ao Convênio nº 0455-96, celebrado com a Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família, dando-se, conseqüentemente, provisão de quitação ao seu responsável, sem qualquer observação.

É o voto.

Sala das Sessões, em 05 de agosto de 1997.

CONSELHEIRO RAFAEL IATAURO

Relator

* O processo ao qual se refere este Parecer está publicado nesta Revista na página 151.



CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO - FERROESTE

Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos *Parecer nº 3.269/96*

O Sr. Deni Lineu Schwartz, na qualidade de Presidente do Conselho de Administração da FERROESTE, por meio do ofício nº 001/96, encaminha a este Tribunal de Contas do Estado, consulta a respeito de pessoal.

As questões trazidas à baila pelo Consulente são as seguintes:

“a) O Conselho de Administração da FERROESTE tem competência legal e autonomia para deliberar sobre assuntos pertinentes a pessoal, inclusive para a criação de cargos de provimento não efetivo (cargos de confiança do empregador) de livre nomeação e exoneração?”

b) Sendo afirmativa a formulação da alínea ‘a’, é obrigatório, para o preenchimento desses cargos, a instalação de concurso público?”

Antes de formular tais questões, o Consulente historiou os fatos, destacando a reunião do Conselho de Administração da Interessada, que aprovou a estruturação do Plano de Cargos e Salários e a reestruturação dos cargos de Direção, Gerência e Assessoramento da Empresa.

Destaca posicionamento da 1ª ICE, deste Tribunal de Contas que, por meio do ofício nº 32, de 07 de abril de 1995, posicionou-se pela inconstitucionalidade da criação de cargos de provimento não efetivo, em caráter provisório, para desempenho de funções de confiança, uma vez que contraria a norma do artigo 27, inciso II da Constituição Estadual.

Reproduz alguns artigos da Lei das Sociedades Anônimas (Lei nº 6.404/76), que determinam que as sociedades de economia mista estão sujeitas as suas prescrições, bem como, o poder da Assembléia Geral, órgão supremo de tais sociedades.

Por fim, ilustrando sua consulta, destaca decisão do Tribunal de Contas da União, quanto a obediência ou não à norma do artigo 37, inciso II da Constituição Federal, para admissão de pessoal.

Anexo ao ofício encaminha documentação hábil para auxiliar na resposta das questões, instruindo a consulta de forma a possibilitar uma análise pormenorizada.

DA ANÁLISE.

1. Inicialmente, destacamos que o Consulente é parte legítima para perquirir a este Tribunal de Contas, destacando dentre as autoridades legitimadas pelo art. 31 da Lei nº 5.615/67, bem como o assunto é de interesse da Administração Pública, motivo pelo qual passamos a análise do Mérito.

2. A análise da consulta será feita de acordo com a ordem das questões, motivo pelo qual reproduziremos a primeira:

“a) O Conselho de Administração da FERROESTE tem competência legal e autonomia para deliberar sobre assuntos pertinentes a pessoal, inclusive para a criação de cargo de provimento não efetivo (cargos de confiança do empregador) de livre nomeação e exoneração?”

O Estatuto anexado ao ofício, em seu artigo 17, inciso I, alínea 'a', determina:

“Art. 17 - Compete ao Conselho de Administração, além das atribuições previstas na lei:

I - aprovar:

a) a política geral de administração da empresa”.

Fábio Ulhoa Coelho, em sua obra Código Comercial e Legislação Complementar Anotados, quando trata da competência do Conselho de Administração, assim se posiciona:

“Os poderes do Diretor da sociedade anônima, ao qual é cometida a administração, medem-se pelos estatutos ou pelas resoluções das assembléias gerais, presumindo-se que os de alienar e dar em garantia real os bens sociais devem ser exercidos em conformidade com os fins da sociedade. Nas sociedades em que os Diretores concentram as ações do capital em sua maioria, as cláusulas dos estatutos relativas a poderes dos administradores devem ser interpretadas extensivamente (...)” (TJRJ, RT, 479/194).

Assim, estando especificado no estatuto que ao Conselho de Administração compete a política geral de administração, fica claro que este órgão tem competência legal para deliberar a respeito de pessoal.

É certo que esta deliberação está vinculada a norma legal que regulamenta a matéria, como bem frisou a 1ª ICE, devendo os cargos de livre nomeação e exoneração, serem assim declarados por lei.

Citando a lei, está o Estatuto tratando, além de outras, da Lei nº 6.404/76, que em seu artigo 235 determina:

“Art. 235. As sociedades anônimas de economia mista estão sujeitas a esta Lei, sem prejuízo das disposições especiais de lei federal”.

Esta norma deixa claro que as sociedades de economia mista estão sujeitas a legislação pertinente à sociedades anônimas e a aquelas que lhe dizem respeito, assim como a Constituição Federal e as normas que regulamentam a atuação da Administração Pública.

“b) Sendo afirmativa a formulação da alínea ‘a’, é obrigatório, para o preenchimento desses cargos, a instalação de concurso público?”

Tratando-se a sociedade de economia mista de uma entidade que tem por objeto a descentralização da atuação estatal, como bem frisa Hely Lopes Meirelles em sua obra “Direito Administrativo Brasileiro, 21ª edição, pág. 331/332”, cujo texto reproduzimos abaixo:

“São espécie do gênero paraestatal, porque dependem do Estado para sua criação, e ao lado do Estado e sob seu controle desempenham as atribuições de interesse público que lhes forem

cometidas. Integram a Administração indireta como instrumentos de descentralização de serviços (em sentido amplo: serviços, obras, atividades) que antes competiam ao Poder Público”.

Diante deste posicionamento, e sendo parte integrante da Administração Indireta do Estado, ficou vinculada a norma do artigo 37, II da Constituição Federal:

“Art. 37 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos ressalvados as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração”.

Diante de tal prescrição, as sociedades de economia mista ficaram adstritas a realização de concurso público para a admissão de pessoal, seja pelo regime subordinado à Consolidação das Leis do Trabalho, uma vez que o §1º do artigo 173 da Lei Maior assim regulamenta:

“Art. 173 - ...omissis...

§1º A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias”.

A este respeito, o Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua obra “Curso de Direito Administrativo - 7ª edição, pág. 118”, editora Malheiros, defende a seguinte tese:

“68. Admissão e dispensa de pessoal nas empresas estatais - Em decorrência do art. 37, inciso II, da Constituição, de acordo com o qual “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão...”, o ingresso nas empresas estatais está subordinado ao aludido requisito”.

E complementa o ilustre autor:

“Compreende-se que a empresa estatal pode, legitimamente, prescindir da realização de concurso público nas situações em que sua realização obstaría alguma necessidade de imediata admissão de pessoal ou quando se trate de contratar profissionais de maior qualificação, que não teriam interesse em se submeter a prestá-lo, por serem absorvidos avidamente pelo mercado”.

Esta segunda parte trata, salvo melhor juízo, de contratação por prazo determinado, o que nos leva, no âmbito estadual a norma do artigo 27, inciso IX da Constituição Estadual.

Tratando da Carta Estadual, esta é clara quanto a admissão de pessoal nas sociedades de economia mista:

“Art. 27 -...omissis...

XXIII - a admissão nas empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e autarquias da administração indireta estadual depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos”.

Esta norma não dá espaço para interpretações extensivas, deixando claro que a Interessada deverá, para admissão de pessoal, realizar concurso público.

Quanto ao quadro de pessoal temporário, este Tribunal de Contas recentemente posicionou-se a respeito, em sessão plenária do dia 19.03.96, através da Resolução nº 3.340/96, por meio da qual decidiu negar registro às contratações de pessoal efetuadas pelo Banco do Estado do Paraná S/A, para preenchimento de vagas do Quadro de Pessoal não Efetivo, face sua ilegalidade.

Para bem entender a ilegalidade do ato de admissão em cargo ou emprego público sem prévia aprovação em concurso público, quanto ao Interessado, deve ser feita a distinção entre cargo e emprego público. Para tanto, destaca-se a lição de Diógenes Gasparini em sua obra “Direito Administrativo, 4ª edição, pág. 187/188”:

“Para nós, ante essas definições e a nova ordem constitucional, cargo público é o menor centro hierarquizado de competência da Administração direta, autárquica e fundacional pública,

criado por lei ou resolução, com denominação própria e número certo. Existe na Administração Pública direta (Executivo, Legislativo, Judiciário), autárquica e fundacional pública de qualquer dos níveis de governo (federal, estadual, distrital e municipal). Na administração direta incluímos os Tribunais e os Conselhos de Contas”.

E prossegue o ilustre Autor:

*“Tampouco se confunde com **emprego público**. Este é o trabalho, o ofício, exercido por um servidor em caráter permanente, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho. A diferença entre função e emprego público está na duração do desempenho, isto é, naquela é temporário, neste é permanente”.*

Diante desta posição, fica definido que a FERROESTE não pode ter quadro de provimento não efetivo, salvo os cargos em comissão, assim declarados por lei. Quanto ao restante dos cargos, deverão ser providos por meio de concurso público, como determina a Constituição Estadual.

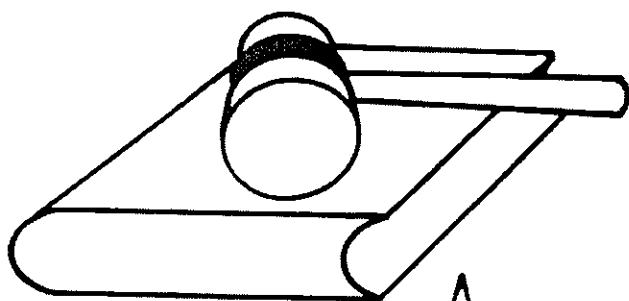
Desta forma, opinamos no sentido de que a presente consulta seja respondida nos termos deste parecer.

É o Parecer.

D.A.T.J, em 17 de abril de 1996.

PAULO CÉSAR KEINERT CASTOR
Assessor Jurídico

* O processo ao qual se refere este Parecer está publicado nesta Revista na página 150.



A
JURISPRUDÊNCIA



CADERNO MUNICIPAL

APOSENTADORIA ESPECIAL

1. MOTORISTA - DISPONIBILIDADE.

RELATOR : Auditor Joaquim Antônio Amazonas
Penido Monteiro
PROTOCOLO Nº : 169.980/97-TC.
ORIGEM : Município de Cidade Gaúcha
INTERESSADO : Prefeito Municipal
DECISÃO : Resolução nº 8.005/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Aposentadoria especial para motorista. Inexistência de regulamentação legal. Impossibilidade da concessão.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor Joaquim Antônio Amazonas Penido Monteiro, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 3.008/97 da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos desta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA e os Auditores RUY BAPTISTA MARCONDES, OSCAR FELIPPE LOUREIRO DO AMARAL, JOAQUIM ANTÔNIO AMAZONAS PENIDO MONTEIRO e GOYÁ CAMPOS.

Foi presente o Procurador do Estado junto a este Tribunal, ALIDE ZENEDIN.

Sala das Sessões, em 08 de julho de 1997.

JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA
Conselheiro no exercício da Presidência

Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos
Parecer nº 3.008/97

O Município de Cidade Gaúcha, por meio do ofício nº 075/97, representado nesta oportunidade pelo Prefeito Municipal, encaminha consulta a este Tribunal de Contas que diz respeito a aposentadoria especial aos 25 anos a motorista, patroleiro, paseiro, tratorista, etc...

A presente consulta se faz necessário porque os servidores não aceitam os esclarecimentos da Prefeitura.

A Constituição Federal em seu artigo 40, §1º estabelece:

"Art. 40-...

§1º Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, 'a' e 'c', no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas".

Assim a Lei Maior estabelece que deverá haver uma complementação à regra constitucional que apenas permite a fixação de situações que permitem a inativação do servidor público em tempo diferenciado do ordinário.

Ocorre que não houve até o presente momento qualquer regulamentação legal neste sentido.

A lei complementar que cita o §1º do art. 40 da Carta Magna é da competência do Sr. Presidente da República, conforme inúmeras decisões do Excelso Pretório, dentre as quais transcreve-se a ementa de decisão do Mandado de Injunção nº 444, em 29.09.94:

"Direito Constitucional e Processual Civil.

Mandado de Injunção.

Servidores Autárquicos. Escola Superior de Agricultura de Lavras - ESAL (Autarquia Federal sediada em Lavras, Minas Gerais).

Aposentadoria Especial.

Atividades Insalubres. Artigos 5º, LXXI e 40, §1º da Constituição Federal.

1. O §1º do art. 40 da C.F. apenas faculta ao legislador, mediante lei complementar, estabelecer exceções ao disposto no inciso III, 'a' e 'c', ou seja, instituir outras hipóteses de aposentadoria especial no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.
2. Tratando-se de mera faculdade conferida ao legislador, que ainda não a exercitou, não há direito constitucional já criado, e cujo exercício esteja dependendo de norma regulamentadora.
3. Descabimento do Mandado de Injunção, por falta de possibilidade jurídica do pedido, em face do disposto no inciso LXXI do art. 5º da C.F., segundo o qual somente é concedido Mandado de Injunção, quando a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes a nacionalidade, a soberania e cidadania.
4. Mandado de Injunção não conhecido. Votação unânime". Fonte: DJU de 04.11.94, pág. 29.827.

Esta decisão do Supremo Tribunal Federal responde claramente a respeito da concessão do benefício da aposentadoria especial.

Assim sendo, o Município não poderá conceder aposentadoria aos servidores ocupantes dos cargos mencionados por total falta de regulamentação legal.

Isto posto, opina-se no sentido de que a presente consulta seja respondida nos termos deste parecer.

D.A.T.J., em 19 de maio de 1997.

PAULO CESAR KEINERT CASTOR
Assessor Jurídico

AQUISIÇÃO DE TERRAS - REASSENTAMENTO

1. COPEL - USINA HIDROELÉTRICA - 2. INTERESSE SOCIAL SOBREPÕE-SE À LICITAÇÃO.

RELATOR : Conselheiro Henrique Naigeboren
PROTOCOLO Nº : 122.042/96-TC.
ORIGEM : Tribunal de Contas do Estado do Paraná
INTERESSADO : Inspeção de Controle Externo - 2ª I.C.E.
DECISÃO : Resolução nº 8.693/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Aquisição de terras, sem licitação, por parte da COPEL, para reassentamento de pequenos proprietários atingidos pela construção de uma usina hidroelétrica. Legalidade do ato, já que as terras adquiridas através de menor preço não atenderiam às necessidades dos atingidos, portanto, o interesse social sobrepõe-se ao procedimento licitatório.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Henrique Naigeboren, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 2.791/96 e 11.855/96, respectivamente, da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos e Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN e os Auditores RUY BAPTISTA MARCONDES, OSCAR FELIPPE LOUREIRO DO AMARAL e JOAQUIM ANTÔNIO AMAZONAS PENIDO MONTEIRO.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 29 de julho de 1997.

JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA
Conselheiro no exercício da Presidência

Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos ***Parecer nº 2.791/96***

A Segunda Inspeção de Controle Externo, vem através do Ofício nº 22/96, formular consulta para a apreciação e decisão do douto plenário deste Tribunal.

Versa a presente consulta sobre a aquisição de terras pela Copel, para fins de reassentamento dos atingidos pela construção da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias.

A Copel adquiriu alguns alqueires em maio de 1995, sem procedimento licitatório. Em continuidade ao processo de compra de terras, a Copel instaurou procedimento licitatório, na modalidade de Concorrência. Ocorre que os atingidos pela obra enviaram um abaixo assinado não aceitando a licitação, por entenderem que ao privilegiar o menor preço, ela não conduziria à escolha das áreas que melhor atendessem às necessidades da população atingida.

Considerando justa esta reivindicação a Copel acatou-a e revogou a licitação alegando fato superveniente. Foi criada, então, uma Comissão Multiinstitucional para a seleção e classificação de imóveis para futura aquisição pela Copel.

Estabeleceu-se também que as aquisições das referidas áreas, dariam-se mediante processo de desapropriação. O Decreto Estadual nº 466 de 24.02.95 declarou as áreas selecionadas, de interesse social, para fim de reassentamento de pequenos proprietários.

Diante dos fatos, a Segunda Inspeção de Controle Externo perquire sobre a legalidade da aquisição destas terras para reassentamento, sem o procedimento licitatório e se o Decreto Estadual nº 466 exime a Copel da Licitação.

Da análise dos fatos acima expostos, faz-se necessário um estudo dos dois pontos que consideramos centrais.

O primeiro trata-se da revogação da licitação e o segundo do instituto da desapropriação.

Quanto a revogação da licitação, esta encontra-se prevista na Lei 8.666/93, no seu artigo 49, *caput*:

Art. 49 - A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

A revogação da licitação assenta em motivos de oportunidade e conveniência administrativa, sendo que as conveniências que comandam a revogação e constituem a justa causa da decisão revocatória.

O consagrado autor Marçal Justen Filho esclarece:

A revogação se funda em juízo que apura a conveniência do ato relativamente ao interesse público. No exercício de competência discricionária, a Administração desfaz seu ato anterior por reputá-lo incompatível com o interesse público. (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos, 3. Ed., Aide).

No caso em tela vislumbra-se que ao determinar a revogação da licitação, a Copel considerou o interesse social do reassentamento como precípua. Diante da alegação dos atingidos, chegou a conclusão que as áreas que seriam adquiridas mediante procedimento licitatório não atenderiam as necessidades do reassentamento.

A revogação pressupõe que a Administração possui liberdade para depois de praticar o ato, verificar que o interesse público poderia ser melhor satisfeito por outra via.

Vislumbramos que o motivo superveniente justificado pela Copel, trouxe em seu bojo a superveniência do interesse público.

As terras a serem adquiridas para fins do reassentamento teriam qualificações específicas e particulares, uma vez que tratava-se de reinstalar famílias de agricultores que teriam sido retirados de suas terras devido a obra da hidrelétrica. Sendo assim entendemos que justo não seria imputar-lhes a aceitação de terras que não atendessem as suas necessidades. Tal fato fez com que a Copel optasse por desapropriar as áreas que melhor atendessem essas necessidades.

Com relação ao instituto da desapropriação, cabe-nos ressaltar que uma vez que o Decreto Estadual nº 466 declarou as áreas de interesse social, não se tem o que discutir quanto a sua legalidade.

Desapropriação é a supremacia do interesse público sobre o particular.

A autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em seu livro "Direito Administrativo" expõe:

"Ocorre interesse social quando o Estado esteja diante dos chamados interesses sociais, isto é, daqueles diretamente atinentes à camadas mais pobres da população e à massa do povo em geral, concernentes à melhoria nas condições de vida, à mais equitativa distribuição da riqueza, à atenuação das desigualdades em sociedade" (4. Ed., Atlas, fls. 139/140).

No presente caso trata-se de reassentamento de pequenos proprietários e produtores sem terra.

Considerando o exposto na presente consulta, bem como as justificativas pelo Diretor Administrativo da Copel, em resposta ao Ofício nº 367 da 2ª I.C.E., constantes às fls 04, 05 e 06, entendemos como legal a aquisição pela Copel, de áreas de terras para reassentamento, com base no Decreto Estadual nº 466, que declarou aquelas áreas de interesse social, tendo sido realizada a desapropriação das terras.

"Ex positis", opina-se pela resposta à Consulta, nos termos acima propostos.

É o Parecer.

D.A.T.J., em 30 de abril de 1996.

SIMONE MANASSÉS VALASKI
Assessora Jurídica

Procuradoria
Parecer nº 11.855/96

1. Através do presente procedimento administrativo a 2ª Inspetoria de Controle Externo apresenta atos praticados pela Companhia Paranaense de Energia - COPEL visando o reassentamento de agricultores atingidos pela Usina Hidrelétrica de Salto Caxias, em construção, e consulta sobre a legalidade da *(i) aquisição pela Copel, de áreas de terras para reassentamento, sem o procedimento licitatório, (ii) com base no Decreto Estadual nº 466, de 24.02.95, que declarou as áreas de interesse social, para fins de reassentamento.*

2. No expediente foram juntados os atos que demonstram o acompanhamento, pela zelosa 2ª I.C.E., de todo o procedimento adotado pela COPEL, na gestão da matéria examinada.

3. A D.A.T.J., através do Parecer nº 2.791/96, bem analisa as questões suscitadas, atribuindo como correta a revogação da licitação iniciada e que visava a compra de áreas para o projeto de reassentamento dos atingidos pela barragem, citando as disposições legais e a melhor doutrina para amparar a assertiva; e quanto ao procedimento de desapropriação, *“não se tem o que discutir quanto a sua legalidade”, entendendo “legal a aquisição pela Copel, de áreas de terras para reassentamento, com base no Decreto Estadual nº 466, que declarou aquelas áreas de interesse social, tendo sido realizada a desapropriação das terras”.*

4. A preocupação da 2ª I.C.E. diz respeito à compra de imóveis rurais efetuada pela COPEL, sem licitação.

A legalidade da dispensa do procedimento licitatório há de ser demonstrada. Neste sentido, verificando as hipóteses definidas na Lei Federal nº 8.666/93, há a seguinte previsão:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

...
X

- para a compra ou locação de imóvel destinado

ao atendimento das finalidades precípua da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado segundo avaliação prévia”.

Concorre, necessariamente, com a norma, os casos arrolados na legislação brasileira que tratam da desapropriação de imóveis para fins de utilidade pública, interesse social, ou, ainda, de interesse social para fins de reforma agrária.

Nestes casos, resta evidente que há finalidade precípua da Administração, pois atende ao interesse público na expropriação de bem imóvel que satisfaça a necessidade da Administração.

O Decreto Estadual nº 466, de 24 de fevereiro de 1995, especifica o fundamento da expropriação no art. 2º, inciso III da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Assim dispõe tal dispositivo:

“Art 2º. Considera-se de interesse social:

...

III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola”.

Na correspondência SDDR-C/0023/96 da Diretoria da COPEL (fls. 16 *usque* 18), consta a finalidade das expropriações promovidas e a promover: projeto de reassentamento de pequenos proprietários e produtores sem terra atingidos pela formação do reservatório da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias.

É indubitoso, portanto, que atende à finalidade precípua da Administração promover o reassentamento de pequenos agricultores atingidos por obra pública, cujo impacto social foi corretamente previsto no Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório (RIMA) e apontada a solução própria que é o reassentamento em áreas próximas ao reservatório.

Ademais, não é irrelevante lembrar que o movimento de agricultores sem terra, hoje em dimensões alarmantes e que constitui um dos problemas brasileiros mais agudos, teve organização inicial a

partir dos agricultores atingidos pela Usina Hidroelétrica de Itaipú, inadequadamente ressarcidos.

5. Isto considerado, e fulcrado nos argumentos supra, este Ministério Público especial, respondendo em tese ao questionamento lançado na exordial, entende ***(i) legal a aquisição de áreas de terras para reassentamento de agricultores atingidos por obra pública, como medida compensatória a cargo do empreendedor, com dispensa do procedimento licitatório, mediante pagamento de preço compatível com o valor de mercado, previamente avaliado; e (ii) regular a aquisição de áreas com fulcro em ato normativo próprio que as declarou de interesse social.***

É o Parecer.

Procuradoria, em 15 de maio de 1996.

ELIZEU DE MORAES CORRÊA
Procurador

AQUISIÇÃO EQUIPAMENTOS - SEMÁFOROS

1. INEXIGIBILIDADE - LICITAÇÃO - 2. IMPOSSIBILIDADE - COMPETÊNCIA.

RELATOR : Conselheiro Rafael Iatauro
PROTOCOLO Nº : 212.088/97-TC.
ORIGEM : Município de Marialva
INTERESSADO : Prefeito Municipal
DECISÃO : Resolução nº 10.635/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Compra de equipamentos (semáforos com informação de tempo). Impossibilidade de competição, diante da escolha do equipamento pela Administração. Inexigibilidade do procedimento licitatório, pela exclusividade no fornecimento.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Rafael Iatauro, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 220/97 e 14.013/97, respectivamente, da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e JOAQUIM ANTÔNIO AMAZONAS PENIDO MONTEIRO.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 04 de setembro de 1997.

JOÃO FÉDER
Vice-Presidente no exercício da Presidência

Diretoria de Contas Municipais

Parecer nº 220/97

Trata o presente protocolado, de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Marialva, que pretende a aquisição de semáforos com informe auxiliar de tempo, sem a instauração do competente processo licitatório, pela inviabilidade de competição, em face da exclusividade do fornecedor. Junta, para tanto, diversos documentos, provando a exclusividade da fabricação e fornecimento do produto, laudos técnicos, pesquisas de opinião, atestados, etc.

MÉRITO

1. Pretende o consulente, a aquisição dos referidos equipamentos com base na inexigibilidade do processo licitatório, prevista no art. 25, inciso I, da Lei nº 8.666/97, que determina o seguinte:

“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes”.

2. Pelo vasto material anexado aos presentes autos, fica, inequivocamente, comprovada a inviabilidade de competição, pela exclusividade do fornecedor, desse tipo de equipamento.

3. Também, é certo que, a impossibilidade de competição, deixa de existir se da licitação participassem os fornecedores de equipamentos convencionais para esse fim.

4. Portanto, deverá, o Administrador consultente, avaliar a relação custo/benefício do equipamento pretendido.

5. Ainda, certas formalidades previstas no art. 26, e seu parágrafo único, da Lei nº 8.666/97, se impõem como condição para plena eficácia do ato, tais como comunicação dentro de três dias à autoridade superior para ratificação, e publicação na imprensa oficial no prazo de cinco dias, etc.

Diante do exposto, entendemos, s.m.j., que a presente consulta poderá ser respondida pela inexigibilidade do procedimento licitatório, desde que observada pelo consultente a relação custo/benefício da aquisição pretendida, bem, como, as prescrições legais aqui citadas.

D.C.M., em 30 de junho de 1997.

NELSON AUGUSTO KUBRUSLY
Assessor Jurídico

Procuradoria
Parecer nº 14.013/97

O presente protocolado, requerido pela Prefeitura Municipal acima epigrafada, tem como objeto o esclarecimento sobre a possibilidade de ser contratada, com inexigibilidade de licitação, o fornecer de equipamento fabricado e fornecido por uma só empresa em todo o território brasileiro. Faz anexar farta documentação no sentido da comprovação da exclusividade e dos benefícios para a municipalidade na aquisição dos mencionados equipamentos de semáforos.

Encaminhado o protocolado à Diretoria de Contas Municipais foi lançado o Parecer nº 220/97, subscrito pelo Assessor Jurídico Nelson Augusto Kubrusly, que enfrentou, com precisão o questionamento

apresentado pelo Legislativo Municipal Consulente. O referido Parecer conclui sobre a possibilidade de ser procedida a aquisição com inexigibilidade de procedimento licitatório, dado o caráter de fornecedor exclusivo em todo o território nacional, de acordo com a documentação anexada. Ressalta, porém a observância dos procedimentos formais previstos na Lei 8.666/93 e a realização de estudos de custo/benefício.

A manifestação da D.C.M., não merece nenhum reparo ou observação, pelo contrário, é digna de nota a dedicação despendida neste protocolado e a excelência de suas conclusões.

A presente consulta, como ressalvado pela D.C.M., não deve adentrar nas questões próprias do ato de administração, ou seja, sobre os critérios de *conveniência e oportunidade*, bem como, sobre a emissão de juízo valorativo de custo e benefício, tarefa própria do Administrador Público.

Este Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas compartilha o mesmo entendimento da Diretoria de Contas Municipais, pelo que, somos pela resposta à consulta nos exatos termos do Parecer nº 220/97, que dada a procedência e objetividade da fundamentação, não merece qualquer complementação, contendo valiosos subsídios para o esclarecimento das dúvidas argüidas pelos Consulentes.

É o Parecer.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Procurador

ARRECAÇÃO MUNICIPAL - REPASSE

1. PREFEITURA MUNICIPAL - CÂMARA MUNICIPAL -
2. CF/88 - ART. 167, IV.

RELATOR : Conselheiro Nestor Baptista
PROTOCOLO Nº : 155.700/97-TC.
ORIGEM : Município de Pitanga
INTERESSADO : Prefeito Municipal
DECISÃO : Resolução nº 8.023/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Inaplicabilidade do duodécimo orçamentário, face a proibição do art. 167, IV da CF/88. A Prefeitura deve repassar à Câmara Municipal, valores suficientes à atender as reais necessidades desta, preservando o princípio da razoabilidade da administração pública e os preceitos orçamentários em vigor.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Nestor Baptista, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 12.484/97 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte, ressaltando a inaplicabilidade da figura do duodécimo orçamentário, face a proibição do art. 167, IV da Carta Magna.

A Prefeitura deve repassar à Câmara Municipal o que for necessário, preservando o princípio da razoabilidade da administração pública e os preceitos orçamentários em vigor.

Juntem-se cópias de reiteradas decisões deste Tribunal de Contas a respeito do assunto.

Participaram do julgamento os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA e os Auditores RUY BAPTISTA MARCONDES, OSCAR FELIPPE LOUREIRO DO AMARAL, JOAQUIM ANTÔNIO AMAZONAS PENIDO MONTEIRO e GOYÁ CAMPOS.

Foi presente o Procurador do Estado junto a este Tribunal, ALIDE ZENEDIN.

Sala das Sessões, em 08 de julho de 1997.

JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA
Conselheiro no exercício da Presidência

Procuradoria
Parecer nº 12.484/97

Na presente consulta o Poder Executivo consulta sobre os percentuais a serem repassados ao Poder Legislativo, as respectivas datas, eventuais receitas a serem excluídas e o percentual destinado a outras despesas do legislativo.

A Diretoria de Contas Municipais, em seu Parecer nº 176/97, afirma que:

- em relação aos percentuais de repasses... há que se verificar nos Chefes dos respectivos Poderes, o mínimo de bom senso no trato com a causa pública, assim, deverá a Administração atuar de forma respeitar as previsões orçamentárias, cabendo ao Prefeito Municipal repassar à Câmara valores suficientes a atender as reais necessidades desta, respeitando por conseguinte a disponibilidade de receita constante do orçamento municipal;
- que a data para transferência é a regulada pelo art. 111 da Lei Orgânica Municipal, não podendo ser ultrapassado o vigésimo dia de cada mês;
- que não cabe para efeito de cálculo do percentual mensal a ser repassado qualquer exclusão de receitas do total arrecadado pelo Município;
- que o duodécimo orçamentário fere o princípio constitucional do art. 167, IV da Constituição Federal.

Concordamos com a Diretoria de Contas Municipais quando traduz aduz a necessidade de ser adotado o mínimo de bom senso no trato com a causa pública, em relação às disponibilidades da receita e a previsão orçamentária.

Discordamos parcialmente das demais colocações do referido Parecer nº 176/97.

Em relação a percentuais, na execução orçamentária, deve-se ressaltar que, genericamente, não se concebe a sua estipulação. Em termos percentuais apenas tem-se admitido o estabelecimento pelas leis orgânicas municipais, como limites para a **elaboração da proposta orçamentária** e nunca para a **execução do orçamento anual**.

Os repasses, portanto, devem ser realizados em termos nominais, segundo as previsões do respectivo orçamento, observados o duodécimo orçamentário e as disponibilidades da receita, como adiante apontado.

O único limite percentual de 5% da receita, previsto na Constituição Federal, é destinado ao limite máximo de gastos com a remuneração dos vereadores, pela legislatura anterior. Para os fins deste percentual, ao contrário do manifestado pela D.C.M., devem ser excluídas determinadas receitas, como segue.

Alguma dúvida poderia ocorrer, inicialmente, em relação ao conceito sobre a expressão *"receita do município"*. A dúvida interpretativa decorre da imprecisão do texto constitucional já que *"a receita municipal não compreende apenas a receita tributária. Vai muito, mas muito longe. Tanto é que existem municípios que conseguem sobreviver pelas outras receitas e não por sua receita tributária"*, conforme WOLGRAN JUNQUEIRA FERREIRA ("O Município à Luz da Constituição de 1988", p. 81).

Esta Corte de Contas, ao se manifestar em consulta formulada pelo Município de Cascavel (protocolo nº 42.616/93), acolheu voto do Exmo. Cons. Cândido Martins de Oliveira, no sentido de considerar como receita municipal, para fins do inciso VII, do art. 29 da Constituição Federal:

"...todas as receitas orçamentárias próprias do Município, com exceção daquelas formadas pelos ingressos financeiros decorrentes de repasses de recursos através de auxílios, convênio e instrumentos congêneres, além dos oriundos de alienação de bens".

Vamos mais além, entendemos que além da exclusão das receitas oriundas de auxílios, convênio e instrumentos correlatos, bem como alienação de bens, não deve ser considerada como receita o ingresso proveniente de empréstimos, que criem obrigações para com terceiros.

J. TEIXEIRA MACHADO JR. e HERALDO DA COSTA REIS, (A Lei nº 4.320 Comentada, 23. Ed., p. 23), observam, com base na natureza de cada “ingresso” de recursos municípios, que:

“Operações de Crédito e outras das quais surjam obrigações com terceiros, por exemplo convênios, e até Alienação de Bens, não serão consideradas receitas propriamente de acordo com a conceituação mencionada, ainda que estejam incluídas no orçamento”.

Outro não é o entendimento de MÁRIO JORGE RODRIGUES DE PINHO, em sua obra “Guia Prático do Vereador, 3. Ed., IBAM, ao afirmar que *“a palavra receita, para o efeito de limite remuneratório dos Vereadores, deve ser vista e analisada... não sob o ângulo do orçamento, por este traduzir entradas de valores das mais variadas origens, inclusive empréstimos”.* (p. 58).

Tais conclusões são conseqüências lógicas do método interpretativo sistemático. O sentido do limitador constitucional, por óbvio, é adequar a remuneração à realidade financeira municipal, sem qualquer conteúdo ampliativo nos seus princípios informadores.

Não há como se afastar o princípio do equilíbrio, como apontado pela Diretoria de Contas Municipais. Apresentamos, em complementação outros detalhamentos, de forma a fornecer, dentro do possível, um panorama genérico sobre o relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo em tais questões orçamentárias.

Toda a questão abordada, implícita ou explicitamente na consulta, deve ser precedida da análise das leis orçamentárias municipais (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual). Com efeito, todas as despesas previstas para a manutenção do Poder Legislativo e sua atividade devem ser previamente previstas nas leis orçamentárias, em especial na lei de meios anual.

O orçamento é que deve ser o marco inicial para a avaliação dos limites de gastos e repasses para a Câmara Municipal. As suas despesas

devem estar restritas dentro de suas próprias dotações orçamentárias. Não é lícito ao Poder Executivo repassar além dos limites previstos no orçamento anual, como também, não é lícito o Presidente da Câmara solicitar recursos superiores ao autorizado na lei orçamentária.

Fora dos limites inicialmente previstos, apenas por intermédio de abertura de créditos suplementares, conforme ritos e pressupostos próprios, previstos na Lei 4.320/64 e na legislação municipal orçamentária, é que podem ser alteradas as dotações inicialmente previstas na lei de meio.

A questão dos recursos financeiros do Poder Legislativo, envolve, além dos princípios orçamentários, a fundamental harmonia e independência entre os Poderes constituídos.

O Texto Constitucional estabeleceu, como garantia de independência entre os poderes, a obrigação do repasse mensal dos recursos previstos no orçamento anual (comumente denominado de duodécimo), para pleno funcionamento do Poder Legislativo.

Respeitadas as opiniões em contrário, interpretamos tal preceito legal, de assento constitucional, de conformação sistêmica, em conjunto com os demais preceitos do orçamento e de sua execução. Deste conjunto sistêmico, destacamos o princípio do equilíbrio orçamentário, de fundamental importância para o relacionamento entre as unidades orçamentárias, no caso, o Poder Legislativo e o Executivo Municipal.

A questão deveria ser resolvida na forma estabelecida na lei complementar de que trata o art. 165, § 9º do Texto Constitucional. Na medida em que, como é de sabença geral, inexistente a referida lei complementar, aplicam-se as disposições da conhecida Lei Federal nº 4.320/64 que, no vácuo legislativo e integrativo das disposições constitucionais, assume o papel de lei complementar e normas gerais de finanças públicas - de observância obrigatória pelos demais entes federados.

Apesar de ultrapassada em vários aspectos, no que diz respeito ao ponto nodal desta consulta, a citada Lei nº 4.320/64 apresenta os pontos de solução da dúvida levantado pelo Executivo Municipal, ao lançar os princípios orçamentários a serem observados.

O primeiro princípio orçamentário, no caso, seria a da previsão das despesas da Câmara Municipal, como já tratado inicialmente, e outro, de igual importância, se constitui no princípio do equilíbrio da execução orçamentária.

Nunca é demais lembrar que a lei anual orçamentária deve estabelecer, em valores e não em percentuais, as dotações do Poder Legislativo, segundo as despesas autorizadas e previstas no plano de meios. Acrescente-se, ainda, os créditos suplementares, segundo as prescrições da Lei nº 4.320/64 e da Lei Orgânica Municipal.

Algumas legislações locais estabelecem para a elaboração do orçamento, uma previsão em percentual sobre a receita municipal. Tal percentual, como princípio geral, não constitui dotação orçamentária, no sentido técnico da expressão, mas, simples limite para a elaboração da proposta orçamentária.

Deve, pois, ser observado o princípio do equilíbrio da execução orçamentária. Este caminho a ser percorrido, tanto pelo Poder Legislativo na execução orçamentária, como pelo Poder Executivo, deverá ser o da compatibilização da despesa com o desempenho de respectiva arrecadação efetivamente verificada, mediante previsão a ser encaminhada ao Poder Executivo; e, em relação ao Executivo Municipal, o repasse da dotação orçamentária do Legislativo deve ser realizado, sob pena de responsabilidade, na mesma proporção do desempenho da arrecadação.

No exercício desses direitos-deveres, não de ser observados os princípios orçamentários, tanto pelo Poder Legislativo, como pelo Poder Executivo.

Existem os limites orçamentários, ou seja, o Poder Executivo não está obrigado a repassar os recursos acima da respectiva dotação orçamentária do Legislativo, caso a receita se comporte segundo a previsão inicial e, caso de insuficiência de arrecadação, a sua obrigação não pode causar o desequilíbrio da execução orçamentária. No mesmo raciocínio, o Poder Legislativo não pode requisitar recursos em desconformidade com o desempenho da receita orçamentária.

Por outro lado, caso tenha ocorrido repasse anterior, abaixo ou acima das previstas na lei de orçamento anual, implicando em alteração orçamentária, com os eventuais excessos ou insuficiência de recursos, deverá ocorrer a devida compensação na hipótese de aumento das receitas inicialmente previstas.

A forma de troca de informações sobre o desempenho orçamentário deve ser estipulada entre ambos os Poderes, não cabendo a esta Corte de Contas estabelecer procedimentos que são afetos ao poder local.

Acrescente-se, outrossim, que esta proporcionalidade é de fácil apuração, mediante cálculos aritméticos. E, aqui, vale a ressalva de não caber neste protocolado qualquer discussão a respeito dos valores declinados na peça inicial, na medida em que, escapa à competência desta Corte de Contas, em procedimento consultivo. Responde-se, pois, apenas em tese, sem implicar na concordância ou discordância dos quantitativos apresentados pelo Chefe do Poder Executivo.

A Lei nº 4.320/64, em seu art. 48, letra “b”, elege o princípio do equilíbrio, ao fixar como objetivo da programação da despesa, na execução orçamentária, a manutenção, *“durante o exercício, na medida do possível”* do *“equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria”*.

Em função da delicada e fundamental independência do Poder Legislativo, em relação ao Poder Executivo, é de se destacar que, não poderá o princípio do equilíbrio orçamentário ser adotado como forma de interferência indevida do Executivo Municipal, tornando o Legislativo submisso às deliberações unilaterais e infundadas do detentor da receita municipal. Não pode, portanto, o Legislativo ficar privado de suas atividades fundamentais.

Razão pela qual, qualquer modificação na proporção inicialmente estabelecida pela lei de meios anual, deve ser motivada com base em elementos e informações seguros e comprovados, sob pena de incidência nas penas por crime de responsabilidade.

Deverá ser considerada, ainda, a possibilidade de aproveitamento de eventuais créditos suplementares, até o limite da reserva de contingência do orçamento anual, no que diz respeito à Câmara Municipal, sem prejuízo de eventuais aproveitamentos de créditos suplementares decorrentes de excesso de arrecadação, anulação parcial ou total de dotações orçamentárias e outras hipóteses previstas em lei.

Neste particular, cabe como luva a observação de ADILSON DE ABREU DALLARI, em parecer publicado na Revista de Direito Público, vol. 95, p. 268:

“Caberá, entretanto, ao Prefeito, examinar os motivos e o mérito de cada suplementação, dado que, de um lado, não pode impedir o funcionamento da Câmara Municipal, mas, de outro lado, não

está obrigado a atender pedidos de suplementação, imotivados e despropositados, muito especialmente, quando o reforço de dotação for destinado a atender despesas irregulares, lastreadas em normas internas ilegais e inconstitucionais”.

É imperativo, como se viu até o momento, a preponderância da razoabilidade no trato da questão, de forma a ser atingido o princípio da independência dos poderes e da boa e equilibrada execução orçamentária anual. De inteira pertinência, no caso, a decisão desta Corte de Contas transcrita pela Diretoria de Contas Municipais:

“Consulta. Repasse de Recursos do Executivo para o Legislativo. Relações entre os poderes devem seguir o Princípio da Harmonia, conforme art. 2º, CF/88. A Câmara deve solicitar o necessário, e o Executivo deve atender o possível e o razoável, considerando a real arrecadação do Município”.

Por último, cabe arrematar em relação ao período a ser adotado para a apuração do necessário equilíbrio orçamentário e eventuais limites estabelecidos na legislação incidente. É sabido que a lei orçamentária é ânua e sua execução se dá de forma contínua e mensal. Seja para o cálculo do teto máximo de remuneração dos Srs. vereadores, seja para a programação da despesa, deve ser considerado o período mensal do comportamento da receita orçamentária, de forma a completar o período anual de execução com o necessário equilíbrio. Isto, porém, não está a impedir que, em determinado mês, tenha sido repassado valor a maior, segundo as reais necessidades de cada unidade orçamentária. Neste caso, deverão ser buscados meios de compensação nos períodos subseqüentes, no sentido de, na medida do possível, ser buscado o equilíbrio da execução orçamentária ou o enquadramento das despesas dentro dos limites estabelecidos no ordenamento jurídico.

Não concordamos com o alegado vício de inconstitucionalidade, do duodécimo orçamentário, já que não compartilhamos a tese de que tal dispositivo da Lei Orgânica Municipal fere o princípio inserido no inciso IV, do art. 167, da Constituição Federal, ao proibir a vinculação da receita de impostos a determinados fundos ou despesas.

Em primeiro lugar, porque o dispositivo veda apenas a vinculação da receita de impostos, quando, o duodécimo orçamentário tem a sua base de cálculo sobre a receita orçamentária - que, por elementar, abrange outras categorias de receitas. Em segundo lugar, porque o repasse das dotações orçamentárias, tal como prevista no art. 168 da Constituição Federal, tem fundamento no próprio texto constitucional.

Por tudo isto, somos pela resposta à consulta na forma da argumentação contida neste parecer, que procura fornecer subsídios ao aperfeiçoamento da relação orçamentária entre os poderes públicos municipais.

É o Parecer.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Procurador

AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO

1. ATIVIDADE PRIVADA - 2. AFASTAMENTO DE SERVIDOR PÚBLICO - PLEITO ELETIVO - 3. CONCESSÃO DE LICENÇA PRÊMIO.

RELATOR : Auditor Goyá Campos
PROTOCOLO Nº : 172.760/97-TC.
ORIGEM : Município de Guaíra
INTERESSADO : Prefeito Municipal
DECISÃO : Resolução nº 8.390/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Possibilidade da contagem de tempo de serviço em atividade privada, desde que apresentada certidão expedida pelo INSS, atestando o tempo de contribuição. Quanto ao afastamento do servidor para concorrer a pleito eletivo e a concessão de licença prêmio, será possível, passando o tempo de serviço a ser contado após o retorno do servidor à atividade, nos termos do art. 15 da Lei Municipal nº 899/90.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor Goyá Campos, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 3.122/97 da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos desta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA e os Auditores RUY BAPTISTA MARCONDES, OSCAR FELIPPE LOUREIRO DO AMARAL, JOAQUIM ANTÔNIO AMAZONAS PENIDO MONTEIRO e GOYÁ CAMPOS.

Foi presente o Procurador do Estado junto a este Tribunal, ALIDE ZENEDIN.

Sala das Sessões, em 17 de julho de 1997.

JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA
Conselheiro no exercício da Presidência

Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos ***Parecer nº 3.122/97***

O Prefeito Municipal de Guaíra, consulta esta Corte de Contas acerca da possibilidade de se averbar o tempo de serviço de atividade privada no acervo de servidor daquela municipalidade. Consulta ainda, se o afastamento do servidor para concorrer a pleito eletivo lhe retira o direito à licença prêmio face ao disposto no artigo 15 da Lei Municipal nº 899/90, e como ficaria a contagem para a concessão de tal benefício.

A autoridade que patrocina a presente é parte legítima para consultar esta Corte de Contas, estando dentre as elencadas no artigo 31 da Lei nº 5.615/67.

No entanto, a questão envolve um caso concreto e o entendimento do Plenário desta Casa, a exemplo das Consultas protocolizadas sob nº 14.738/95 e nº 11.874/95, dentre outras, com decisões consubstanciadas nas Resoluções nº 8.476 e nº 7.889, respectivamente, é pelo arquivamento dos expedientes quando assim fosse.

Porém, se a decisão do Corpo Deliberativo deste Tribunal for pelo conhecimento da presente consulta passa-se à análise do tema hipoteticamente.

O tempo de serviço de atividade privada deverá ser contado para efeitos de aposentadoria e disponibilidade, nos termos do artigo 202, § 2º da Constituição Federal. Mas para tanto, deverá ser demonstrado através de Certidão expedida pelo INSS, o tempo de contribuição. Neste sentido decidiu este Tribunal de Contas no protocolado nº 41.016/94-TC, cuja ementa transcreve-se:

TEMPO DE SERVIÇO - APOSENTADORIA

Relator : *Conselheiro João Féder*

Protocolo nº : *41.016/94-TC.*

Origem : *Município de Ivaiporã*

Interessado : *Prefeito Municipal*

Decisão : *Resolução nº 9.196/94-TC. - 27/12/94.*

Consulta. Impossibilidade de se computar tempo de serviço prestado na esfera privada, para concessão

de aposentadoria, comprovado apenas pela via de justificação judicial. Necessidade de certidão fornecida pelo INSS.

Quanto ao questionamento sobre o afastamento do servidor para concorrer a pleito eletivo e a concessão de licença prêmio assegurada, o professor Celso Antonio Bandeira de Mello, em seu Curso de Direito Administrativo, 7ª edição, 1995, pg. 170, ensina que múltiplas são as razões previstas em lei como ensejadoras de pedido de licença, que presentes as condições de sua outorga, constituem-se em direito de servidores, com exceção da licença para tratar de interesses particulares, onde a Administração concederá ou não, dependendo das conveniências públicas.

Dentre elas, dar-se-á com remuneração e contagem de tempo de serviço apenas para disponibilidade e aposentadoria, a licença para candidatura à atividade política, desde seu registro até depois do pleito eleitoral.

A Lei nº 9.100/95 que regulou as eleições gerais para o pleito de 1996, silenciou sobre a data do afastamento do servidor estatutário. Entretanto, as dúvidas suscitadas no âmbito da legislação federal foram dirimidas quando o Colendo Tribunal Superior Eleitoral apreciou a questão através da Resolução nº 18.019, tendo sido este entendimento, reafirmado pelo Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Paraná através do Acórdão nº 20.393 de 01.04.96, que transcreve-se;

*“CONSULTA.
DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. PRAZOS”.*

a) Secretário Municipal que concorre à eleição de Prefeito: 04 (quatro) meses. Art. 1º, IV, “a”, da Lei Complementar 64/90 c/c inc. III, “b”, nº 4, do mesmo diploma legal.

b) Funcionário Público concursado, ocupante de cargo efetivo, estatutário ou celetista, que não exerce função de confiança ou cargo em comissão e concorre às eleições municipais majoritárias ou proporcionais: 03 (três) meses, com direito à remuneração do cargo efetivo. Art. 1º, II, “1”, da LC 64/90. (grifo nosso)

c) Funcionário Público que exerce função de confiança, seja ele ocupante ou não de cargo efetivo 03 (três) meses, com exceção daqueles cuja situação possa estar prevista em outras alíneas da LC 64/90. Art. 1º, II, "1", da citada lei complementar. O servidor que exerce função de confiança, demissível "ad nutum" não tem direito a remuneração.

Assim, o servidor enquadrado no item "b", deveria necessariamente ter sido afastado de suas funções três meses antes para concorrer ao pleito pretendido.

A questão objeto da consulta, é sobre a contagem deste tempo face ao disposto no artigo 15, § 2º da Lei Municipal nº 899, de 28.11.90, que assegura ao servidor municipal o direito à licença prêmio correspondente a três meses de afastamento por quinquênio de serviço prestado, perdendo este direito, o servidor que no quinquênio tenha gozado de licença de qualquer espécie, por prazo superior a dois meses.

Pela interpretação do dispositivo legal, ao se licenciar por três meses, para concorrer a pleito eletivo, mesmo que necessariamente, o servidor perdeu o direito à licença prêmio, devendo o prazo de contagem reiniciar após o seu retorno à atividade.

Note-se que o período da licença não foi de escolha do servidor, uma vez imposto pela legislação eleitoral, mas a candidatura à atividade política, sim.

E, na hipótese do artigo 38 da Constituição Federal, em que para o exercício de mandado eletivo se exija o afastamento do servidor, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, isto é, para adicionais, aposentadoria, disponibilidade e também licença prêmio, com exceção para promoção por merecimento.

É o Parecer.

D.A.T.J., em 19 de maio de 1997.

DESIRÉE DO ROCIO VIDAL FREGONESE
Assessora Jurídica

CÂMARA MUNICIPAL - REMUNERAÇÃO - PREFEITO E VEREADORES

1. CF/88 - ART. 29, V - 2. COMPETÊNCIA - TEXTO CONSTITUCIONAL.

RELATOR : Auditor Francisco Borsari Netto
PROTOCOLO Nº : 196.295/97-TC.
ORIGEM : Município de Cornélio Procópio
INTERESSADO : Presidente da Câmara
DECISÃO : Resolução nº 8.785/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Fixação de remuneração de Prefeito. Inadequação ao disposto na Lei Orgânica em face da extinção de cargo paradigma. Solução mediante a exegese do texto constitucional.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor Francisco Borsari Netto, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 14.633/97 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN e os Auditores RUY BAPTISTA MARCONDES, OSCAR FELIPPE LOUREIRO DO AMARAL e FRANCISCO BORSARI NETTO.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 31 de julho de 1997.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

Procuradoria

Parecer nº 14.633/97

1. Através do presente expediente o Sr. Ruy Schimmelpfeng Sampaio, MD. Presidente da Câmara Municipal de Cornélio Procópio promove consulta à esta Egrégia Corte, visando dirimir dúvidas quanto à repercussão jurídica do fato de que a Câmara Municipal fixou a remuneração do cargo de Prefeito e dos vereadores com base no maior padrão ou referência efetivamente pago a funcionário estável do Município. Sustenta que com a aposentação de referido funcionário a revisão não ocorreria pois implicaria em rebaixamento da remuneração.

2. Estão presentes os pressupostos de admissibilidade da consulta, na forma do art. 31 da Lei nº 5.615/67, podendo ser conhecido o seu mérito.

3. A zelosa Diretoria de Contas Municipais, através da Informação nº 210/97, analisa a questão e manifesta-se pela irrevisibilidade da remuneração dos agentes políticos, arguindo que os limites consagrados em leis municipais devem ser verificados no momento da fixação, apenas.

4. Tendo em vista que o exame supra mencionado, embora bem fundamentado, não examinou todas as questões que se suscitam na exordial, passa-se a seguir a adendá-lo.

4.1 Acerca da fixação da remuneração dos agentes políticos (Prefeito, Vice e Vereadores) municipais, assim dispõe o texto constitucional, *verbis*:

“Art. 29. O Município rege-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

...

V - remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subseqüente, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I”.

Os dispositivos citados ao final do inciso V referem-se: (i) ao teto no âmbito do Município (o valor percebido como remuneração, em espécie, pelo Prefeito); (ii) proibição de tratamento desigual dos mandatários em relação aos demais contribuintes; (iii) e a incidência de imposto federal sobre a renda, ao qual se aplicam os critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade.

4.2 Do texto extrai-se a conclusão de que a matéria relativa à fixação de remuneração dos agentes políticos far-se-á pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subseqüente, vale dizer, fixou a competência exclusiva do legislativo municipal do momento anterior à nova legislatura. Sendo competência deferida pelo texto constitucional não pode ser restringida pelo legislador ordinário, como se denota no caso pelos parâmetros fixados na lei orgânica do Município (arts. 37 e 38). Aliás, foi exatamente neste propósito - o de isolar o assunto da lei orgânica - que a CRFB/88 determinou a observância do preceituado no art. 29, V da Carta Magna.

4.3 Disto deflui que a lei orgânica não poderia impor limites à ação normativa do legislativo municipal no exercício de competência deferida constitucionalmente. Tal aspecto consistiria em camisa de força a impedir que a deliberação do parlamento fosse a mais plena possível, tendo em vista as finanças locais.

4.4 Fácil de verificar-se que os parâmetros estabelecidos na Constituição da República são suficientes à moralização na remuneração dos agentes políticos (art. 29, V, VI e VII da CRFB/88), sendo despicienda, por melhor que seja a intenção do legislador local, a fixação de novos parâmetros. É que a competência para fixar a remuneração dos agentes políticos é deferida constitucionalmente ao parlamento no exercício pleno de suas atividades no período anterior à nova legislatura. É, portanto, inconstitucional, quaisquer normas que estabeleçam vinculação à livre atividade parlamentar no exercício de prerrogativas fixadas pelo legislador constituinte.

4.5 É por este aspecto que em eventual conflito entre a Lei Orgânica e o Decreto Legislativo, a solução não se deve buscar no plano hierárquico das referidas normas no ordenamento jurídico, mas sim na aferição daquela que se compatibiliza com o texto constitucional - do qual todas devem buscar seu fundamento de validade - e que, na espécie define a competência e os parâmetros para o seu exercício.

4.6 De outro lado, cumpre verificar que o dispositivo da lei orgânica municipal, sendo inconstitucional, poderá ter sua aplicação negada pelo Administrador, consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não obrigando, portanto, ao Chefe do Legislativo - como ordenador das despesas do Parlamento Municipal - a revisão e conseqüente redução da remuneração dos agentes políticos.

4.7 Por fim, cabe considerar que a lei orgânica municipal somente poderá tratar da matéria para garantir a plenitude da competência deferida constitucionalmente, mas nunca para embaraçar ou limitar a ação normativa local. Neste sentido, afiguram-se **inconstitucionais** os artigos 37 e 38 da LOM por limitarem a ação normativa do parlamento municipal cuja fonte de competência flui da Constituição da República e sofre apenas as limitações que da Carta Magna promanam.

5. Desta forma, com o posicionamento supra, este **Ministério Público Especial** manifesta-se pela resposta à consulta nos seus exatos termos.

É o Parecer.

Procuradoria, em 8 de julho de 1997.

ELIZEU DE MORAES CORRÊA
Procurador

CARGO EM COMISSÃO - APOSENTADORIA

1. CONTRIBUIÇÃO PARA FUNDO PRÓPRIO - 2. LEI MUNICIPAL.

RELATOR : Conselheiro Rafael Iatauro
PROTOCOLADO Nº : 476.030/96-TC.
ORIGEM : Município de Cruzeiro do Oeste
INTERESSADO : Prefeito Municipal
DECISÃO : Resolução nº 10.075/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Possibilidade da concessão de aposentadoria a ocupante de cargo em comissão, desde que prevista na legislação municipal sua contribuição para o fundo próprio, por um período razoável, determinando por cálculo atuarial.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Rafael Iatauro, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 8.989/97 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte, tendo em vista a existência de Lei Municipal dispondo a respeito.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN e o Auditor ROBERTO MACEDO GUIMARÃES.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 26 de agosto de 1997.

JOÃO FÉDER
Vice-Presidente no exercício da Presidência

Procuradoria **Parecer nº 8.989/97**

Trata o presente protocolado de consulta formulada pelo Senhor Prefeito Municipal de Cruzeiro do Oeste que objetiva orientação sobre aposentadoria e contribuição previdenciária de servidor comissionado.

O conteúdo do expediente veicula, basicamente, uma premissa e três indagações a saber.

A premissa é a existência da Lei nº 032/94, que prevê como segurados do Fundo Municipal de Previdência, os servidores comissionados.

E as indagações resumem-se, basicamente, à orientação quanto ao procedimento a ser adotado nos casos de servidores com sessenta e cinco anos e que contribuem para o Fundo desde 1994, apenas quanto à possibilidade ou não de conceder aposentadoria aos cargos comissionados e, diante de eventual negativa, se necessária a devolução dos valores recolhidos.

A Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, em sua manifestação (Parecer 9.908/96) opinou pela impossibilidade de inativação de servidor comissionado devido à ausência de previsão legal para este tipo de inativação.

Preliminarmente, é de ser conhecida a consulta, por apresentada por Chefe de Poder Municipal, sobre assunto em tese (interpretação de lei), e dentro do âmbito de atuação desta Casa (aposentadoria de servidores).

A premissa posta pelo Consulente determina o raciocínio para as indagações que se seguem.

Inicialmente, é de se ressaltar que, como decorrência do princípio federativo, o Município, na exata esfera da autonomia que lhe foi concedida pela Constituição Federal, tem competência para legislar sobre seus serviços, neles incluído o regime que o vincula a seus servidores¹.

A par desse fundamento, a competência do Município para legislar sobre tal matéria decorre concomitantemente da assentada competência para elaborar o estatuto de seus servidores, bem como desta abordagem sistemática com vistas a garantir efetividade ao direito assegurado a

¹ SUNDNFELD, Carlos Ari. Sistema Constitucional das Competências, *in* Revista Trimestral de Direito Público nº 1/1993, São Paulo, Malheiros Editores, 1993, pág. 272/273.

todos aqueles que prestem serviço ao Poder Público, seja mediante vínculo permanente ou temporário, qual seja o direito à aposentadoria.

Adotando-se o raciocínio acima exposto, é forçoso concluir que se há norma municipal estabelecendo a contribuição dos servidores comissionados para o Fundo Previdenciário, obviamente, há que existir a possibilidade legal de inativação dos mesmos.

Apenas a título ilustrativo é de se mencionar a Ordem de Serviço nº 129/95, do INSS, item 4, clara ao determinar que será segurado do RGPS, **“o servidor comissionado e o pessoal contratado por tempo determinado estadual e municipal, quando não abrangidos por regime próprio de previdência social”**. Logo, só se justificaria a contribuição ao INSS se não houvesse previsão legal em lei municipal que agasalhasse a hipótese.

Seguindo-se esta ordem de idéias, discorda este Ministério Público Especial do entendimento exposto pela douta Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, que se apóia em decisão do Plenário desta Casa pela inconstitucionalidade de aposentação, na esfera municipal, de servidor comissionado, com base nas razões que se seguem.

O artigo 40, parágrafo 2º, da Constituição Federal, não obstante sua redação imprecisa, ao tratar de cargos temporários por certo refere-se a cargo em comissão.

A par disso tem-se por indispensável a edição de lei que trate do assunto. Tal lei, considerando-se a competência do Município de legislar acerca do regime jurídico de seus funcionários, terá que ser editada por essa pessoa jurídica de direito público interno com vistas à imperiosa necessidade de regular a matéria. Diz-se imperiosa pois, tomando por base a leitura sistemática da Constituição, considerando-se o disposto no artigo 7º, inciso XIV, a aposentadoria consiste num direito do trabalhador.

Portanto, a segunda e a terceira indagações estão assim respondidas.

No que concerne à aposentadoria de servidor ocupante de cargo em comissão cuja contribuição se dá há pouco mais de dois anos, deve ser observado que é irrazoável imaginar-se que a contribuição por este período curtíssimo de tempo possa propiciar a aposentadoria com vencimentos integrais, arcando o Tesouro Municipal com o ônus da referida inativação.

Embora a previsão constitucional (artigo 202, parágrafo 2º), de que haverá compensação mútua entre os sistemas previdenciários para os quais contribuiu o aposentado, esta ainda não foi editada, o que faz com que o sistema municipal tenha que suportar todo os ônus destas aposentadorias, mesmo que o servidor tenha exercido atividades na iniciativa privada por um tempo muito mais longo do que no serviço público.

Talvez uma alternativa adequada para o pagamento dos proventos relativos à inativação de ocupantes de cargos em comissão, seja seguir a mesma sistemática adotada para os que prestam serviços à iniciativa privada, o que tornaria inócuas tentativas de Administradores Públicos menos preocupados com a coisa pública, de beneficiar amigos e correligionários com a concessão de cargos em comissão por breves períodos, apenas para garantir-lhes o benefício da aposentação integral, com fundos públicos, para a formação dos quais não contribuíram adequadamente.

Cumprido, neste passo, ressaltar a necessidade de que a lei estabeleça uma rígida compatibilização, nos termos do parágrafo 2º do art. 202 da Constituição Federal, entre os tempos de serviço do servidor, e um período mínimo de contribuição para o fundo, atuarialmente determinado, sob pena de o inviabilizar.

Isto posto, entende este Ministério Público Especial pelo **conhecimento** desta consulta, e sua resposta no sentido da possibilidade de aposentação de servidor ocupante de cargo em comissão, através do Fundo de Previdência Municipal, desde que tenha contribuído para o mesmo por um período razoável, a ser determinado por cálculos atuariais.

É o Parecer.

Ministério Público Especial, em 14 de abril de 1997.

LAERZIO CHIESORIN JUNIOR
Procurador

CARGO EM COMISSÃO - PREVIDÊNCIA SOCIAL

- 1. PROJETO DE LEI - EXCLUSÃO DO SISTEMA MUNICIPAL -**
- 2. INSCRIÇÃO NO RGPS.**

RELATOR : Auditor Ruy Baptista Marcondes
PROTOCOLO Nº : 115.392/97-TC.
ORIGEM : Município de Itaipulândia
INTERESSADO : Prefeito Municipal
DECISÃO : Resolução nº 8.716/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Possibilidade dos ocupantes de cargo em comissão serem inscritos no regime geral da previdência social, desde que não estejam obrigatoriamente abrangidos pelo regime previdenciário municipal - viabilidade da alteração do projeto de lei que trata da matéria, excluindo os comissionados da previdência municipal.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor Ruy Baptista Marcondes, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 137/97 da Diretoria de Contas Municipais desta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN e os Auditores RUY BAPTISTA MARCONDES, OSCAR FELIPPE LOUREIRO DO AMARAL e FRANCISCO BORSARI NETTO.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 31 de julho de 1997.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

Diretoria de Contas Municipais

Parecer nº 137/97

1. O Senhor Miguel Bayerle, Prefeito Municipal, remete consulta a este Tribunal indagando sobre a possibilidade de dar nova redação ao parágrafo único, do artigo 7º, do Projeto de Lei nº 39/93, que dispõe sobre a *Previdência Social aos Servidores do Município*, a fim de que o desconto a título de contribuição previdenciária não se processe de ofício, mas sim facultativamente, ao arbítrio do servidor contribuinte.
2. Consigne-se inicialmente que estão presentes os pressupostos de admissibilidade da consulta, conforme disposto no artigo 31, da Lei nº 5615/67.

MÉRITO

1. O artigo 7º e parágrafo único, do Projeto de Lei nº 39/93, prescreve:

Art. 7º - A contribuição dos segurados ativos e inativos será de 5% (cinco por cento) da base de contribuição.

Parágrafo Único - A contribuição de segurados ativos e inativos será descontada de ofício pelo setor encarregado da elaboração das folhas de pagamento do pessoal, e recolhida ao Fundo Municipal de Previdência.

2. Pretende o consulente alterar o supra citado parágrafo único, fazendo constar a palavra **facultativo** onde está consignado **de ofício**, tendo em vista não haver interesse por parte de determinados funcionários integrantes do quadro de cargos comissionados em recolher a contribuição para o Fundo Municipal, uma vez que alguns já contribuem junto ao INSS e outros junto ao IPE.
3. É procedente a preocupação do Senhor Prefeito uma vez que o dúplice desconto não deve prosperar.

4. O artigo 13, da Lei nº 8.212/91, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social estabelece:

Art. 13 - O servidor civil ou militar da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, bem como o das respectivas autarquias e fundações, é excluído do Regime Geral da Previdência Social consubstanciado nesta Lei, desde que esteja sujeito a sistema próprio de previdência social.

5. Em razão deste enunciado o INSS fez editar a Ordem de Serviço nº 129/95 dispondo:

4 - O servidor comissionado e o pessoal contratado por tempo determinado estadual e municipal, quando não abrangidos por regime próprio de previdência social, são segurados obrigatórios do RGPS, na qualidade de segurados empregados, qualquer que seja o período de contratação.

6. Ocorre que da análise do Projeto de Lei nº 39/93, objeto da presente consulta, deduz-se de seu artigo 15, que os ocupantes de cargo em comissão foram abrangidos pelo sistema previdenciário municipal. O referido artigo assim está redigido:

Art. 15 - São segurados obrigatórios do regime de Previdência Social estabelecido por esta Lei:

I - Na qualidade de ativos, os servidores civis dos órgãos da administração pública municipal e os ocupantes de cargo em comissão.

7. Conjugando-se os dispositivos legais acima citados conclui-se que em havendo previsão, no Projeto de Lei, no sentido de que os ocupantes de cargos em comissão são segurados obrigatórios do sistema previdenciário municipal, é para este Fundo que devem contribuir e, para que tal situação seja modificada, necessário se faz que o artigo 15 do citado Projeto de Lei seja alterado a fim de que dele sejam excluídos os

ocupantes de cargos em comissão, sendo recomendável, para que não parem dúvidas, que haja previsão expressa acerca da inclusão dos mesmos do RGPS.

8. A alteração do parágrafo único, do artigo 7º, do mesmo Projeto de Lei, não atingirá o objetivo colimado pelo consulente, podendo ainda ensejar entendimento equivocado de que o desconto a título de contribuição previdenciária ficaria ao arbítrio de todo e qualquer servidor, sendo notório o caráter obrigatório da inclusão dos mesmos em regime previdenciário que se efetiva mediante o recolhimento da respectiva contribuição.

9. Quanto a possíveis contribuintes do IPE, só se pode concluir que os mesmos, se não forem pensionistas ou aposentados, são servidores estaduais, cedidos à municipalidade estando, portanto, sujeitos ao regime previdenciário estadual, devendo permanecer recolhendo a contribuição para o Fundo Estadual, diretamente ou através de ressarcimento.

10. Sobre este aspecto o artigo 4º, letra c, do Decreto Estadual nº 2.245/93, que trata das disposições funcionais de servidores da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, preconiza:

*Art. 4º - Às disposições funcionais são efetivadas:
c - quando da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo para outros Estados ou Municípios, sem ônus ou com ônus para o órgão de origem, mediante ressarcimento do valor correspondente à remuneração percebida e encargos sociais ou através de permuta.*

11. Estes os fundamentos sob os quais responde-se a presente consulta, sem prejuízo de outros que o E. Plenário venha a adotar.

D.C.M., em 24 de abril de 1997.

RITA DE CÁSSIA BOMPEIXE CARSTENS MONBELLI
Assessora Jurídica

CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO

1. NECESSIDADE DE PREVISÃO LEGAL - 2. CONCURSO PÚBLICO - SUBMISSÃO AO TC.

RELATOR : Conselheiro João Cândido F. da Cunha Pereira
PROTOCOLO Nº : 124.510/97-TC.
ORIGEM : Município de São José
INTERESSADO : Prefeito Municipal
DECISÃO : Resolução nº 9.337/97 -TC. - (unânime)

Consulta.

Concessão de gratificações e promoções a servidores. Necessidade de previsão legal. Regime de horas extraordinárias. Atribuição a título de melhoria salarial. Impossibilidade. Atos administrativos que, se ilegais, são passíveis de anulação. Aplicação da Súmula 473 do STF. Concurso público. Legalidade. Necessidade da submissão das nomeações ao Tribunal de Contas. Inteligência do art. 71, III, da Constituição Federal e art. 1º do Provimento nº 01/89 -TC.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro João Cândido F. da Cunha Pereira, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 164/97 da Diretoria de Contas Municipais desta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN e o Auditor MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 12 de agosto de 1997.

JOÃO FÉDER
Vice-Presidente no exercício da Presidência

Diretoria de Contas Municipais

Parecer nº 164/97

1. O Senhor Dirceu Mezzaroba, Prefeito Municipal, dirige-se a este Tribunal através de consulta buscando esclarecimentos acerca das questões que serão, para melhor compreensão, ordenadas em dois grupos e, pela ordem, respondidas.

2. Denuncia o consulente: 1. pagamento de horas extras a servidores a título de melhoria salarial bem como, concessão de gratificações e promoções sem embasamento legal. Perquire sobre a legalidade de tais atos, responsabilização de quem agiu de modo a causar prejuízo ao erário, a possibilidade de ressarcimento aos cofres municipais e a forma de regularizar-se tais situações. 2. realização de concurso público em 1993, no qual constatou-se a ocorrência de nomeações em desrespeito à ordem classificatória e próxima a período eleitoral, esclarecendo não haver registro junto à Prefeitura da submissão do certame ao Tribunal de Contas. Consulta sobre a legalidade do concurso e das nomeações realizadas, indagando se as mesmas podem ser anuladas ou se a Administração pode proceder a um reenquadramento dos servidores através de lei. Finalmente indaga sobre a responsabilização do ordenador de tais atos.

3. Antes de passar a análise das questões, importa ressaltar que ao Tribunal de Contas compete a apreciação em tese das dúvidas suscitadas através de consulta¹ restando, portanto, prejudicada a análise das questões que versam sobre caso concreto. Quanto as demais questões consigne-se que estão presentes os pressupostos de admissibilidade da consulta, conforme disposto no artigo 31, da Lei nº 5.615/67.

¹ Súmula 110 do TCU: "Nas consultas formuladas ao Tribunal pelas autoridades competentes, ante dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares que abrangem pessoas ou entidades e matérias sob sua jurisdição e competência, as respostas tem caráter normativo e constituem prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto".

MÉRITO PRIMEIRA QUESTÃO

1. O sistema de horas extraordinárias depende de previsão legal e é adotado como meio de prorrogação da jornada diária de trabalho tendo em vista a necessidade de serviço, sendo que as mesmas não devem ser atribuídas ao servidor, se desnecessárias. Não se prestam, portanto, ao aumento da remuneração, sob pena de serem consideradas ilegais. Tal fato é, ainda, agravado pela arbitrariedade da concessão a apenas determinados funcionários, ferindo o Princípio da Isonomia.²
2. Quanto às gratificações, as mesmas são vantagens pecuniárias atribuídas em razão de determinadas condições do serviço ou pessoais. Não constituem mera liberalidade da Administração e dependem de lei que as institua e regularize.
3. O mesmo ocorre com relação às promoções cujo fundamento para atribuição deve constar da legislação municipal, podendo, conforme o caso, ocorrer por merecimento ou antiguidade. Pertinente registrar que as promoções que importem em ingresso em cargo inicial de determinada carreira, diversa daquela que o servidor originariamente ocupava, importam em verdadeira ascensão ou acesso funcional situação que colide com a norma inserta no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.
4. Neste sentido, em recente decisão, manifestou-se o Supremo Tribunal Federal:³

“O ingresso em cargo isolado ou cargo inicial de certa carreira deve dar-se obrigatoriamente por concurso público à vista do que dispõe o artigo 37 - II da Constituição Federal, com a ressalva dos cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. O Supremo já proclamou, em mais de um juízo plenário, a inconstitucionalidade da

² Artigo 5º, caput, da Constituição Federal

³ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 362-3, Relator Ministro Francisco Rezek. Publicada no Diário da Justiça nº 64 de 04/04/97.

ascensão funcional enquanto forma de ingresso em carreira diversa daquela que o servidor público começou por concurso.

Ação direta julgada procedente com a declaração de inconstitucionalidade do artigo”.

5. Em relação à legalidade de tais atos averbe-se que se os mesmos não encontram previsão legal ou se forem realizados em detrimento ao contido na legislação municipal, pode a Administração, utilizando-se da faculdade de rever seus próprios atos, após constatação formal das ilegalidades através de procedimento próprio, proceder à anulação dos atos eivados de vícios.

6. Este entendimento restou pacificado através da Súmula nº 473, do Supremo Tribunal Federal:

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vício que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvado em todos os casos, a apreciação judicial.

7. Convém salientar que a anulação dos atos administrativos reclama a ocorrência de ilegitimidade ou ilegalidade sendo preciso que a Administração ou o Judiciário desçam ao exame dos motivos, dissequem os fatos e vasculhem as provas que deram origem à prática do ato inquinado de nulidade.⁴

8. Uma vez anulados, se ilegais, os atos que deram origem às atribuições de horas extraordinárias, gratificações e promoções, os efeitos da anulação retroagirão para alcançar o ato em sua gênese tornando sem efeito os vínculos por eles originados entre as partes e obrigando o ordenador das despesas ao ressarcimento aos cofres municipais das quantias pagas indevidamente, na forma da lei e após o devido processo legal.

⁴ Meirelles, Hely Lopes - Direito Administrativo Brasileiro - 21ª edição.

9. Quanto à responsabilização de quem ordenou os atos viciados, deve a autoridade competente no âmbito da municipalidade instaurar sindicância para apuração formal da responsabilidade, podendo o resultado ser remetido ao Ministério Público para os devidos fins.

SEGUNDA QUESTÃO

10. Ao Tribunal de Contas, em obediência ao contido no artigo 71, inciso III, da Constituição Federal, compete a apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, excetuando-se as nomeações para cargos de provimento em comissão.

11. O Provimento nº 01/89 - TC disciplina o encaminhamento dos atos de nomeação do pessoal pelo Poder Público Municipal e Câmaras Municipais, dispondo:

Artigo 1º - Os órgãos da administração direta, indireta, as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal e as Câmaras Municipais encaminharão ao Tribunal de Contas, para apreciação, registro e verificação de legalidade, todos os atos de admissão de pessoal, a qualquer título, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão.

12. E ainda:

Artigo 6º - Concedido o registro ou declarada pelo Tribunal a nulidade do ato, a autoridade municipal será comunicada para as providências administrativas cabíveis.

§ 1º - No caso de declaração de nulidade do ato e conseqüente negativa de registro, caberá à autoridade competente torná-lo sem efeito.

§ 2º - Ocorrendo o não atendimento a essa providência, o Tribunal dará ciência ao Ministério Público para efeito de responsabilização.

13. A título de informação averbe-se que, compulsando os arquivos desta Diretoria, não foi encontrado qualquer registro ou protocolo a respeito da efetiva submissão das nomeações decorrentes do Concurso Público realizado em 1993, nos termos e para os fins do disposto no Provimento retro citado.

14. Vê-se, pois, que o exame da legalidade das nomeações depende da análise das mesmas pelo Tribunal de Contas, cabendo ao atual Prefeito submetê-las a superior apreciação, se tal ainda não ocorreu. Averbe-se, em tese, que a ordem classificatória do concurso é de observância obrigatória não sendo permitida qualquer exceção.

15. A responsabilização pela prática de possíveis atos irregulares e ilegais deverá ser apurada nos termos da resposta anterior.

16. Quanto a possíveis nomeações ocorridas em período eleitoral, registre-se que conforme o disposto no artigo 13, da Lei nº 6.091/74, as mesmas são consideradas válidas desde que o resultado do concurso público que as ensejou tenha sido homologado antes dos 90 (noventa) dias anteriores às eleições.

17. Estes os fundamentos sob os quais responde-se a presente consulta, sem prejuízo de outros que o egrégio plenário venha a adotar.

D.C.M., em 20 de maio de 1997.

RITA DE CÁSSIA BOMPEIXE CARSTENS MOMBELLI
Assessora Jurídica

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO - FERROESTE

1. COMPETÊNCIA E AUTONOMIA LEGAL.

RELATOR	: Conselheiro Henrique Naigeboren
PROTOCOLO Nº	: 128.512/96-TC.
ORIGEM	: Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A
INTERESSADO	: Presidente do Conselho de Administração da Ferroeste
DECISÃO	: Resolução nº 9.634/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Competência do Conselho de Administração para deliberar sobre assuntos pertinentes a pessoal. Necessidade da realização de concurso público. Inconstitucionalidade do quadro de pessoal não efetivo.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Henrique Naigeboren, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 3.269/96 da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos desta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN e os Auditores RUY BAPTISTA MARCONDES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 14 de agosto de 1997.

RAFAEL IATAURO
Conselheiro no exercício da Presidência

* O Parecer nº 3.269/96 da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos que fundamenta a presente decisão, está publicado nesta Revista como Parecer em Destaque na página 93.

CONVÊNIO

1. PRESTAÇÃO DE CONTAS - 2. LICITAÇÃO - INEXIGIBILIDADE.

RELATOR : Conselheiro Rafael Iatauro
PROTOCOLO Nº : 57.208/97-TC.
ORIGEM : Município de Uraí
INTERESSADO : Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Uraí
DECISÃO : Resolução nº 8.864/97 -TC. - (unânime)

Prestação de Contas. Convênio entre a A.P.M.I. do Município e a Secretaria de Estado da Criança e de Assuntos da Família. Aprovação das contas, sem ressalva, haja vista a inaplicabilidade do art. 116 da Lei Federal 8.666/93 às entidades de direito privado.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro Rafael Iatauro, aprova a presente Subvenção Social, no valor de R\$ 32.054,40 (trinta e dois mil, cinqüenta e quatro reais e quarenta centavos), recebida da Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família e do Instituto de Ação Social do Paraná, no exercício financeiro de 1996.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN e o Auditor OSCAR FELIPPE LOUREIRO DO AMARAL.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 05 de agosto de 1997.

JOÃO FÉDER
Vice-Presidente no exercício da Presidência

* O Voto do Conselheiro, que fundamenta a presente decisão está publicado nesta Revista como Voto em Destaque na página 87.

DESPESAS - ALUGUEL

1. JUIZ DE DIREITO - PROMOTOR DE JUSTIÇA - DELEGADO DE POLÍCIA.

RELATOR : Conselheiro Henrique Naigeboren
PROTOCOLO Nº : 196.473/97-TC.
ORIGEM : Município de Laranjeiras do Sul
INTERESSADO : Prefeito Municipal
DECISÃO : Resolução nº 10.232/97-TC. - (unânime)

Consulta. Impossibilidade de pagamento pelo erário municipal de aluguel e ajuda de custo para hotel e similares para juizes, promotores e delegados de polícia, por tal despesa ser estranha ao orçamento do município.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Henrique Naigeboren, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 193/97 e 15.048/97, respectivamente, da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA, QUIÊLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN e o Auditor ROBERTO MACEDO GUIMARÃES.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 26 de agosto de 1997.

JOÃO FÉDER
Vice-Presidente no exercício da Presidência

Diretoria de Contas Municipais
Parecer nº 193/97

1. A Prefeitura Municipal de Laranjeiras do Sul através do ofício nº 239/97, subscrito pelo Chefe da Municipalidade, vem diante deste Egrégio Tribunal de Contas, solicitar informações referente a legalidade de se efetuar “pagamento de aluguel e/ou ajuda de custo, para hotel e similares, beneficiando Juízes de Direito, Promotores, Delegados do Serviço Militar e Delegados de Polícia”.
2. De conformidade com o art. 31 da Lei Estadual nº 5.615/67, o Consulente está legitimado a consultar perante esta Corte de Contas.
3. A jurisprudência desta Corte, em relação à matéria questionada, é bastante vasta e uniforme. Decidindo pela ilegalidade da despesa, por ser estranha ao orçamento do Município, em desacordo com o disposto na Lei nº 4.320/64, conforme as decisões, cujas ementas abaixo transcrevemos:

“Consulta. Pagamento de aluguel de imóvel para uso particular de Promotor e Juiz. Impossibilidade, por ser a despesa estranha à Administração Municipal.

Relator : Conselheiro João Cândido F. da Cunha Pereira

Protocolo nº : 29.201/93-TC.

Origem : Município de Terra Boa

Interessado : Prefeito Municipal

Decisão : Resolução nº 32.261/93-TC. - 14/10/93.

Denúncia. Pagamento, pelo município, de alugueres residenciais, em benefício de funcionários de outras esferas administrativas, em especial, Juiz de Direito e Promotor de Justiça. Procedência da denúncia, sem determinar qualquer penalidade, considerando a ausência de má-fé, orientando o atual Prefeito no sentido de fazer cessar estas despesas e

manter contato com o Tribunal de Justiça para que as assumam.

*Relator : Conselheiro Artagão de Mattos Leão
Protocolo nº : 28.348/93-TC.
Origem : Município de Coronel Vivida
Interessado : Edegar Pedro Schnorberger (Vereador)
Decisão : Resolução nº 297/95-TC. - 12/01/95.*

4. Opina-se, pelo exposto, que a resposta ao consulente seja dada na forma das decisões citadas.

D.C.M., em 09 de junho de 1997.

SORAIA DO ROCIO MARTINS SELI
Assessora Jurídica

DOCUMENTOS - INCINERAÇÃO

1. ANÁLISE PRÉVIA - 2. LEI Nº 8.159/91.

RELATOR	: Auditor Roberto Macedo Guimarães
PROTOCOLO Nº	: 97.986/97-TC.
ORIGEM	: Município de Andirá
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução nº 10.471/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Possibilidade da incineração de documentos desde que previamente analisados considerando a sua destinação final, de acordo com as disposições legais aplicáveis à espécie: Lei nº 8.159/91, Resolução Federal nº 04/96, Resolução Federal nº 05/96 e Resolução Estadual nº 8.830/94.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor Roberto Macedo Guimarães, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 76/97 e 13.913/97, respectivamente da Diretoria de Contas Municipais e Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN e os Auditores RUY BAPTISTA MARCONDES, ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e GOYÁ CAMPOS.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 02 de setembro de 1997.

JOÃO FÉDER
Vice-Presidente no exercício da Presidência

Diretoria de Contas Municipais

Parecer nº 76/97

1. O Prefeito do Município de Andirá formula consulta a este Tribunal objetivando saber quais dentre os documentos arquivados podem ser incinerados.
2. *Inicialmente cumpre consignar que estão presentes os pressupostos de admissibilidade da consulta, conforme disposto no artigo 31, da Lei nº 5.615/67.*

MÉRITO

1. Esclarece o Senhor Prefeito que pretende incinerar documentos arquivados desde 1940 por falta de espaço físico, não especificando, no entanto, a natureza destes expedientes.
2. A Resolução Federal nº 4, de 28 de março de 1996, dentre outras providências, estabelece a temporalidade e destinação de documentos, através de uma Tabela Básica, declinando em sua exposição de motivos que: *“A avaliação constitui-se em atividade essencial do ciclo de vida documental arquivístico, na medida em que define quais documentos serão preservados para fins administrativos ou de pesquisa e em que momento poderão ser eliminados ou destinados aos arquivos intermediário e permanente, segundo o valor e o potencial de uso que apresentam para a administração que os gerou ou para a sociedade”.*
3. Por outro lado o artigo 9º da Lei nº 8.159/91 estabelece:

A eliminação de documentos produzidos por instituições públicas e de caráter público será realizada mediante autorização da instituição arquivística pública, na sua específica esfera de competência.
4. A título de informação é pertinente ainda a transcrição do artigo 25 da supra citada lei:

Ficará sujeito à responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor, aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente ou considerado como de interesse público e social.

5. Assim, na ausência da exata discriminação dos documentos que se pretende incinerar, opina-se no sentido de que o consulente proceda a minuciosa análise da legislação pertinente, a saber: Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991 (D.O.U. - 09/01/91), Resolução Federal nº 4, de 28 de março de 1996 (D.O.U. - Suplemento nº 62 - 29/03/96, Ministério da Justiça), Resolução Federal nº 5, de 30 de setembro de 1996 (D.O.U. - 11/10/96, Ministério da Justiça) e Resolução Estadual nº 8.830 de 22 de setembro de 1994.

D.C.M., em 12 de março de 1997.

RITA DE CÁSSIA BOMPEIXE CARSTENS MOMBELLI
Assessora Jurídica

Procuradoria
Parecer nº 13.913/97

1 - Na presente consulta, formulada pelo Prefeito Municipal de Andirá, busca-se resposta sobre o procedimento para queima de documentos em arquivo, tendo em vista a falta de espaço físico para abrigar documentos que encontram-se arquivados desde 1940.

2 - PRELIMINARMENTE, o consulente é autoridade legítima para formular consulta a este Tribunal bem como a matéria atende os requisitos estabelecidos no artigo 31 da Lei nº 5.615/67.

3 - O bem elaborado Parecer nº 76/97 da D.C.M. após análise do mérito, conclui, por não ter sido especificado a natureza dos documentos que se pretende incinerar, recomenda que o consulente proceda a análise da legislação pertinente, a saber: Lei nº 8.159, de 08.09.91; Resoluções Federal nºs 4 e 5 de 28.03.96 e 30.09.96, respectivamente e Resolução Estadual nº 8.830, de 22.12.94.

4 - Cuida-se de matéria similar, exaustivamente debatida pelo Egrégio Plenário desta Corte de Contas cujas decisões proferidas a esse respeito estão consubstanciadas nas Resoluções nºs 8.335/91-TC (in Revista TC-PR nº 102, pg. 94 a 97), 16.265/96-TC (in Revista TC-PR nº 120, pg. 141 a 147), 11.169/92 e 6.080/90-TC - que poderão suprir as dúvidas suscitadas na inicial.

5 - Isto posto, opinamos que a presente consulta seja respondida nos termos da manifestação da Diretoria de Contas Municipais.

É o Parecer.

Curitiba, em 02 de julho de 1997.

ALIDE ZENEDIN
Procurador

EQUIPARAÇÃO SALARIAL

1. INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - 2. PRINCÍPIO DA ISONOMIA.

RELATOR : Conselheiro Nestor Baptista
PROTOCOLO Nº : 206.851/97-TC.
ORIGEM : Município de Rio Azul
INTERESSADO : Presidente da Câmara
DECISÃO : Resolução nº 11.459/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Cada Poder de Governo tem independência para organizar seus quadros de pessoal e salários, porém as regras para os servidores da mesma entidade federativa devem ser as mesmas, atendendo ao princípio da isonomia.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Nestor Baptista, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 3.991/97 da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos desta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, JOÃO FÉDER, JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA, HENRIQUE NAIGEBOREN e o Auditor GOYÁ CAMPOS.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 23 de setembro de 1997.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos ***Parecer nº 3.991/97***

A Câmara Municipal de Rio Azul, por intermédio de seu Presidente endereça consulta a esta Corte de Contas acerca de promover equiparação salarial dos servidores municipais, integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo, em atendimento ao princípio da isonomia definido constitucionalmente, seja por intermédio de Lei ou de Resolução Legislativa.

PRELIMINARMENTE

Estão presentes os pressupostos de admissibilidade da Consulta, já que seu subscritor é parte legítima para o fim pretendido e a matéria a ser examinada, embora estranha ao disposto no art. 31 da Lei nº 5.615/67, poderá, não obstante, ser enfrentada por este Tribunal, na medida em que implica realização de despesa sobre a qual incide a fiscalização desta Corte de Contas, conforme previsão constitucional.

MÉRITO

Quanto ao mérito, limitaremos a análise das normas que informam o tema, constitucionalmente definidas, apontando as diretrizes que deverão ser observadas pelo Poder Legislativo de Rio Azul.

Inicialmente, necessário seria definir a existência ou não de regimes diversos no âmbito do Executivo e Legislativo Municipal. Ressalte-se que a Carta Federal impõe tratamento idêntico para os servidores da mesma entidade federativa, não se admitindo regras díspares para servidores de um ou outro Poder Governamental, sob pena de ferir o princípio da isonomia.

Entretanto, cada poder dentro de sua independência e objetivando atender suas particularidades, disporá sobre a organização, funcionamento, transformação e extinção de cargos, bem como a fixação de sua remuneração. Ressalte-se, contudo, que a iniciativa e condução do processo é prerrogativa do detentor da chefia de cada poder.

A faculdade acima explicitada não está isenta de limites. Destarte, vários os dispositivos constitucionais que deverão ser observados pelos Poderes de Governo, relativamente ao pessoal que se submete à sua orientação administrativa e hierárquica.

Assim, no tocante a remuneração dos servidores públicos, obrigatório o atendimento das disposições contidas nos artigos 37, X, XI e XIII; § 1º do art. 39; art. 54, IV; art. 52, XIII e art. 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Comentando o parágrafo primeiro do art. 39 da Carta Federal, assim se posiciona Celso Ribeiro Bastos:

“Determina este preceito a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Por outro lado, o inciso XII, estatui que os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo. Consagram estes dois dispositivos o princípio da paridade dos vencimentos...”¹

Assim, a questão seria identificar quais os servidores abrangidos pelo princípio isonômico. E o mesmo autor, define-os como àqueles submetidos a um único regime jurídico.

O renomado Hely Lopes Meirelles, assim leciona:

“Observe-se, finalmente, que o sistema de paridade foi consagrado em termos amplos, porquanto o art. 39, § 1º, da Constituição refere-se a vencimentos, que compreendem o valor do padrão (vencimento), com as vantagens auferidas pelo funcionário, a título de adicionais ou gratificação. Daí resulta que o Legislativo e o Judiciário estão sujeitos, qualitativa e quantitativamente, às vantagens pecuniárias

¹ Comentários à Constituição do Brasil, 3º vol, tomo III.

estabelecidas pelo Executivo. Pelas mesmas razões, se a lei retira dos servidores do Executivo determinada vantagem, a sua correspondente na área do Legislativo estará automaticamente cancelada, se acarretar disparidade de vencimentos, em face do caráter cogente do art. 37, XII, que é norma de eficácia plena".²

De todo o exposto, impõe-se que o acordo de vontades dos representantes de cada Poder, resguardará o tratamento isonômico dos servidores municipais de Rio Azul, que efetivamente se traduz como tratamento igual aos realmente iguais. Vale dizer, a análise da situação fática é que informará ou não a identidade entre cargos e funções.

Isto posto, poderá a presente Consulta ser respondida adotando-se como razão de decisão os termos acima expostos, pelo que submetemos o feito à apreciação superior.

É o Parecer.

D.A.T.J., em 09 de junho de 1997.

SOLANGE SÁ FORTES FERREIRA ISFER
Assessora Jurídica

² Direito Administrativo Brasileiro, 1996.

INCENTIVO FISCAL

1. ICMS - RESTITUIÇÃO - 2. PRINCÍPIO DA ISONOMIA.

RELATOR : Auditor Oscar Felipe Loureiro do Amaral
PROTOCOLO Nº : 126.386/97-TC.
ORIGEM : Município de Itaipulândia
INTERESSADO : Prefeito Municipal
DECISÃO : Resolução nº 7.750/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Concessão pelo município de incentivo fiscal à empresa privada através de restituição do ICMS. Inconstitucionalidade por ferir o princípio da livre iniciativa, o princípio federativo e vedação expressa da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 24/75.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor Oscar Felipe Loureiro do Amaral, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 12.810/97 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA e os Auditores RUY BAPTISTA MARCONDES, OSCAR FELIPPE LOUREIRO DO AMARAL e GOYÁ CAMPOS.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 01 de julho de 1997.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

Procuradoria
Parecer nº 12.810/97

1. Através do presente expediente o Sr. Miguel Bayerle, MD. Prefeito do Município de Itaipulândia promove consulta à esta Egrégia Corte, visando dirimir dúvidas relacionadas ao interesse em conceder ***“incentivos fiscais à empresas através de restituição dos valores referentes a participação do Município no ICMS, a fim de municipalar o Município de elementos contestatórios e eventuais consultas”***.

2. Estão presentes os pressupostos de admissibilidade da consulta, na forma do art. 31 da Lei nº 5.615/67, podendo ser conhecido o seu mérito.

3. A zelosa Diretoria de Contas Municipais, através do Parecer nº 135/97, analisa a questão e recorda que esta Corte já pronunciou-se sobre a matéria de forma não uniforme, citando o teor das decisões, e posicionando-se pela inconstitucionalidade de tais medidas, porém face o pressuposto teleológico em que estão assentadas, entende que se deva responder aos quesitos formulados.

4. Tendo em vista que o exame supra mencionado, embora bem fundamentado, percorreu trilha oposta ao pensamento que se julga aplicável ao caso, passa-se a seguir a examinar a *quaestio*.

4.1 Acerca da possibilidade jurídica do Município instituir incentivos ou auxílios econômicos, esta Corte em sua decisão mais recente fixou interpretação de que tais medidas são inconstitucionais por ferirem o princípio da isonomia, prescritos nos artigos 5º e 150, II da CRFB/88 (Cf. Resolução nº 4.584/94 de 31/05/94), na forma da ementa assim redigida:

“Consulta. Projeto de lei que dispõe sobre concessão de auxílio econômico à indústria, na forma de devolução do ICMS na parte destinada ao Município. Inconstitucionalidade, por ferir o princípio da isonomia, consubstanciado nos arts. 5º e 150, II da CF/88”. (Relator Conselheiro João Féder - Prot. 13.968/94 - Int. Município de Maripá).

4.2 Nesta trilha, é de se reconhecer que à União Federal é deferido conceder *incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do*

desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País, com relação aos tributos de sua competência e como exceção ao princípio da isonomia e uniformidade de tratamento em todo o território nacional (art. 151, I da CRFB/88).

4.3 Aos Estados e Distrito Federal, a norma constitucional expressa a necessidade de edição de lei complementar que regule “a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados” (cf. art. 155, § 2º, XII, “g” da CRFB/88).

Neste aspecto, é de reconhecer-se que foi recepcionada a Lei Complementar nº 24/75, que dispôs “sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e dá outras providências”.

Exige-se, portanto, a celebração e ratificação pelos Estados e Distrito Federal de convênios para concessão de quaisquer benefícios relacionados ao ICMS, exatamente para evitar privilegiamentos e discriminações.

As isenções, incentivos e benefícios fixados mediante convênio pelos entes federativos (Estados e Distrito Federal) estão devidamente consolidados na legislação regulamentar do Estado, conforme o Decreto nº 2.736, de 05 de dezembro de 1996.

Outrossim, não é desconhecido o movimento, hoje conhecido como **guerra fiscal**, em que Estados da Federação tem adotado mecanismos não uniformes para atração de investimentos, o que tem exigido do Governo Federal, do órgão de representação dos Estados na Federação - o Senado Federal - e dos Tribunais de Contas, ações fiscalizatórias visando impedir abusos e pactos predatórios ao interesse público e aos recursos públicos, escassos nos dias atuais, como bem expôs o jornalista no periódico *VEJA*, na edição de 26/07/95.

4.4 De outro lado, a regra constitucional e infraconstitucional é perfeitamente clara em excluir do âmbito municipal quaisquer interferências na concessão de isenções, incentivos e benefícios relacionados ao ICMS.

Esta conclusão pode ser extraída - *a contrario sensu* - do preceito constitucional que impede a União de instituir isenções de tributos de competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 151, III da CRFB/88), bem como da norma do art. 152 da CRFB/88, que veda aos Estados, Distrito Federal e Municípios “estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino”.

A vedação ao estabelecimento de quaisquer benefícios, relacionados ao ICMS, por parte do Município, é fixado expressamente pelo art. 9º da Lei Complementar nº 24/75 - de caráter nacional, que impõe, *verbis*:

“Art. 9º - É vedado aos Municípios, sob pena das sanções previstas no artigo anterior, concederem qualquer dos benefícios relacionados no art. 1º no que refere à sua parcela na receita do imposto de circulação de mercadorias”¹⁻²

4.5 Sendo, portanto, flagrantemente inconstitucional a Lei Municipal nº 266/96, a sua aplicação sujeitará o responsável às sanções de natureza político-administrativa e tributária consoante supra exposto. Desta forma, com a premissa da inconstitucionalidade da referida lei municipal, bem como da impossibilidade jurídica de concessão de benefícios pelo Município relacionadas ao ICMS, a resposta aos quesitos formulados pelo Sr. Prefeito Municipal restam prejudicados.

5. Desta forma, com o posicionamento supra, este **Ministério Público Especial** manifesta-se pela resposta à consulta nos seus exatos termos.

É o Parecer.

Procuradoria, em 17 de junho de 1997.

ELIZEU DE MORAES CORRÊA
Procurador

¹ As sanções previstas no art. 8º da LC nº 24/75 são, cumulativamente: a nulidade do ato e a ineficácia do crédito fiscal atribuído ao estabelecimento receptor da mercadoria; e a exigibilidade do imposto não pago ou devolvido e a ineficácia da lei ou ato que concede a remissão do débito correspondente.

² Os benefícios citados no art. 1º da LC nº 24/75 são: isenções do ICM; redução da base de cálculo; devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo, ao contribuinte, a responsável ou a terceiros; concessão de créditos presumidos; quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no imposto de circulação de mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus; e prorrogações e extensões das isenções vigentes nesta data (07/01/75).

INCOMPATIBILIDADE NEGOCIAL

- 1. CONTRATAÇÃO DE MÉDICO ELEITO VEREADOR**
- 2. CONTRATO SEM CLÁUSULAS UNIFORMES.**

RELATOR : Auditor Francisco Borsari Netto
PROTOCOLO Nº : 35.522/97-TC.
ORIGEM : Município de Alto Piquiri
INTERESSADO : Prefeito Municipal
DECISÃO : Resolução nº 8.784/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Contratação de médico eleito vereador para prestar serviços ao município. Impossibilidade por não se tratar de contrato de cláusulas uniformes, conforme exige o art. 54, I, "a" da Carta Magna. Vedação estendida aos vereadores, por força do art. 29, IX da Constituição Federal.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor Francisco Borsari Netto, responde negativamente à Consulta, de acordo com o Parecer nº 14.134/97 do Procurador-Geral do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN e os Auditores RUY BAPTISTA MARCONDES, OSCAR FELIPPE LOUREIRO DO AMARAL e FRANCISCO BORSARI NETTO.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 31 de julho de 1997.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

Procuradoria

Parecer nº 14.134/97

1. Trata-se *in casu* de consulta subscrita pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito de Alto Piquiri, objetivando posicionamento desta Egrégia Corte de Contas acerca da possibilidade de ser firmado contrato do Município com médico eleito Vereador, mediante realização de prévio procedimento licitatório, sem prejuízo desta função e da respectiva remuneração decorrente do cargo eletivo.

Explica o consulente que há poucos médicos no Município e que, dentre estes, encontra-se um profissional eleito Vereador cuja função legislativa é desempenhada às segundas-feiras, no período noturno.

2. A Diretoria de Contas Municipais, acompanhada pela Eminente Procuradora, entendeu ser possível a referida contratação, desde que em caráter temporário e que seja obediente a cláusulas uniformes.

3. Data vênia do entendimento manifestado pelos analistas que nos antecederam, vislumbramos a questão de maneira diversa.

Em primeiro lugar, registramos que os precedentes desta Corte trazidos à colação não servem de paradigma ao presente caso, pois partem de premissa diferenciada, como ocorreu no caso do protocolo nº 21.673/94, onde a única médica pediatra do Município era Vereadora e sócia do único hospital particular existente na localidade e, ainda, o contrato firmado decorreu do convênio com o Sistema Único de Saúde-SUS.

Consoante deduz-se das informações consignadas pelo consulente, apesar de haver poucos médicos no Município, o citado vereador não é o único disponível nessa categoria de profissionais.

4. A indagação do consulente encontra resposta no artigo 54, I, "a" da Constituição Federal, que veda expressamente que Deputados e Senadores firmem contrato com a Administração Pública, salvo quando obedecerem cláusulas uniformes, vedação estendida aos vereadores, por força do artigo 29, IX, da Carta Magna.

Por outro lado, verificamos que a Lei Orgânica do Município consulente também estabelece a mesma vedação, não comportando qualquer dúvida acerca da questão em apreço, quanto à incompatibilidade negocial do Vereador para contratar com a municipalidade a prestação de serviços de médico.

Releva notar que fato de serem estabelecidos os valores a serem pagos ao médico contratado de acordo com a tabela do SUS não faz com que o contrato a ser firmado com a Prefeitura seja de cláusulas uniformes. Não podemos confundir contrato administrativo com contrato de cláusulas uniformes, como ocorreu no entendimento dos analistas que nos antecederam, data venia.

Esta Egrégia Corte, reiteradamente, decidiu neste sentido, a exemplo das decisões infratranscritas:

“Resolução nº 5.782/94

Consulta.

(...)

4. Mesmo mediante prévio procedimento licitatório o Município não poderá contratar com empresas com as quais tenha incompatibilidade negocial, porquanto contrato administrativo não é considerado contrato de cláusulas uniformes, conforme a Resolução nº 38.121/93-TC”.

“Resolução nº 8.425/95

Consulta. Impossibilidade de realização de convênio entre a administração municipal de saúde e estabelecimento hospitalar de propriedade de detentor de mandato eletivo, conforme CF/88, art. 54, I, “a”, e face o contrato pretendido não ser de cláusulas uniformes”.

“Resolução nº 38.121/93.

Consulta, Vereador-Incompatibilidade Negocial. Interpretação da ressalva constante do art. 54, “a”, da CF/88. Impossibilidade de admitir que o contrato

administrativo seja considerado contrato de cláusulas uniformes”.

Desta forma, não se tratando o contrato em questão de contrato de cláusulas uniformes, evidente é a incompatibilidade negocial do Vereador para o exercício da função de médico do Município.

5. *Ex Positis*, somos pela resposta negativa à presente consulta, nos termos deste opinativo.

É o Parecer.

Curitiba, em 30 de junho de 1997.

LAURI CAETANO DA SILVA
Procurador Geral

LICENÇA ESPECIAL

1. CONVERSÃO EM PECÚNIA - 2. INCONSTITUCIONALIDADE - RESPOSTA CONDICIONAL.

RELATOR : Conselheiro João Cândido F. da Cunha Pereira
PROTOCOLO Nº : 201.256/97-TC.
ORIGEM : Município de Primeiro de Maio
INTERESSADO : Presidente da Câmara
DECISÃO : Resolução nº 11.424/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Licença especial. Lei Municipal que permite a conversão em pecúnia. Verificação de inconstitucionalidade dependente de existência de vício de forma tal como na Constituição Estadual de 1989.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro João Cândido F. da Cunha Pereira, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 14.632/97 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, JOÃO FÉDER, JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA, HENRIQUE NAIGEBOREN e o Auditor GOYÁ CAMPOS.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 23 de setembro de 1997.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

Consulta

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMEIRO DE MAIO-PR, Sr. Jerubaal Matusalem Arruda, brasileiro, casado, residente e domiciliado na cidade e Comarca de Primeiro de Maio, Estado do Paraná, com fulcro no artigo 31, da Lei Estadual nº 5.615/67, a alta presença de Vossa Excelência comparece, com o acato que lhe é peculiar, para expor o requerer o que segue articulado:

1. O Município de Primeiro de Maio, PR., através da Lei Municipal nº 183, de 23 de setembro de 1994, em cumprimento ao disposto nos artigos 39 da CF/88, 33 da CE/89 e 99 da Lei Orgânica Municipal nº 36/90, instituiu o Regime Jurídico Único Estatutário e o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais.

Através da Resolução nº 002/94, a Câmara Municipal de Primeiro de Maio, PR, recepcionou as normas inscritas na Lei Municipal supra citada, vigendo as mesmas em relação aos Servidores Públicos vinculados ao Poder Legislativo Municipal.

2. O artigo 124 da aludida lei, disciplina que *“após cada período de 5 (cinco) anos de exercício público municipal, o servidor terá direito a licença-prêmio de 90 (noventa) dias consecutivos, com todos os direitos e vantagens de seu cargo”*. O artigo 127 da mesma legislação, por sua vez, estatui que *“dependendo da impossibilidade do afastamento do servidor, por necessidade de serviço, poderá a Administração, mediante requerimento apresentado pelo servidor, converter a licença-prêmio em pecúnia, total ou parcial, dependendo da disponibilidade financeira do município”*.

No entanto, temos acompanhado algumas decisões emanadas deste E. Tribunal de Contas, que dão o entendimento de que a conversão de licença especial em pecúnia não se reveste do caráter de constitucionalidade (v. Revista do Tribunal de Contas nº 120, out./dez., 1996 pág. 163), haja visto a declaração de inconstitucionalidade do artigo 34, inc. XVIII, al. “a”, da Constituição Estadual (que trata da concessão de licença especial de três meses a cada quinquênio).

3. Acerca da questão, surgem as seguintes dúvidas
- a) A licença-prêmio prevista no artigo 124 da Lei Municipal nº 183/94 equivale à licença-especial que se encontrava inscrita na al. "a", do inc. XVIII, do artigo 34 da Constituição Estadual?
- a.1) Em caso positivo, é inconstitucional a conversão (total ou parcial) da licença-prêmio ou pecúnia?
- b) Na hipótese da legalidade da conversão da licença-prêmio em pecúnia e em se considerando que uma Câmara Municipal possuía apenas um servidor para exercer determinada função, há condições de ser negada a conversão da licença-prêmio em pecúnia a este servidor?
- b.1) Se não há condições de ser negada, qual o procedimento a ser adotado para a substituição deste servidor, na impossibilidade de remanejamento?
- c) Na hipótese da inconstitucionalidade da conversão da licença-prêmio em pecúnia, na forma prevista no artigo 127, da Lei Municipal nº 183/94, qual o procedimento a ser seguido, face ao teor inserido no artigo 111, inc. III, da Constituição do Estado do Paraná? Pode ser elaborado um projeto de lei revogando os artigos que regulam a conversão da licença-prêmio em pecúnia ou é imprescindível a propositura de ação direta de inconstitucionalidade dos referidos artigos?
4. ISTO POSTO, requer à Vossa Excelência, com fundamento no artigo 31, da Lei Estadual nº 5.615/67 e demais aplicáveis à espécie, haja por bem em responder em tese às consultas formuladas no item anterior, a fim de serem dirimidas as dúvidas existentes, na melhor forma da Lei.

Termos em que, contando com a compreensão de Vossa Excelência.

Pede deferimento.

Primeiro de Maio, em 14 de maio de 1997.

JERUBAAL MATUSALEM ARRUDA
Presidente

Procuradoria **Parecer nº 14.632/97**

1. Trata-se de consulta em que o Sr. Jerubaal Matusalem Arruda - MD. Presidente da Câmara Municipal de Primeiro de Maio faz questionamentos acerca de Lei Municipal e Resolução da Câmara que instituíram licença especial no âmbito do Município.

2. A consulta foi examinada pela D.A.T.J. através do Parecer nº 3.802/97 - cuja ementa foi assim redigida:

“Consulta - Licença Especial - Lei Municipal que permite a conversão em pecúnia - Inconstitucionalidade declarada pelo STF - Pela impossibilidade”.

3. Tendo em vista que o exame supra mencionado, embora bem fundamentado, percorreu trilha oposta ao pensamento que se julga aplicável ao caso, passa-se a seguir a examinar a *quaestio*.

3.1 Verificando-se o objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade - autos nº 175-2/90 STF, percebe-se que a mesma vislumbrou a declaração de inconstitucionalidade do inciso XVIII e alíneas “a” e “b” do art. 34 da Constituição do Estado do Paraná, por vício de forma. É que trata-se de matéria em que a Constituição da República estabelece como matéria reservada à iniciativa do Chefe do Executivo, sendo paradigma o disposto no art. 61, § 1º, alínea “c” da CRFB/88.

A decisão foi assim ementada:

“Funcionalismo. Licença especial e direito à creche. Inconstitucionalidade dos itens XVIII e XXI do art. 34 da Constituição do Paraná, por tratarem de matéria privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, c e d da Carta Federal)”
(in D.J.U. de 08/10/1993).

3.2 Pelo contido no expediente, vislumbra-se que a norma municipal é similar à contida nos incisos declarados inconstitucionais da Constituição Estadual.

Entretanto, cabe ressaltar, a inconstitucionalidade da norma estadual não induz necessariamente a da norma municipal. É que o fundamento da inconstitucionalidade é formal e não material. Isto é, se a

norma municipal foi de iniciativa do parlamento, está eivada de inconstitucionalidade, pois, como visto na decisão da Suprema Corte, trata-se de matéria reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. No âmbito do Município a iniciativa está reservada ao Prefeito Municipal.

Não há informação no procedimento acerca da iniciativa da Lei Municipal nº 183/94, razão pela qual não se pode afirmar pela inconstitucionalidade ou não da norma municipal que disciplina a licença especial.

3.3 Quanto ao quesito “b” da consulta, considerando-se que a *norma se compatibiliza com o sistema constitucional*, há de se cumprir os dispositivos que disciplinam o exercício do direito (arts. 124 a 129).

Trata-se de exercício do poder discricionário do administrador que verificará a oportunidade e conveniência da época mais propícia à administração para o gozo da licença especial pelos servidores que satisfaçam os requisitos legais. Do mesmo modo, deve planejar a conversão em pecúnia incluindo no seu orçamento a verba respectiva ao adimplemento quando for o caso.

Se houver de ser gozada a licença especial, o Administrador deve deferi-la para as épocas que a ausência do servidor será minimamente sentida, designando servidor para eventualmente acumular tal função, já que não dispõe de estrutura que permita a substituição.

3.4 Em caso de inconstitucionalidade da lei municipal (se foi de iniciativa de vereador p. ex.) o parlamento municipal pode revogá-la, negando aplicação por inconstitucionalidade quanto à eventuais requerimentos fundados em direito adquirido ao tempo de sua vigência, ou pode propor de ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 111, III da Constituição Estadual.

4. Desta forma, com o posicionamento supra, este **Ministério Público Especial** manifesta-se pela resposta à consulta nos seus exatos termos.

É o Parecer.

Procuradoria, em 8 de julho de 1997.

ELIZEU DE MORAES CORRÊA
Procurador

LICITAÇÃO

1. PUBLICIDADE - 2. PODERES - HARMONIA.

RELATOR : Conselheiro Nestor Baptista
PROTOCOLO Nº : 145.437/97-TC.
ORIGEM : Município de Jesuítas
INTERESSADO : Presidente da Câmara
DECISÃO : Resolução nº 10.354/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Dúvida acerca de obrigatoriedade do Poder Executivo cumprir norma da L.O.M. que determina a cientificação dos procedimentos licitatórios ao Poder Legislativo. Dispositivo em consonância com a LF 8.666/93 e CF/88, sendo que seu não cumprimento poderá sujeitar o infrator à sanções de natureza penal e político-administrativas.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Nestor Baptista, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 17.843/97 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN e os Auditores RUY BAPTISTA MARCONDES e ROBERTO MACEDO GUIMARÃES.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 28 de agosto de 1997.

JOÃO FÉDER
Vice-Presidente no exercício da Presidência

Procuradoria **Parecer nº 17.843/97**

1. Através do presente expediente o Sr. Agenor Barbosa dos Santos, MD. Presidente da Câmara Municipal de Jesuítas, promove Consulta a esta Egrêgia Corte, visando dirimir dúvida acerca da obrigatoriedade ou não do Poder Executivo cumprir os ditames preceituados no art. 150, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município.

2. Estão presentes os pressupostos de admissibilidade da Consulta, na forma do art. 31, da Lei nº 5.615/67, podendo ser conhecido o seu mérito.

3. A zelosa Diretoria de Contas Municipais, mediante Parecer nº 250/97, analisa a questão transcrevendo, inicialmente, o dispositivo do art. 150, parágrafo único da L.O.M.:

“Art. 150 - A realização de obras, compras e serviços obedecerá ao princípio da licitação na forma da legislação federal e estadual pertinente sem prejuízo da legislação complementar municipal.

Parágrafo Único - Toda e qualquer licitação feita pelo Poder Executivo, deverá ser dado a conhecer ao Poder Legislativo, através de cópias com antecedência de 05 (cinco) dias e a excrutinação da mesma, far-se-á de forma pública”.

Tal dispositivo, afirma a D.C.M., tem como gênese o art. 37, XXI, da Constituição Federal, que consagra o princípio da licitação para os atos da Administração Pública.

Acrescenta, ainda, que o descumprimento do Sr. Prefeito com relação ao parágrafo único do citado artigo 150, da L.O.M., não caracteriza desobediência ao preceito legal, que tecnicamente possui contornos de inconstitucionalidade, pois entende que tal condicionamento ultrapassa o comando da Lei Maior que disciplina o tema.

4. Divergindo de tal orientação, cumpre lançar argumentos que possam compor resposta à dúvida suscitada pelo ilustre Alcaide de Jesuítas.

4.1 Da norma estabelecida pela Lei Orgânica Municipal, vislumbra-se que dá maior publicidade às licitações a serem promovidas no Município, nada mais.

Não exige a L.O.M. que o procedimento licitatório seja preliminarmente autorizado pelo legislativo. Apenas determina a **cientificação** das licitações, em prazo não inferior a 5 dias, ao parlamento local. Assim, não há qualquer *ingerência indevida* do Legislativo nas lides do Executivo. Tampouco tal fato - notificação - poderá alterar a correlação de forças entre os Poderes a gerar, como suscitado, necessidade de reequilíbrio de freios e contrapesos.

4.2 Ao contrário do que foi argumentado, pode-se verificar que a norma local está apenas facilitando a ação fiscalizadora do legislativo, o que lhe é determinada na norma constitucional (art. 31 da CRFB/88). Não se vislumbra, nisto, qualquer inconstitucionalidade, mas imperativo de cumprimento da Constituição. Ora, se o edil não tiver acesso facilitado aos procedimentos licitatórios, deverá promover medidas para obtê-los, pois somente assim cumprirá o poder-dever de fiscalizar.

Ademais, a medida também se harmoniza com o princípio da publicidade dos atos administrativos. Cumpre esclarecer que apenas a modalidade convite dispensa publicação do edital, mas permite que interessados, cadastrados na correspondente especialidade, participem desde que manifestem interesse com antecedência de 24 horas (art. 22, § 3º da Lei nº 8.666/93).

É possível, pois, que o parlamento fiscalize os procedimentos que antecedem a realização de despesas e que até, eventualmente, contribua para ampliar a competição entre fornecedores da Administração, recebendo antecipadamente cópia dos editais.

4.3 Quanto à escrutinação pública das propostas - parte final do art. 150, parágrafo único da L.O.M. -, tal preceito é consoante a Lei nº 8.666/93, que a contempla entre os ritos procedimentais da licitação, conforme art. 43, § 1º, *verbis*:

“Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

...

§ 1º - A abertura dos envelopes contendo a documentação para habilitação e as propostas será realizada sempre em ato público previamente designado, do qual se lavrará ata circunstanciada, assinada pelos licitantes presentes e pela Comissão”.

4.4 O não cumprimento da imposição legal sujeita o alcaide às sanções previstas na legislação penal e administrativa.

5. Face ao acima exposto, este Ministério Público Especial manifesta-se pelo conhecimento da Consulta, para, no mérito, respondê-la nos termos do item 4, *supra*.

É o Parecer.

Procuradoria, em 06 de agosto de 1997.

ELIZEU DE MORAES CORRÊA
Procurador

MUNICÍPIO - ARRECADAÇÃO - TAXA - ILUMINAÇÃO

1. IMPOSSIBILIDADE - 2. DESVIO DE FINALIDADE.

RELATOR : Conselheiro Rafael Iatauro
PROTOCOLO Nº : 163.966/97-TC.
ORIGEM : Município de Cianorte
INTERESSADO : Prefeito Municipal
DECISÃO : Resolução nº 11.335/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Impossibilidade do município apropriar-se de verba oriunda de arrecadação de taxas, para fazer frente a outras despesas, revelando assim, desvio de finalidade, não encontrando guarida no nosso direito.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Rafael Iatauro, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 13.221/97 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, JOÃO FÉDER, JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA, HENRIQUE NAIGEBOREN e o Auditor GOYÁ CAMPOS.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 23 de setembro de 1997.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

Procuradoria **Parecer nº 13.221/97**

O protocolado em apreço versa sobre consulta formulada pelo chefe do Executivo Municipal de Cianorte, sobre a possibilidade de aplicar o saldo financeiro excedente, proveniente da arrecadação de taxa de iluminação, para fazer frente às despesas com o sistema de saúde municipal.

Registre-se, inicialmente, que estão presentes os pressupostos de admissibilidade da consulta, conforme disposto no artigo 31 da Lei 5.615/67.

Quanto ao mérito, trata-se de fato concreto, o que em princípio, levaria esta Corte de Contas a não se manifestar sobre o assunto, eis que adota a Súmula nº 110 do Tribunal de Contas da União, inobstante tal fato, a Diretoria de Contas Municipais houve por bem adentrar no mérito da questão através do objetivo Parecer nº 177/97, respondendo afirmativamente ao Consulente.

Entretantes, como a questão trazida a apreciação desta Corte de Contas, permite uma resposta de forma genérica e abrangente, pois pode ser entendida, e respondida apenas como se a indagação ficasse restrita a possibilidade do Município aplicar recursos da arrecadação de taxas, para cobrir despesas outras, que não as que deram origem à sua instituição, este Ministério Público Especial se propõe a analisar o conteúdo da mesma, fornecendo seu entendimento sobre o assunto.

Ao adentrar no mérito da indagação, primeiro, queremos pedir vênha, para discordar da posição defendida pela Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, muito embora reconheça que efetivamente a área de saúde necessita de recursos, porém, divergimos que para tanto venha o Estado, ou o Município a se utilizar de subterfúgios que contrariem a Ordem Jurídica, para atingir este **desideratum**.

Entretanto, para melhor condução do assunto, entendemos que torna-se imprescindível traçar o perfil dos tributos contidos na Magna Carta e no Código Tributário Nacional.

É de notória sabença, que o Estado para fazer frente às despesas públicas, lança mão de seu exercício legal do poder de império para obtenção de receitas, e a própria Constituição Federal, enuncia quais são as categorias de tributos em nosso sistema, elencado em seu art.

145 os seguintes tributos: **impostos, taxas, e contribuição de melhoria**, muito embora o art. 148 e 149 contemplem ainda, o empréstimo compulsório e as contribuições sociais, como modalidade tributária.

Das cinco modalidades tributárias, contidas na Lei Maior, **se levarmos em consideração a natureza do fato gerador**, restariam apenas duas modalidades, quais sejam, os tributos **vinculados** e os **não vinculados**.

Dentre os **tributos não vinculados**, temos o **imposto**, que é um tributo que na definição de Gaston Jéze é **“aquela prestação pecuniária exigida dos particulares por via de autoridade, a título definitivo e sem contrapartida, com o fim de cobrir as obrigações públicas”**. E como exemplo de tributo vinculado temos as **taxas** que segundo os ensinamentos de **Celso Ribeiro Bastos** **“o Estado só pode instituir em estreita correlação com a prática de certos atos da sua alçada, que tanto podem ser atos de poder de polícia ou prestação de serviços públicos”**.

Assevera ainda, este notável jurista, **“que esta modalidade de tributo é vinculada, atrelada, correspondente a um atuar estatal que acaba por lhe conferir as condições de sua existência. Donde conclui que o imposto se paga para financiar serviços públicos indivisíveis, isto é, “uti universi”, enquanto que as taxas se cobram pela prestação de um serviço “uti singuli” divisível”**.

O consagrado Professor de Direito Financeiro e Tributário da UFMG, **Werther Botelho**, em sua obra da **Tributação e sua Destinação**, nos ensina que **“o imposto é uma espécie tributária, que permite ao sujeito ativo maior discricionariedade impositiva, cujo produto de sua arrecadação não está vinculado a uma contraprestação estatal específica ao sujeito passivo, e portanto, por não guardar relação com qualquer atividade específica, o Poder Público goza de total liberdade para eleição dos gastos públicos aos quais estará afetado o produto da arrecadação”**.

Já as **taxas**, por se tratar de um tributo vinculado, eis que se destina a remunerar serviços públicos específicos prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, são cobrados **exclusivamente das pessoas que se utilizem ou beneficiem efetiva ou potencialmente, do serviço que constitua o fundamento de sua instituição**. Disso decorre, que a taxa como modalidade de tributo, tem como característica peculiar, **sua vinculação ao fato gerador, e sua divisibilidade**, posto que é repartido entre os usuários dos serviços.

Diante destas considerações, resta claro o caráter sinalagmático deste tipo de tributo, o que levou o saudoso tributarista **Geraldo Ataliba** a afirmar que *“ante a necessidade de contraprestação específica ao contribuinte, à ausência da mesma, restará ilegítima qualquer exigência a este título”*.

Cumpra lembrar outrossim, que a taxa além de ser um tributo vinculado, tem como característica, a **divisibilidade**, ou seja, tratam-se de serviços divisíveis prestados pelo poder público aos usuários, e como corolário, o seu pagamento é igualmente divisível entre estes, cuja base de cálculo tem como limite, **o custo global dos serviços prestados**. No que se refere a cobrança de taxa os doutrinadores são unânimes em afirmar que é inadmissível uma base de cálculo além desse limite.

Destarte, “a taxa cobrada há de manter correspondência com o custo do serviço prestado - é o chamado caráter indenizatório, segundo o qual fica proibido o estado de valer-se das taxas como forma de auferir receitas não ligadas ao serviço prestado, conforme preleciona **Celso Ribeiro Bastos**, “in Curso de Direito Financeiro e Tributário”.

Estas considerações demonstram a sabendas, que em se tratando de um tributo vinculado, o resultado obtido com o mesmo não pode e não deve ter destinação diversa daquela que motivou sua instituição, sob pena de restar ilegítima sua cobrança, como bem ministrou **Geraldo Ataliba**.

Ademais, a cobrança de tal tributo deve guardar correspondência com o custo do serviço prestado ou da atividade posta a disposição do contribuinte, impondo-se aí a aplicação do princípio da razoabilidade, como lembra **Celso Ribeiro Bastos** na obra já citada, ao tratar do assunto, argumentando *“que às vezes este cálculo não é fácil de ser elaborado, porém que este não pode de forma alguma exorbitar do tipo e da quantidade de trabalho que o contribuinte, no fundo esta contraprestando”*.

Ora, se formos analisar o teor da indagação contida na exordial, fatalmente teremos que concluir que houve excessos na exação das taxas cobradas pelo Município, revelada pela afirmação que se pretende dar a esse excesso de arrecadação, fim distinto daquele que justificou seu lançamento. *“O Estado, leia-se aqui Direito Público do Estado do Rio de Janeiro e Presidente do Conselho de Contribuintes daquele Estado, Walter Gaspar”*.

Este, entendimento é corroborado por grande parte dos juristas pátrios, dentre os quais, podemos citar **Sacha Calmon**, que faz a seguinte afirmação **“não há dúvidas de que a cobrança de uma taxa exorbitante não encontra guarida no nosso direito, sob pena de ser contestada no princípio do não confisco, que é princípio de contenção ao poder do legislador sobre tributos”**.

Face ao exposto, só podemos concluir que **a cobrança de taxas pelo poder público deve ficar adstrita aos serviços prestados em sua exata medida, não se prestando para gerar lucros ao Estado, de sorte que este venha a utilizar-se deste excedente para realizar outras atividades, que devem ser cobertas necessariamente por outro tributo, que é certamente o imposto cobrado dos contribuintes, que diga-se “en passant”, para o caso citado já existe além do imposto normalmente cobrado, o recém lançado IMPF. Assim sendo, esta Procuradoria opina que a resposta ao Consulente seja pela negativa de apropriar-se o Município de verba oriunda de arrecadação de taxas, para fazer frente a outras despesas, pois tal procedimento revela desvio de finalidade, e por ser uma medida inconstitucional, gerará o direito de repetição do indébito advindo da tredestinação do produto da arrecadação.**

É o Parecer.

Ministério Público Especial, em 24 de junho de 1997.

ZENIR FURTADO KRACHINSKI
Procuradora

ÓRGÃO DE IMPRENSA

1. SUBSTITUIÇÃO - 2. LICITAÇÃO.

RELATOR : Conselheiro João Cândido F. da Cunha Pereira
PROTOCOLO Nº : 482.588/96-TC.
ORIGEM : Município de Piên
INTERESSADO : Prefeito Municipal
DECISÃO : Resolução nº 8.762/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Substituição de órgão de imprensa para divulgação dos atos oficiais do município. Admissibilidade, desde que respaldada por processo licitatório e lei municipal autorizativa.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro João Cândido F. da Cunha Pereira, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 49/96 e 15.902/97, respectivamente da Diretoria de Contas Municipais e Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN e os Auditores RUY BAPTISTA MARCONDES, OSCAR FELIPPE LOUREIRO DO AMARAL e FRANCISCO BORSARI NETTO.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 31 de julho de 1997.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

Diretoria de Contas Municipais

Parecer nº 49/96

1. O Prefeito Municipal de Piên, Sr. Ney José Ciupka, formula consulta a este E. Tribunal, indagando da possibilidade de substituir o atual órgão de imprensa, utilizado para publicação dos atos oficiais do Município, sediado no Município de São Bento do Sul, por outro, editado no próprio Município. Questiona, ainda, da possibilidade de dispensa de licitação, por tratar-se do único periódico local.

MÉRITO

1. A pretensão do Senhor Prefeito de substituir o órgão de divulgação oficial do Município é admissível, desde que seja precedida de processo de seleção por meio de procedimento licitatório, observados os princípios constitucionais estabelecidos no Art. 37, XXI, da CF/88.

2. Deverá, ainda, ser respaldada em lei municipal autorizativa, em substituição à lei já existente, de acordo com a informação do consulente.

3. Portanto, conforme já foi dito, a dispensa da licitação, pretendida pelo consulente é inadmissível, tendo este Tribunal manifestado-se assim, em diversas decisões, a saber:

1. ÓRGÃO OFICIAL DE DIVULGAÇÃO - 2. LICITAÇÃO - EXIGIBILIDADE.

Relator : *Conselheiro Henrique Naigeboren*
Protocolo : *22.928/95-TC.*
Origem : *Município de Quitandinha*
Interessado : *Prefeito Municipal*
Decisão : *Resolução nº 9.741/95-TC. 19/10/95.*

Consulta. Município que elegeu empresa privada como órgão oficial de divulgação de seus atos, por lei própria. Ante a ineficiência na prestação dos serviços, bem como ao elevado

preço que vem sendo exigido, poderá o consulente editar uma nova lei estabelecendo a obrigatoriedade de licitação para escolha de outro meio de divulgação, tendo por preceito a inconstitucionalidade da atual, na medida em que exclui da prestação outros possíveis interessados.

Relator : Conselheiro Cândido Martins de Oliveira
Protocolo : 15.701/94-TC.
Origem : Município de Matelândia
Interessado : Presidente da Câmara
Decisão : Resolução nº 6.350/94-TC. 24/08/94.

Consulta. Projeto de emenda à Lei Orgânica Municipal, estabelecendo que os atos oficiais sejam publicados em órgão de imprensa local, salientando-se que o município conta com um único jornal. Ilegalidade do referido projeto, por ferir os princípios da impessoalidade e isonomia e ainda o disposto no art. 3º, § 1º da Lei de Licitações.

Relator : Conselheiro Artagão de Mattos Leão
Protocolo : 13.488/94-TC.
Origem : Município de Castro
Interessado : Prefeito Municipal
Decisão : Resolução nº 5.222/94-TC. 28/06/94.

Consulta. 1. A Câmara Municipal não possui legitimidade para decidir qual será o órgão oficial do Município. É atribuição privativa do Poder Executivo fazer publicas as leis e atos normativos municipais, selecionando através de procedimento licitacional a proposta mais vantajosa para a prestação de serviços de divulgação dos atos praticados pela Administração. 2. Há impedimento legal para que detentor de cargo em comissão, investido na função de agente político, mantenha relação de comércio com a Prefeitura, conforme artigo 9º, III e § 3º da LF 8.666/93. 3. Necessária a observância ao procedimento licitatório para contratação de órgão de imprensa não oficial, visando divulgar matéria de interesse público, de acordo com a CF/88, art. 37, XXI, § 1º.

4. Diante disso, s.m.j., entendemos que a indagação do consulente poderá ser respondida pela admissibilidade, desde que observados os preceitos legais acima expostos.

D.C.M., em 18 de dezembro de 1996.

NELSON AUGUSTO KUBRUSLY
Assessor Jurídico

Procuradoria
Parecer nº 15.902/97

Trata-se de Consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Piên, Sr. Ney José Ciupka, acerca da possibilidade da contratação de um jornal local para publicação de Atos Oficiais, com dispensa de licitação conforme prevê o artigo 25 da Lei nº 8.666/93, pelo fato de existir somente uma empresa no Município. Explica que o atual órgão oficial do Município é de São Bento do Sul-SC, posto que na época da contratação deste órgão não existia qualquer tipo de órgão informativo no Município.

A douta D.C.M., através do Parecer nº 49/96, conclui pela admissibilidade da pretensão do Consulente, desde que precedida de procedimento licitatório, observados os princípios constitucionais estabelecidos no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, e respaldada em lei municipal autorizativa, em substituição à lei já existente.

Preliminarmente, cabe destacar que o Consulente é parte legítima para consultar este Tribunal, de acordo com o disposto no art. 31 da Lei nº 5.615/67.

No tocante à matéria questionada, trata-se de **caso concreto**, e nos termos do que dispõe a Súmula nº 110 do Tribunal de Contas da União, compete à Corte de Contas responder consultas em tese.

Assim sendo, pode este Tribunal de Contas abster-se de responder a esta Consulta, por se tratar de caso concreto. Diante disso, este Ministério Público Especial opina pelo não conhecimento da presente consulta.

Entretanto, caso o entendimento do douto Plenário seja diverso, passa-se ao exame das questões suscitadas pelo interessado.

No mérito, assiste razão à douda Diretoria mencionada, tendo em vista que a licitação é a regra geral, conforme se desprende do artigo 2º da Lei de Licitações e a situação trazida pelo Consulente não encontrará respaldo na hipótese de dispensa ou inexigibilidade do certame.

Isto posto, há que se concluir que a licitação para contratar serviços de publicidade e divulgação é obrigatória, nos termos dos artigos 1º, “caput”, 2º, “caput” e 25, inciso II da Lei nº 8.666/93.

Dispõe o Art. 25, inciso II da Lei sob comento:

“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no Art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, **vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação**”. (grifos nossos)

Deste modo, a Lei não deixa margem a dúvidas acerca da obrigatoriedade do procedimento licitatório, sendo esta expressa.

Com relação à sede da empresa de publicidade, o artigo 3º, § 1º, inciso I, veda que em razão desta se estabeleçam preferências ou distinções nas contratações, visando resguardar o princípio constitucional da isonomia, que deve orientar a Administração Pública.

Isto posto, responde-se à consulta em tese, no sentido da possibilidade do Município contratar o órgão oficial sediado no mesmo Município, desde que este seja vencedor no procedimento licitatório, apresentando a proposta mais vantajosa à Administração.

Em virtude da contratação com a empresa de publicidade que atualmente divulga os atos do Município ser respaldada em lei municipal autorizativa, deverá ser promulgada nova lei que substitua a existente.

Ao concluir, este Ministério Público Especial manifesta-se pelo não conhecimento da presente consulta. Se outro o entendimento do doudo Plenário, que a mesma seja respondida nos termos aqui expostos.

É o Parecer.

Ministério Público Especial, em 21 de julho de 1997.

KÁTIA REGINA PUCHASKI
Procuradora

PETROBRÁS DISTRIBUIDORA

1. IMPOSSIBILIDADE - CONTRATAÇÃO DIRETA - 2. EMPRESA INTEGRANTE DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL - 3. CF/88, ART. 173, § 1º.

RELATOR : Conselheiro Henrique Naigeboren
PROTOCOLO Nº : 204.417/97-TC.
ORIGEM : Município de Cascavel
INTERESSADO : Prefeito Municipal
DECISÃO : Resolução nº 11.545/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Impossibilidade de contratação direta da Petrobrás Distribuidora S/A, com fundamento no art. 24, inciso VII, da Lei nº 8.666/93, pois este dispositivo aplica-se apenas a contratações entre entidades da mesma órbita federativa (União, Estados e Municípios). A mencionada empresa, por tratar-se de exploradora de atividade econômica, sujeita-se ao regime próprio das empresas.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Henrique Naigeboren, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 18.111/97 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, JOÃO FÉDER, JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA, HENRIQUE NAIGEBOREN e o Auditor GOYÁ CAMPOS.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 23 de setembro de 1997.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

Procuradoria **Parecer nº 18.111/97**

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Cascavel, senhor Salazar Barreiros, visando saber deste Tribunal se *“É possível a dispensa de licitação por critério de oportunidade ou conveniência, desde que presentes os pressupostos fáticos legais permissivos, contidos nas exigências do art. 24, inciso VIII”*, para compras de produtos derivados de petróleo da Petrobrás Distribuidora S/A.

Relata o ilustre consulente que a empresa apresentou *“proposta extremamente vantajosa aos cofres públicos”*, mas *“condiciona o faturamento de 120 (cento e vinte) dias à contratação direta, com dispensa de licitação”*, e que a Procuradoria Jurídica Municipal já emitiu parecer favorável à contratação nos moldes propostos.

A Diretoria de Contas Municipais, pelo Parecer 230/97, acatando posição exposta pelo ilustre Procurador Alide Zenedin, no Parecer 11.220/95, entende pela viabilidade da aquisição pretendida.

Preliminarmente, tratando-se de consulta apresentada por Chefe de Poder Municipal, sobre matéria de competência desta Corte (dispêndio público), e sendo o questionamento em tese, entende-se pelo **conhecimento** desta consulta.

No mérito, contudo, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas discorda da possibilidade de ser contratada a empresa Petrobrás Distribuidora S/A, ausente o procedimento licitatório.

Inicialmente, é de ser declarada a estranheza da afirmação do Prefeito Municipal, de que a empresa condicionaria as vantagens do faturamento em 120 (cento e vinte) dias dos produtos que vende, à ausência do procedimento licitatório.

Ora, sendo esta uma empresa integrante da Administração Indireta Federal, naturalmente sabe que o Administrador está jungido à obediência à lei, e este condicionamento parece, no mínimo, estranho.

E, se a sua oferta é realmente tão boa, nada obsta que seja submetida ao confronto com a de outros concorrentes, de maneira a que obtenha a Administração Pública, realmente a contratação mais vantajosa.

Depois, se realmente pode faturar no prazo ofertado, com lucro, talvez outras empresas do ramo também possam, de forma que somente se saberia qual a fornecedora que daria mais vantagens ao serviço público, se houvesse o cotejo entre as propostas.

E, se realmente, a oferta é extremamente vantajosa aos cofres públicos, naturalmente será a escolhida, numa licitação aberta com a finalidade específica de aquisição dos produtos ora ofertados.

Ainda, em abono da tese da necessidade de licitação para as aquisições de produtos derivados de petróleo, da empresa Petrobrás Distribuidora S/A, existe a abalizada opinião do mestre Doutor Marçal Justen Filho, que assevera que nas hipóteses de intervenção do Estado no domínio econômico:

“Atribui-se a uma pessoa administrativa o desempenho de atividade econômica. Essa atividade sujeita-se ao mesmo regime aplicável aos particulares, por força do artigo 173, § 1º, da Constituição. Eventualmente, outro ente administrativo necessita bem ou serviço relacionado com aludida atividade econômica. Então, dar-se-á competição, em igualdade de condições, entre todos os que atuam nessa atividade empresarial. Se a Administração, em tal hipótese, contratar ente econômico (integrante da Administração indireta), o contrato se subordinará ao regime jurídico aplicável à iniciativa privada. Assim, por exemplo, a necessidade de combustível poderá levar órgão público a adquirir os produtos da PETROBRÁS. O contrato não apresentará peculiaridade, nem será cabível supor que o interesse público buscado pela PETROBRÁS autorizaria alguma espécie de alteração do regime comum, nas hipóteses de contratação interadministrativa.

(...) O “contratado” consiste em pessoa administrativa, mas que, em última análise, participa do contrato segundo modelo jurídico idêntico ao que norteia a atividade dos particulares.

(...)

Para essa hipótese, não se aplica o disposto no art. 24, inc. VIII, da Lei nº 8.666, sob pena de inconstitucionalidade, por frustração ao princípio da livre concorrência. A entidade administrativa deve competir no mercado em absoluta igualdade de condições com os demais particulares, sem preferências ou privilégios” (in: GENESIS Revista de Direito Administrativo Aplicado, ano 3, nº 10, julho-setembro 1996, p. 695).

E em outro ponto deste trabalho (folhas 697), afirma:

*“A “**contratação**” entre a pessoa da Administração direta e aquela da sua Administração indireta, especificamente constituída para realizar certas atividades, também não se sujeita à prévia licitação. Aplica-se o princípio consagrado no art. 24, inc. VIII, da Lei nº 8.666. Isso significa, então, que o dispositivo apenas pode incidir na mesma órbita federativa. (...) Ele incide apenas quando a entidade da Administração indireta tiver sido criada com o fim específico de atuar em benefício da pessoa de direito público”.*

Então, como verificado pela exposição do ilustre autor da obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, somente caberia a invocação do artigo 24, inciso VIII, daquela lei, no caso de contratação, na mesma órbita federativa, ou seja, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e suas entidades.

Apenas a título ilustrativo, da análise feita em contrato entre a Petrobrás Distribuidora S/A e a Prefeitura Municipal de Pato Branco, registrado no 1º Registro de Títulos e Documentos de Curitiba, sob microfilme nº 632.582, observa-se que este contrato é **leonino**, isto é, estabelece cláusulas exorbitantes para a entidade pública, como a exclusividade da contratação com aquela empresa, quantidade mensal mínima de produtos a ser adquirida, independentemente do próprio prazo do contrato, multas elevadas, enfim, obrigações desproporcionais ao município, e que, provavelmente, não resistiriam ao crivo do Poder Judiciário.

Assim, não tem nada a perder, e somente a ganhar o município consulente, ao fazer a seleção pública das propostas para aquisição de combustíveis e derivados de petróleo que necessita, pois a empresa (pelo que se vê do contrato) não oferece condições melhores às contratações com os entes públicos, mas apenas se favorece de sua condição de integrante da categoria de entidades da Administração Indireta, para tentar impingir contratos com os municípios. A Petrobrás Distribuidora S/A é uma empresa que integra um grupo econômico que atua em concorrência direta com a iniciativa particular, e portanto não pode estar protegida dos efeitos desta, e do confronto direto e diário com seus concorrentes.

Aliás, a manutenção deste tipo de privilégio em nada contribui para o país, mas apenas para um pequeno e seletivo grupo de acionistas,

de especuladores do mercado acionário, ou de funcionários que asseguram boa remuneração, e alguns privilégios incompatíveis com a realidade dos demais servidores públicos.

Isto posto, entende este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pelo **conhecimento** desta consulta, e pela resposta no sentido da impossibilidade da contratação direta com a PETROBRÁS DISTRIBUIDORA S/A, porque se trata de empresa que explora atividade econômica em regime de concorrência direta com a iniciativa privada, devendo sujeitar-se ao regime próprio (artigo 173, § 1º, Constituição Federal), e porque o disposto no artigo 24, inciso VIII, da Lei 8.666/93, aplica-se apenas às contratações entre entidades da mesma órbita federativa (União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas empresas), mas não entre entidades das pessoas políticas de direito público interno.

É o Parecer.

Ministério Público Especial, em 9 de agosto de 1997.

LAERZIO CHIESORIN JUNIOR
Procurador

REFORMAS - PRÉDIOS PARTICULARES

1. POSSIBILIDADE - PRECEITOS DO CÓDIGO CIVIL - 2. LEI DE LOCAÇÕES.

RELATOR : Conselheiro Nestor Baptista
PROTOCOLO Nº : 185.846/97-TC.
ORIGEM : Município de Paranacity
INTERESSADO : Prefeito Municipal
DECISÃO : Resolução nº 11.261/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Realização de reformas em prédios particulares pelo município locatário. Possibilidade, desde que observados os preceitos do Código Civil, da lei de locações de imóveis urbanos, do princípio licitatório e com primazia do interesse público.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Nestor Baptista, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 17.672/97 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte, alertando-se para a observância do art. 2º e 24, inciso X, da Lei nº 8.666/93.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, JOÃO FÉDER, JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA e HENRIQUE NAIGEBOREN.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 18 de setembro de 1997.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

Procuradoria **Parecer nº 17.672/97**

1. Versa o presente expediente sobre Consulta formulada pelo Sr. José Claudio Batista, Prefeito Municipal de Paranacity, o qual indaga:

“É legal o Município fazer reformas em prédios particulares ou de terceiros?”

2. Estão presentes os pressupostos de admissibilidade da Consulta, na forma do art. 31, da Lei nº 5.615/67, podendo ser conhecido o seu mérito.

3. A zelosa Diretoria de Contas Municipais, através do Parecer nº 246/97, analisa a questão, e entende não existir óbice quanto à pretensão do consulente em realizar benfeitorias em imóvel locado. No entanto, deve ser observado o aspecto negocial da contratação, constando expressamente no contrato, se estas benfeitorias serão incorporadas ao imóvel, ou poderão, se possível, serem retiradas no término da locação.

Acrescenta, por fim, que tais compras e obras necessárias à consecução desse objetivo, deverão obrigatoriamente, ser precedidas, dentro dos limites estabelecidos na lei, do competente processo licitatório, conforme determina o art. 2º, da Lei nº 8.666/93.

4. Isto considerado, cabem as seguintes ponderações:

4.1 As reformas ora em exame tratam-se de benfeitorias, que, na lição do nosso Código Civil, subdividem-se em voluptuárias, úteis ou necessárias, como preceituado no seu art. 63.¹

Já a locação de imóveis urbanos, está regulada pela Lei nº 8.245, de 18.10.91, que dispõe, nos seus arts. 35 e 36:

“Art. 35 - Salvo expressa disposição contratual em contrário, as benfeitorias necessárias introduzidas pelo locatário, ainda que não autorizadas pelo

¹ Assim dispõe o art. 63 do Código Civil:

“Art. 63 - As benfeitorias podem ser voluptuárias, úteis ou necessárias.

§ 1º - São voluptuárias as de mero deleite ou recreio, que não aumentam o uso habitual da coisa, ainda que a tornem mais agradável ou sejam de elevado valor.

§ 2º - São úteis as que aumentam ou facilitam o uso da coisa.

§ 3º - São necessárias as que têm por fim conservar a coisa ou evitar que se deteriore”.

locador, bem como as úteis, desde que autorizadas, serão indenizáveis e permitem o exercício do direito de retenção.

Art. 36 - As benfeitorias voluptuárias não serão indenizáveis, podendo ser levantadas pelo locatário, finda a locação, desde que sua retirada não afete a estrutura e a substância do imóvel”.

Torna-se necessário, portanto, caracterizar a reforma a ser realizada entre uma das três espécies de benfeitorias: *necessárias*, *úteis* ou *voluptuárias*, para então adequar ao disposto no contrato que será firmado.

Quando tratar-se de benfeitorias *necessárias*, ainda que não autorizadas pelo locador, tem o locatário o direito à indenização, que tanto pode ser a devolução do valor gasto, como o desconto deste valor na parcela referente ao aluguel devido.

Se a benfeitoria configura-se *útil*, terá o locatário o direito à indenização, desde que o locador a tenha autorizado.

Ambas as espécies acima tratadas possibilitam o direito de retenção, caso o locador não restitua os devidos valores.

As benfeitorias *voluptuárias* não serão indenizadas e, em regra, é possível a sua retirada pelo locatário quando finda a locação.

Conforme salienta a douta D.C.M., necessário é, também, que sejam respeitados os ditames da Lei nº 8.666/93 - art. 2º - realizando-se o devido procedimento licitatório para as obras de reforma, princípio este consagrado pela nossa Lei Maior, no seu art. 37, XXI.

5. Isto posto, este representante do **Ministério Público Especial** manifesta-se pelo conhecimento da Consulta formulada pelo alcaide do Município de Paranacity, para, no mérito, respondê-la consoante as observações consignadas no item 4, *supra*.

É o Parecer.

Procuradoria, em 05 de agosto de 1997.

ELIZEU DE MORAES CORRÊA
Procurador

SERVIDOR PÚBLICO

1. ACÚMULO DE CARGOS - 2. HORAS EXTRAS.

RELATOR : Conselheiro João Féder
PROTOCOLO Nº : 53.946/97-TC.
ORIGEM : Município de Ponta Grossa
INTERESSADO : Presidente da Câmara
DECISÃO : Resolução nº 11.231/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Impossibilidade de servidor público lotado no Poder Legislativo fazer horas extras no Poder Executivo, por tal fato caracterizar-se como acúmulo de funções.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro João Féder, responde negativamente à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 124/97 e 19.474/97, respectivamente, da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, JOÃO FÉDER, JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA e HENRIQUE NAIGEBOREN.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 18 de setembro de 1997.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

Diretoria de Contas Municipais

Parecer nº 124/97

1. Trata-se de consulta formulada pelo senhor Presidente da Mesa Executiva da Câmara Municipal de Ponta Grossa, através da qual indaga da possibilidade do servidor, regido pela C.L.T., estável, lotado no Poder Legislativo, que após cumprir jornada normal de trabalho, poderia auxiliar Departamento análogo junto ao Poder Executivo, percebendo, em decorrência de tais atividades, horas extras pela Câmara Municipal, tendo em vista, que o orçamento anual do Município engloba receitas e despesas dos Poderes Executivo e Legislativo, sendo uma única fonte pagadora.

PRELIMINARMENTE

2. A autoridade é parte legítima para efetuar consulta perante esta Corte de Contas, bem como a matéria atende aos requisitos preceituados no art. 31 da Lei nº 5.615/67.

MÉRITO

3. Cinge-se o expediente em apreço, a matéria sobre a Administração Pública, aonde questiona-se da possibilidade de servidor, lotado no Poder Legislativo, estável, efetuar função análoga a de seu ambiente normal de trabalho, no Poder Executivo.

4. Diante disto, a Constituição, em seu art. 37, inc. XVI e XVII, dispõe sobre a acumulação de cargos, empregos e funções públicas, explicadas pelo livro de Direito Administrativo Brasileiro, do Dr. Hely Lopes Meirelles, nas pags. 384, 385, 386, da 21ª edição, que diz o seguinte:

“A proibição de acumulação de cargos, empregos e funções, tanto na Administração direta como na indireta (C.F., art. 37, XVI e XVII), visa a impedir que um mesmo cidadão passe a ocupar vários lugares ou a exercer várias funções sem que as possa desempenhar proficientemente, embora percebendo integralmente os respectivos vencimentos”.

“... se proíbe que seja reunido em uma só pessoa mais de um ofício ou emprego, e vença mais de um ordenado, resultando manifesto dano e prejuízo à Administração Pública e às partes interessadas, por não poder de modo ordinário

um tal empregado público ou funcionário cumprir as funções e as obediências de que duplicadamente encarregado, muito principalmente sendo incompatíveis esses ofícios e empregos: e, acontecendo, ao mesmo tempo, que alguns desses empregos e ofícios, recebem ordenados por aqueles mesmo que não exercitam, ou por serem incompatíveis, ou por concorrer o seu expediente nas mesmas horas em que se acham ocupados em outras repartições”.

“... entretanto, reconhecendo a conveniência de melhor aproveitamento da capacidade técnica e científica de determinados profissionais, abriu algumas exceções à regra da não acumulação, para permiti-la expressamente quanto a cargo da Magistratura e do Magistério (art. 95, parágrafo único, I), a dois cargos de Magistério (art. 37, XVI, “a”), a de um destes com outro, técnico ou científico (art. 37, XVI, “b”), e a de dois privativos de médico (art. 37, XVI, “c”), contanto que haja compatibilidade de horários (art. 37, XVI). A vedação é genérica e, ressalvadas as mencionadas exceções, prevalece entre quaisquer cargos (de nomeação ou eletivos), ocupados a qualquer título, de quaisquer entidades estatais, autárquicas e paraestatais, das três esferas administrativas, estendo-se a empregos e funções (C.F., art. 37, XVII)”.

5. Visto isto, e, sabendo que o regime jurídico único do Município de Ponta Grossa é o da C.L.T., compreende-se que o servidor supra mencionado, está lotado no Poder Legislativo, em um cargo, desempenhando uma determinada função, não podendo ser beneficiado com horas extras em outro Poder, pois, iria caracterizar acúmulo de funções.

6. Do exposto, opina-se que a resposta à Consulta observe os fundamentos ora aduzidos, sem prejuízo de outros que o E. Plenário venha adotar.

D.C.M., em 17 de abril de 1997.

MAURICIO DE SANTA CRUZ ARRUDA
Estagiário - D.C.M.

IGNEZ DE LOURDEZ BORGES RUSS
Assessora Jurídica

SERVIDOR PÚBLICO

1. CADASTRAMENTO NO PASEP - AUSÊNCIA - 2. RECOLHIMENTO DOS VALORES ATRASADOS.

RELATOR : Auditor Roberto Macedo Guimarães
PROTOCOLO Nº : 153.928/97-TC.
ORIGEM : Município de Matelândia
INTERESSADO : Presidente da Câmara
DECISÃO : Resolução nº 10.291/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Caso concreto. Resposta em tese. Servidor estatutário que quando de sua posse não foi cadastrado junto ao PASEP. Necessidade de regularização da situação funcional do servidor, com o cadastramento já referido e recolhimento das parcelas cabíveis. Em relação aos anos anteriores, há necessidade de verificação junto à CEF para apuração dos valores em atraso, com correção e mais a multa aplicável.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor Roberto Macedo Guimarães, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 2.734/97 da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos desta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN e os Auditores RUY BAPTISTA MARCONDES e ROBERTO MACEDO GUIMARÃES.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 28 de agosto de 1997.

JOÃO FÉDER
Vice-Presidente no exercício da Presidência

Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos ***Parecer nº 2.734/97***

Através do presente, o Presidente da Câmara Municipal de Matelândia, Sr. Itacyr Angelo Menoncin, consulta esta Corte de Contas acerca do procedimento a ser adotado no caso de servidor admitido em decorrência de aprovação em concurso público e não declarado junto ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP.

Em seu artigo 31, a Lei nº 5.615/67 enumera as autoridades competentes para formular consulta a esta Corte de Contas, elencando Chefes dos Poderes Públicos, Secretários de Estado e Administradores de entidades ligadas à Administração direta ou indireta do Estado.

A autoridade que patrocina a presente, Presidente da Câmara Municipal, é parte legítima para consultar este Tribunal. No entanto, a matéria trata de caso concreto, tendo o Corpo Deliberativo deste Tribunal, decidido diversas vezes, pelo não conhecimento da consulta quando assim fosse. Por este motivo, passamos à análise da questão hipoteticamente.

Pela Lei Complementar nº 26, de 11.09.75, os fundos constituídos com os recursos do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do patrimônio do Servidor Público foram unificados sob a denominação de PIS-PASEP, mantidos os critérios de participação dos empregados e dos servidores públicos, estabelecidos pelas Leis Complementares nº 07 e 08, ambas de 1970.

A contribuição para o programa se dá mediante o recolhimento mensal de parcelas conforme disposto na legislação mencionada, sendo que a omissão dolosa do empregado ou do servidor, implicará na aplicação de multa.

Deverá o servidor, ao ser admitido no serviço público, ser declarado junto ao Programa e tendo início o recolhimento das parcelas. Quanto aos anos anteriores em que não houve a contribuição, deverá ser consultada a Caixa Econômica Federal a fim de ser calculado o valor das parcelas atrasadas, o reajuste e a aplicação da multa cabível.

É o Parecer.

D.AT.J., em 05 de maio de 1997.

DESIRÉE DO ROCIO VIDAL FREGONESE
Assessora Jurídica

SERVIDOR PÚBLICO

1. REGIME JURÍDICO - ALTERAÇÃO - 2. ATIVIDADE SINDICAL - 3. CONCURSO PÚBLICO.

RELATOR : Conselheiro Quiélse Crisóstomo da Silva
PROTOCOLO Nº : 49.604/97-TC.
ORIGEM : Município de Marechal Cândido Rondon
INTERESSADO : Prefeito Municipal
DECISÃO : Resolução nº 8.806/97 -TC. - (unânime)

Consulta.

Os servidores que passam do regime celetista para o estatutário não gozam de estabilidade sindical.

O servidor que continuou exercendo cargo público, mesmo tendo sido reprovado em concurso, apenas por atuar na direção do sindicato, com a mudança de regime, está ilegalmente investido.

Pelos motivos acima, também não poderão se aposentar os servidores que se encontram na situação descrita, podendo pedir restituição ao fundo previdenciário dos valores que recolheram.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Quiélse Crisóstomo da Silva, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 152/97 da Diretoria de Contas Municipais, corroborado pelo Parecer nº 15.146/97 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN e os Auditores RUY BAPTISTA MARCONDES, OSCAR FELIPPE LOUREIRO DO AMARAL e FRANCISCO BORSARI NETTO.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 31 de julho de 1997.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

Diretoria de Contas Municipais

Parecer nº 152/97

1. O Senhor Prefeito de Marechal Cândido Rondon dirige-se a esta E. Corte de Contas através do qual perquire acerca da situação jurídica de servidores municipais reprovados no certame concursal, mas não dispensados em virtude de participação na Diretoria do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais, em três questões que serão respondidas em tese e por ordem de questionamento.

PRELIMINARMENTE

2. A autoridade é competente para efetuar consulta perante esta Casa, nos termos do disposto no artigo 31 da Lei nº 5.615/67. Inobstante o teor da matéria contida nesse expediente não seja de atribuição deste Colegiado, tendo em vista que por expressa disposição da Constituição do Estado o órgão de assessoria pública junto aos municípios é a Procuradoria Geral do Estado, passamos a análise do seu conteúdo, nos termos do artigo 71 da Constituição Federal vigente.

MÉRITO

“a) Com a passagem dos servidores ao Regime Estatutário, em 01 de outubro de 1993, os mesmos ainda podem gozar da estabilidade sindical?”

3. Para melhor inteligência desse protocolado, mister se faz trazer a colação a transcrição do artigo 37, inciso II da Constituição da República:

“Art. 37-...

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em provimento em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração”.

4. No caso em análise, não teve a melhor sorte a Administração Pública em investir em cargo ou emprego público servidores **reprovados** no certame concursal por serem membros da Diretoria do Sindicato dos Servidores Públicos de Marechal Cândido Rondon.

5. À luz do dispositivo constitucional vigente, a aprovação prévia em concurso público, salvo a nomeação em cargos de provimento em comissão, é a parte nuclear da acessibilidade ao serviço público.

6. Como se vê, o fato de serem membros da Diretoria de Sindicato não condiciona a Administração Pública na investidura nos cargos ou empregos públicos a mercê da ilegalidade em sentido amplo.

7. De sua vez, é patente que, a *estabilidade* é a garantia constitucional de permanência no serviço público outorgado ao servidor que, nomeado por concurso em cargo efetivo, tenha transposto o estágio probatório de dois anos (CF, art. 41) ou excepcionalmente àqueles servidores municipais em exercício na data da promulgação da Constituição Federal, há pelo menos cinco anos continuados, por força do artigo 19 do A.D.C.T.

8. Logo, a resposta ao questionamento só poderá ser pela negativa, por inexistir a chamada “estabilidade sindical”.

“b) Finda a estabilidade sindical efetua-se imediatamente a exoneração dos servidores?”

9. A questão sindical prevista no artigo 8º, inciso VIII da Carta Magna não convalida a permanência na esfera administrativa de um servidor desaprovado no certame concursal.

10. Na verdade, a nomeação do servidor está maculada pelo vício da ilegalidade, podendo a qualquer tempo ser declarada nula pela própria Administração ou via Judiciário.

11. A propósito, decidiu o Tribunal Superior do Trabalho, (TST, RR 111.198/94.8 Almir Pazzianoto Pinto, Ac. 4ª T.1072/95) o seguinte:

“Servidor Público admitido sem concurso. A admissão de servidor público sem observação de concurso público fere frontalmente o disposto no art. 37, inciso II da Constituição, quando não se tratar de nomeação para cargo em comissão declarada em lei de livre nomeação e

exoneração. Em se tratando de nulidade absoluta, opera retroativamente, por expressa disposição da lei, atuando como se o ato malsinado jamais tivesse existido. Todavia, a contratação irregular do servidor público torna impossível a recondução das partes no estado anterior e, neste caso, o trabalhador tem direito aos salários do período trabalhado, a título de indenização, mas a nenhuma parcela de natureza trabalhista. Interpretação do art. 158, do CC Brasileiro”.

12. Ademais, a exoneração destina-se a desinvestidura de funcionário público legalmente investido. No caso, é inaplicável esse Instituto de Direito Administrativo, por estar o servidor nomeado em cargo ou emprego passível de invalidade substancial por infringência a normas e princípios legais que revestem a atuação do Poder Público.

“c) Os servidores estão contribuindo com o Fundo de Previdência Municipal. Os mesmos tem direito a aposentadoria?”

13. A resposta impõem-se pela negativa pelos motivos exarados no item (b). No caso, os servidores poderão requerer perante o Fundo de Previdência Municipal a devolução das quantias indevidamente recolhidas, de forma atualizada, de acordo com a Lei Municipal que trata do assunto.

D.C.M., em 06 de maio de 1997.

CLÁUDIA MARIA DERVICHE HEY
Assessora Jurídica

SERVIDOR PÚBLICO - GRATIFICAÇÃO

1. PAGAMENTO - EDIÇÃO DE LEI - 2. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA PERTINENTE.

RELATOR : Auditor Goyá Campos
PROTOCOLO Nº : 178.360/97-TC.
ORIGEM : Município de Guaraniaçu
INTERESSADO : Prefeito Municipal
DECISÃO : Resolução nº 8.062/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Necessidade de edição de lei para pagamento de vantagens aos servidores, quando da inativação. Contribuição previdenciária pertinente.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor Goyá Campos, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 3.308/97 e 12.481/97, respectivamente da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos e Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA e os Auditores RUY BAPTISTA MARCONDES, OSCAR FELIPPE LOUREIRO DO AMARAL, JOAQUIM ANTÔNIO AMAZONAS PENIDO MONTEIRO e GOYÁ CAMPOS.

Foi presente o Procurador do Estado junto a este Tribunal, ALIDE ZENEDIN.

Sala das Sessões, em 08 de julho de 1997.

JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA
Conselheiro no exercício da Presidência

Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos ***Parecer nº 3.308/97***

Formula Consulta a esta Corte de Contas o Prefeito Municipal de Guaraniaçu, através da qual busca orientação sobre questões relativas ao pagamento de vantagens quando da concessão do benefício de aposentadoria aos servidores municipais.

Para melhor instruir a Consulta, o Interessado anexou legislação referente ao Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais - Lei nº 051/92 e Lei nº 054/92 que regulamenta o Fundo de Previdência Municipal, que não possuem dispositivos prevendo quais as verbas que deverão integrar o cálculo dos proventos.

PRELIMINARMENTE

Presentes os pressupostos de admissibilidade da Consulta, na medida em que seu subscritor é parte legítima para o fim pretendido e a matéria embora estranha ao disposto no art. 31 da Lei nº 5.615/67, poderá, não obstante, ser enfrentada por este Colegiado, na medida em que implica realização de despesa sobre a qual incide a fiscalização deste Tribunal, conforme previsto constitucionalmente.

Ressalte-se que este Tribunal já respondeu Consulta anterior ao Município de Guaraniaçu - protocolo nº 43.984/95 - Resolução nº 277/97-TC, enfocando alguns pontos que aqui serão comentados.

NO MÉRITO

Argumenta o Município que vem descontando do Fundo de Previdência, mantido com contribuições de seus servidores, quinquênios, horas extras, gratificação, adicional de insalubridade entre outros, muito embora inexista previsão legal ao pagamento de tais verbas quando da aposentadoria.

Necessário analisar frente ao Estatuto dos Servidores Cíveis do Município de Guaraniaçu, quais as vantagens concedidas ao seu funcionalismo.

Denota-se a previsão na Seção III - Dos Vencimentos e Das Vantagens Fixas - a Subseção III - que trata das referidas Gratificações.

Inicialmente, cumpre assinalar que a concessão de Adicional Por Tempo de Serviço está erroneamente elencada na referida subseção, que trata das gratificações.

Assim, dispõe o art. 103:

“Art. 103 - Para cada 05 (cinco) anos de efetivo exercício do serviço público, será concedido um adicional correspondente a 05% (cinco por cento) do seu vencimento padrão.

Parágrafo Único - O adicional será devido no primeiro dia útil após a aquisição do direito”.

O adicional quinquenal, ali previsto é vantagem pecuniária que se concede tendo-se em vista exclusiva e unicamente o tempo de serviço, aditando-se definitivamente ao vencimento.

Hely Lopes Meirelles assim define esta forma de vantagem deferida aos servidores:

*“Adicional por tempo de serviço é o acréscimo pecuniário que se adita definitivamente ao padrão do cargo **em razão exclusiva do tempo de exercício estabelecido em lei** para o auferimento da vantagem. É um adicional *ex facto temporis*, resultante de serviço já prestado - *pró-labore facto*. Daí, porque se incorpora automaticamente ao vencimento e o acompanha na disponibilidade e na aposentadoria”.*¹

Relativamente às gratificações, ainda socorrendo-se dos ensinamentos do nobre administrativista, podemos conceituá-las também como vantagens pecuniárias atribuídas aos servidores, mas de maneira

¹ Direito Administrativo, 17ª edição, 1990.

precária. Daí porque a gratificação é, por índole, vantagem transitória e contingente e o adicional é, por natureza, permanente e perene.

Vale dizer, que o que caracteriza o adicional por tempo de serviço e o distingue da gratificação, é ser aquele uma recompensa ao tempo de serviço do servidor e esta uma compensação por serviços comuns executados em condições que fogem a anormalidade, pelo servidor.

Via de regra as gratificações não se incorporam ao vencimento, de modo automático, salvo quando a lei expressamente determina. Deste modo dispõe o art. 98 da legislação municipal anexada:

“Art. 98 - As gratificações de que trata o artigo acima não serão incorporadas ao vencimento padrão”.

Não há, pois, confundir gratificação e adicional, pois são vantagens diversas concedidas por motivos diferentes.

Considerando que o Município detém competência privativa para organizar seu funcionalismo, poderá também consignar restrições e vantagens a seus servidores, desde que atendido o interesse público e as normas constitucionais.

Assim tais vantagens poderão ser criadas, modificadas ou extintas, na forma da lei e obedecendo-se sempre as situações jurídicas constituídas anteriormente.

Infere-se que as normas constitucionais não poderão estabelecer direitos, encargos ou vantagens aos servidores municipais, sob pena de atentar-se contra a autonomia local. Deverá, o Município estabelecer o pagamento de seus servidores, tendo-se em conta as particularidades locais e as possibilidades de seu orçamento.

Ressalte-se ainda, que a remuneração dos servidores municipais não poderá exceder os limites estabelecidos em lei para esse fim colimado, atendendo-se assim, a norma contida na Carta Federal - art. 37, XI.

Assim, tecidas tais considerações podemos responder as questões formuladas:

“1. Devemos fazer os cálculos incorporando essas verbas ao cálculo dos proventos?”

Impossível a elaboração do cálculo dos proventos de aposentadoria, incluindo-se as referidas gratificações sem a devida fundamentação legal.

Necessário se faz a elaboração de norma regulamentadora de iniciativa do Executivo Municipal, estabelecendo quais as gratificações poderão ser incorporadas aos proventos dos servidores inativados. Prudente também, o estabelecimento de prazo de carência para que ocorra a incorporação.

“2. Caso não devam ser incorporados é correto o desconto previdenciário sobre as mesmas?”

A contribuição previdenciária é medida que se impõe a todo o funcionalismo abrangido pelo Fundo de Previdência do Município, com vistas a fazer frente ao pagamento dos benefícios de aposentadoria e pensão.

Da análise da legislação pertinente, depreende-se que a receita do FUPRENGUAÇU é constituída, entre outras, por contribuições dos servidores correspondentes a 5% (cinco por cento) do vencimento padrão.

Em realidade, não se pode confundir a contribuição ao Fundo Previdenciário, com a ausência de edição de leis que venham regulamentar as vantagens concedidas aos servidores públicos municipais.

Isto posto, submetemos o feito à apreciação superior, podendo a Consulta ser respondida nos termos aqui consignados.

É o Parecer.

D.A.T.J., em 19 de maio de 1997.

SOLANGE SÁ FORTES FERREIRA ISFER
Assessora Jurídica

Procuradoria **Parecer nº 12.481/97**

Trata-se de consulta objetivando o esclarecimento de dúvidas relacionadas ao sistema previdenciário municipal e determinados benefícios, mais especialmente, sobre a possibilidade de incorporação aos proventos de inatividade de adicional por tempo de serviço, horas extras, gratificação e adicional de insalubridade, e, ainda, sobre a forma de incidência do desconto previdenciário (isto é, se indevidas as incorporações seria correto a incidência da contribuição previdenciária sobre o total da remuneração paga ao servidor).

A Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos em seu Parecer nº 3.308/97, aborda com precisão o mérito da consulta, restando claro que o adicional por tempo de serviço é incorporado ao vencimento do servidor, de forma permanente, incorporando-se, por consequência, aos proventos de inatividade.

Esclarece, ainda, que as gratificações em regra geral não se incorporam aos vencimentos (conforme previsão do estatuto municipal - art. 98). Todavia, ressalta que para a incorporação aos proventos do servidor, se faz necessário a elaboração de norma regulamentadora de iniciativa do Executivo Municipal.

Neste particular (norma regulamentar) discordamos da manifestação da D.A.T.J., já que o art. 98 da Lei Municipal nº 51/92 deixa claro que as gratificações tratadas no art. 97, não se incorporam ao vencimento padrão. Qualquer modificação ou autorização para a incorporação aos proventos de estas ou de qualquer gratificação, deverá ser precedida de lei ordinária e não de norma regulamentar. O que a Lei nº 51/92 estabelece é que as gratificações serão regulamentadas por decreto do Executivo (§ único, art. 98), para a sua concessão na atividade e não para eventual incorporação aos proventos de inatividade.

Correto o entendimento da D.A.T.J. quando se afirma que *não se pode confundir a contribuição ao Fundo Previdenciário, com a ausência de edição de leis que venham regulamentar as vantagens concedidas aos servidores públicos municipais*. Isto está a afirmar que, independentemente da forma de composição dos proventos de

inatividade, a contribuição previdenciária deverá incidir na forma prevista na respectiva legislação local.

No caso, o art. 17, da Lei Municipal nº 54/92, instituiu a cobrança da contribuição previdenciária no equivalente a 5% (cinco por cento) sobre o **vencimento padrão**. Vencimento, na inteligência da Lei Municipal nº 51/92, em seu art. 90, são os “valores padrão auferidos pelo servidor, adicionados as demais vantagens”. Certo que o art. 89 estabelece que “vencimento é a remuneração pelo desempenho das funções públicas, correspondentes ao padrão fixado pela Lei”.

Pelo que se depreende de ambos os textos legais, entendemos que a contribuição previdenciária só deve incidir sobre o *valor do vencimento padrão* (art. 89, Lei 54/92). Isto decorrente da mera interpretação dos textos legais. Na realidade, a incidência sobre o vencimento padrão, sem as demais vantagens, certamente não possibilitará o equilíbrio financeiro do sistema previdenciário municipal.

Por estas razões, deverá o Município Consulente promover os estudos financeiros adequados para a busca do equilíbrio financeiro de seu sistema previdenciário, providenciado, se for o caso, as modificações legislativas que o caso comporta, de forma a possibilitar a incidência da contribuição financeira sobre a base de cálculo necessária para a viabilidade do sistema municipal de previdência.

É o Parecer.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Procurador

SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL

1. ESTATUTO - INEXISTÊNCIA - 2. ADOÇÃO DE LEI ESTADUAL.

RELATOR : Conselheiro Quiélse Crisóstomo da Silva
PROTOCOLO Nº : 170.008/97-TC.
ORIGEM : Município de Matinhos
INTERESSADO : Prefeito Municipal
DECISÃO : Resolução nº 11.181/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Possibilidade de município que não possui estatuto próprio para reger os direitos e deveres de seus servidores, adotar o Estatuto dos Servidores Públicos do Estado do Paraná.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Quiélse Crisóstomo da Silva, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 3.120/97 da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos desta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, JOÃO FÉDER, JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA e HENRIQUE NAIGEBOREN.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 16 de setembro de 1997.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos ***Parecer nº 3.120/97***

Através do presente, o Prefeito Municipal de Matinhos, Sr. Francisco Carlim dos Santos, consulta esta Corte de Contas acerca da viabilidade da adoção do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado do Paraná para reger os direitos e deveres dos servidores daquele município, face a inexistência de estatuto próprio e qual seria a forma de proceder para tal propósito.

A autoridade que patrocina a presente é parte legítima para consultar esta Corte de Contas, estando elencada dentre as constantes do artigo 31 da Lei nº 5.615/67.

Consoante a Constituição Federal e em termos de pessoal que se liga a Administração Pública direta, autárquica e fundacional pública, regime é o conjunto de direitos e obrigações das pessoas que se vinculam a essas entidades, definido pelo professor Antônio Augusto Junho Anastazia como a gama de direitos e deveres que caracterizam a vinculação do servidor público com o Poder Público. (*Regime Jurídico Único do Servidor Público*, Belo Horizonte, Liv. Del Rey, 1990, p. 52).

Ante a autonomia que é assegurada aos municípios, pelo artigo 18 da Constituição Federal, cada entidade labora com liberdade o seu regime, observados os princípios constitucionais pertinentes, podendo dispor sobre a matéria do modo que melhor atenda às conveniências administrativas. E a ele ficarão submetidas as entidades da Administração Pública direta, as autarquias e as fundações públicas.

Ressalte-se que Administração Pública direta, no município abarca além do Poder Executivo, o Poder Legislativo, escapando a esse regime, os Agentes Políticos (Prefeito e Vereadores).

A instituição do regime Jurídico Único é uma obrigação imposta pela Constituição Federal, que estabeleceu no artigo 24 dos atos das Disposições Constitucionais Transitórias, o prazo de dezoito meses para que as entidades federadas compatibilizassem seus quadros de pessoal ao disposto no artigo 39 da Constituição Federal.

E frise-se que esta instituição só é possível por lei, de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, estando a natureza desta lei -

se ordinária ou complementar, dependente do que dispuser a Lei Orgânica do Município e o *quorum* de aprovação e os turnos de votação dependerão das prescrições regimentais.

Não há óbice quanto a adoção do Regime Jurídico a que estão submetidos os servidores públicos do Estado, desde que através de lei e observado o acima exposto. Ressalte-se ainda, que ao ser adotado o referido Regime Jurídico deverão ser observados os dispositivos já revogados, atentos aos critérios adotados que poderão não ser convenientes ao Município consulente.

É o Parecer.

D.A.T.J., em 14 de maio de 1997.

DESIRÉE DO ROCIO VIDAL FREGONESE
Assessora Jurídica

SERVIÇO PÚBLICO - NOMEAÇÃO

1. PERÍODO ELEITORAL - 2. HOMOLOGAÇÃO ANTES DOS 90 DIAS QUE PRECEDEM AS ELEIÇÕES.

RELATOR : Conselheiro Henrique Naigeboren
PROTOCOLOº : 14.274/97-TC.
ORIGEM : Município de Palmital
INTERESSADO : Prefeito Municipal
DECISÃO : Resolução nº 9.026/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Nomeação de candidatos em período eleitoral. Possibilidade, desde que o concurso público que ensejou tais nomeações tenha sido homologado antes dos 90 dias que precederam as eleições de outubro de 1996.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Henrique Naigeboren, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 19/97 e 14.726/97, respectivamente da Diretoria de Contas Municipais e Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN e o Auditor OSCAR FELIPPE LOUREIRO DO AMARAL.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 05 de agosto de 1997.

JOÃO FÉDER
Vice-Presidente no exercício da Presidência

Diretoria de Contas Municipais **Informação nº 19/97**

1. O Chefe do Poder Executivo de Palmital, Sr. Miguel Horban, remete consulta a este órgão de fiscalização, indagando sobre a legalidade de realização de concursos públicos durante o ano de 1996, e sobre as contratações havidas em razão do resultado destes concursos.
2. **Preliminarmente**, ainda que verificada a legitimidade do signatário da consulta, é de se ressaltar que a matéria não se encontra dentre aquelas atribuídas constitucionalmente à competência desta Casa.
3. Isto porque, em razão do veto presidencial apostado ao artigo 77 da Lei nº 9.100/95, que se destinou à regulamentação das eleições municipais de 1996, deliberou a Justiça Eleitoral pela aplicação do art. 13 da Lei 6.091/74, afirmando seu caráter de norma permanente. Preceitua o referido artigo:

“Art. 13 - São vedados e considerados nulos de pleno direito, não gerando obrigações de espécie alguma para a pessoa jurídica interessada, nem qualquer direito para o beneficiário, os atos que, no período compreendido entre os noventa dias anteriores à data das eleições parlamentares e o término, respectivamente do mandato do Governador do Estado, importem nomear, contratar, designar, readaptar ou proceder a quaisquer outras formas de provimento de funcionário ou servidor na administração direta e nas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista dos Estados e Municípios, salvo os cargos em comissão e da magistratura, do Ministério Público e, com a aprovação do respectivo órgão legislativo, dos Tribunais de Contas e os aprovados em concursos públicos homologados até a data da publicação desta Lei.”

Parágrafo 1º - Excetuam-se do disposto neste artigo:

I - nomeação ou contratação necessária à instalação inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Governador ou Prefeito;

II - nomeação ou contratação de técnico indispensável ao funcionamento do serviço público essencial.

Parágrafo 2º - O ato com a devida fundamentação será publicado no respectivo órgão oficial".

4. A redação deste artigo 13, no entanto, permite mais de uma interpretação possível no que se refere ao prazo máximo para homologação de resultados de concursos públicos, para que possa, sem caracterizar desrespeito à vedação nela constante, haver as conseqüentes nomeações.

5. O Código Eleitoral vigente, por sua vez, diz da exclusividade da interpretação da lei eleitoral pelos Tribunais especializados, pelo que, nos protocolos nºs 66.172/96-TC e 157.784/96-TC, todos de consulta versando sobre o mesmo questionamento, deliberou o Plenário desta Casa, nos seguintes termos:

*“Relator : Conselheiro Quiélse Crisóstomo da Silva
Protocolo : 66.172/96-TC.
Origem : Assembléia Legislativa
Interessado : Orlando Pessuti
Decisão : Resolução nº 4.430/96-TC. 16/04/96.*

Consulta. Questionamento acerca da possibilidade de realização de concursos públicos e contratações temporárias no período eleitoral. Ao TC cabe dizer da regularidade das admissões de pessoal. A interpretação da lei eleitoral, com relação aos períodos de vedações é matéria da alçada da Justiça Eleitoral.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Quiélse Crisóstomo da Silva, responde à Consulta, de acordo com a

Informação nº 526/96 da Diretoria de Contas Municipais desta Corte. Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, JOÃO FÉDER, JOÃO CÂNDIDO DA SILVA e HENRIQUE NAIGEBOREN. Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA. Sala das Sessões, em 16 de abril de 1996. ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO Presidente”

*“Relator : Conselheiro. João Féder
Procotolo : 157.784/96-TC.
Origem : Município de Cascavel
Interessado : Prefeito Municipal
Decisão : Resolução nº 9.636/96-TC. - 06/08/96*

Consulta. O Tribunal de Contas reserva a interpretação da matéria eleitoral aos Tribunais Regionais Eleitorais. Com relação a admissão de pessoal nos períodos eleitorais, os Tribunais de Contas só poderão dizer da sua regularidade com base também na manifestação dos Tribunais Regionais Eleitorais.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro João Féder, responde à Consulta, de acordo com a Informação nº 805/96 da Diretoria de Contas Municipais e o Parecer nº 16.861/96 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte. Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO FÉDER, JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA, HENRIQUE NAIGEBOREN e os Auditores RUY BAPTISTA MARCONDES e ROBERTO MACEDO GUIMARÃES. Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA. Sala das Sessões, em 06 de agosto de 1996. ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO Presidente”.

6. Frise-se que neste interregno, as deliberações havidas pelo Tribunal Regional Eleitoral limitaram-se a dizer da aplicação do art. 13 da Lei nº 6.091/74, sem contudo, cuidar da interpretação necessária para a adequação de seu texto ao pleito eleitoral de 1996.

7. Em consulta posterior, de idêntico objeto, protocolada sob nº 301.320/96, a manifestação plenária foi no sentido de se conhecer do mérito, exarando-se o devido parecer. (Resolução nº 15.698/96).

8. Em virtude da mudança da orientação do órgão deliberativo, como noticiado, sem prejuízo de futura manifestação diversa da justiça especializada, dado o caráter meramente opinativo deste exame, passamos à análise da questão.

MÉRITO

1. Para o deslinde da dúvida recorre-se à instrução procedida no protocolo nº 66.172/96:

“Adaptando-se o texto do artigo 13 da Lei nº 6.091/74, acima transcrito, ao tempo da eficácia da nova Lei nº 9.100/95, e às eleições municipais, temos que os atos vedados aos Estados e Municípios o são a partir dos 90 (noventa) dias que antecedem as eleições municipais de 3 de outubro de 1996, prosseguindo a vedação até o término do mandato do atual Prefeito.

No entanto, com relação aos concursos públicos já realizados, as nomeações deles decorrentes só serão válidas se a respectiva homologação se deu antes da publicação da Lei nº 9.100/95, efetuada no D.O.U. de 2 de outubro de 1995, posto que não seria plausível acatar a data da publicação da Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, a qual, segundo as razões de veto transcritas tem natureza permanente, pois chegar-se-ia ao extremo de se considerarem nulas de pleno direito todas as nomeações efetuadas nos últimos 20 anos pelas administrações municipais e estaduais.

Se assim for, impõe-se desde logo, a revisão de todos os processos de admissão de pessoal por concurso público cujo resultado não tenha sido devidamente homologado até 1º de outubro de 1995, para reconhecer nulas as nomeações deles decorrentes, e impossibilitadas novas nomeações até 1º de janeiro de 1996, decorrentes de concursos homologados a partir daquela data. Trata-se, evidentemente de lapso temporal excessivo (1 ano e dois meses), no qual se prejudica sensivelmente as administrações estaduais e municipais.

Outra hipótese é a supressão teleológica da expressão "até a publicação desta lei" do texto do artigo 13 da Lei nº 6.091/74, com base nas razões de veto que anunciam o reconhecimento da natureza permanente da norma legal pelo Judiciário, tomando-se o prazo genérico de 90 (noventa) dias antes da eleição, como limite para a homologação dos concursos, os quais poderão, então, ensejar as conseqüentes nomeações.

Alerte-se, que a realização dos concursos não é vedada, o que se pretende é sustar as nomeações deles decorrentes se os respectivos resultados não foram homologados tempestivamente.

Se esta é situação imposta às admissões por concurso público, aquelas admitidas pelo Inciso IX do art. 37 da CF/88, se alcançadas pela vedação de contratar, serão inadmissíveis no prazo de 90 (noventa) dias que antecederem as eleições de 3 de outubro até 31 de dezembro de 1996.

Não vemos, contudo, como forçar o enquadramento das contratações por excepcional interesse público, para atendimento de necessidade temporária, no parágrafo 1º do mesmo artigo 13 em comento, que excetua das proibições do "caput" as nomeações ou contratações necessárias à instalação de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do governador ou do prefeito, e a nomeação ou contratação de técnico indispensável ao funcionamento de serviço público essencial.

As contratações permitidas pelo texto constitucional em caráter excepcional, disciplináveis em lei, por cada entidade federativa no exercício de suas autonomias, extrapolam as situações previstas na Lei nº 6.091/74, e se estendem genericamente a situações emergenciais, imprevisíveis no desenrolar corriqueiro das atividades das administrações, causando, a suspensão de suas eficácias, sérios embaraços ao atendimento de situações de "excepcional" interesse público, notadamente nas situações de calamidade pública, no atendimento à educação e à saúde".

2. Desta exposição, extraímos, desde logo, a resposta à primeira indagação, qual seja: não foi vedada a realização de concursos públicos no ano de 1996.

3. Quanto à segunda indagação, relativa às nomeações levadas a efeito no período eleitoral, entendemos que estas só serão válidas se o concurso público que as ensejou mereceu regular homologação de seu resultado antes dos 90 (noventa) dias que precederam as eleições de 3 de outubro de 1996.

D.C.M., em 17 de janeiro de 1997.

IGNEZ DE LOURDES BORGES RUSS
Assessora Jurídica

Procuradoria
Parecer nº 14.726/97

Trata o presente protocolado de Consulta formulada pelo Chefe do Poder Executivo de Palmital, Sr. Miguel Horban, acerca da legalidade dos concursos públicos para admissão de pessoal realizados durante o ano de 1996, e contratações realizadas em razão destes concursos, por ser este ano eleitoral.

A D.C.M., em seu Parecer nº 17/97, ressalta, preliminarmente, que a matéria não se encontra dentre aquelas atribuídas constitucionalmente à competência desta Casa, competindo exclusivamente à Justiça Eleitoral a interpretação da lei eleitoral. No mérito, reporta-se à instrução procedida no protocolo nº 66.172/96, que adaptou o texto do art. 13 da Lei nº 6.091/74 ao tempo da eficácia da nova Lei nº 9.100/95. Em síntese, a referida instrução pronuncia-se pela legalidade dos concursos realizados em 1996 e das suas contratações, desde que o resultado do concurso público tenha sido homologado antes

da publicação da Lei nº 9.100/96, ou, segundo outro entendimento, que foi adotado pela Diretoria, que tenha sido homologado antes do prazo de 90 dias que antecederem a eleição.

Preliminarmente, cabe ressaltar que o consulente é parte legítima para consultar este Tribunal, nos termos do art. 31 da Lei nº 5.615/67, e, embora seja estabelecida a competência aos Tribunais Eleitorais para interpretar a Legislação Eleitoral, esta Corte de Contas já se pronunciou no sentido de conhecer uma consulta de idêntico objeto.

Diante do exposto, por partilhar da mesma opinião da Douta Diretoria, opina este Ministério Público Especial pela legalidade dos concursos realizados em 1996 e, conseqüentemente, das suas contratações, observando-se a ressalva com respeito ao período eleitoral no tocante à homologação dos concursos públicos.

É o Parecer.

Curitiba, em 10 de julho de 1997.

KATIA REGINA PUCHASKI
Procuradora

SERVIDOR PÚBLICO - REAJUSTE

1. ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA - INATIVOS - 2. CF/88 - ART. 40 - § 4º.

RELATOR : Conselheiro João Cândido F. da Cunha Pereira
PROTOCOLO Nº : 147.472/97-TC.
ORIGEM : Município de Ibiporã
INTERESSADO : Prefeito Municipal
DECISÃO : Resolução nº 10.326/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Reajuste de servidores municipais da administração direta, indireta e inativos. Não deve haver tratamento diferenciado entre servidores da administração direta e indireta, sendo que o reajuste concedido aos ativos deverá ser estendido aos inativos na mesma época por força do disposto no § 4º do art.40 da CF/88.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro João Cândido F. da Cunha Pereira, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 13.263/97 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN e os Auditores RUY BAPTISTA MARCONDES e ROBERTO MACEDO GUIMARÃES.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 28 de agosto de 1997.

JOÃO FÉDER
Vice-Presidente no exercício da Presidência

Procuradoria
Parecer nº 13.263/97

Trata o presente protocolado de Consulta formulada pelo prefeito do Município de Ibiporã, senhor Antonio Nadir Bigati, acerca da forma de reajuste dos servidores municipais da Administração pública direta, indireta e de que forma é estendida aos inativos.

As indagações formuladas podem ser respondidas através de uma interpretação sistemática da Constituição Federal, mais especificamente no Capítulo que tutela à Administração Pública.

Preliminarmente, entendo que as indagações não dizem respeito a isonomia como entendeu a D.A.T.J., mas de revisão geral da remuneração dos servidores municipais.

Partindo dessa premissa, temos a assinalar que a Constituição Federal estabelece que a revisão geral da remuneração dos servidores se dará na mesma época, tratando-se de princípio vetor estendido aos municípios, conforme lição do insigne Hely Lopes Meirelles, na sua obra "Direito Municipal Brasileiro":

“Ressalte-se que a atual Constituição da revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data” (C.F., art. 37, X), consistindo tal dispositivo em um dos princípios a serem seguidos pela Administração Pública direta, indireta das entidades estatais (art. 37, caput)”.

Diante desse fato, entendo que não pode haver tratamento diferenciado entre servidores da Administração direta e indireta municipal.

O reajuste concedido aos ativos deverá ser estendido aos inativos na mesma época por força do disposto no § 4º do artigo 40 da Constituição Federal, transcrito no § 4º do artigo 98 da Lei Orgânica Municipal.

Este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas conclui:

1) quanto ao primeiro item da consulta, a resposta está no § 4º do artigo 40 da Constituição Federal e § 4º do artigo 98 da LOM.

2) quanto ao segundo, entendo pela impossibilidade de reajuste diferenciado, à vista do disposto no inciso X do artigo 37.

É o Parecer.

Curitiba, em 26 de julho de 1997.

VALÉRIA BORBA
Procuradora

VEREADORES - REMUNERAÇÃO

1. REVISÃO CONDICIONADA A REAJUSTE GERAL DO FUNCIONALISMO.

RELATOR : Conselheiro Rafael Iatauro
PROTOCOLO Nº : 177.703/97-TC.
ORIGEM : Município de Campo Mourão
INTERESSADO : Presidente da Câmara
DECISÃO : Resolução nº 10.987/97 -TC. - (unânime)

Consulta. Reajuste da remuneração dos vereadores. Reenquadramento do funcionalismo em face de novo plano de cargos e salários não implica em reajuste geral com iguais índices e datas. Impossibilidade de revisão de remuneração parlamentar quando não decorra exclusivamente de reajuste geral do funcionalismo.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Rafael Iatauro, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 14.707/97 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, JOÃO FÉDER, NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN e o Auditor JOAQUIM ANTÔNIO AMAZONAS PENIDO MONTEIRO.

Foi presente o Procurador-Geral, junto a este Tribunal, LAURI CAETANO DA SILVA.

Sala das Sessões, em 11 de setembro de 1997.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

Procuradoria **Parecer nº 14.707/97**

1. Versa o presente expediente sobre Consulta enviada a esta Corte de Contas pelo Vereador, Sr. Edson Battilani, Presidente da Câmara Municipal de Campo Mourão, o qual indaga acerca da legalidade de reajuste da remuneração dos Vereadores com base no índice médio do aumento de ganho pelos servidores em virtude de reenquadramento por novo plano de cargos e sistema de evolução funcional dos servidores públicos da Administração Direta Municipal.

Cita a decisão deste Tribunal em resposta à consulta do Município de Formosa do Oeste, em caso análogo a este, protocolada sob o nº 28.462/93 (Resolução nº 34.974/93), a qual acata o seguinte entendimento da Diretoria de Contas Municipais: “...a solução que se reveste de maior grau de razoabilidade é a aplicação da média aritmética dos vários índices que resultaram do aludido ajuste”.

Anexa o Parecer da Procuradoria Parlamentar, o Ofício nº 150/97 do Sr. Prefeito Municipal, bem como cópias da Lei Orgânica do Município, da Resolução nº 056/96 e da Lei nº 1.009/96.

2. Instada a se manifestar, a D.C.M. - mediante Parecer nº 201/97, entende pela possibilidade do reajuste da remuneração dos Vereadores em decorrência da reestruturação, vez que os aumentos desta decorrentes configuram reajuste, pois implicam em ganho pecuniário sobre os valores então vigentes.

Acrescenta que o ato resolutivo que fixou a remuneração dos Vereadores silencia quanto à hipótese de aumentos diferenciados, o que não exclui a possibilidade da aplicação dos reajustes ora tratados.

A solução mais razoável, para a Diretoria, é a aplicação da média aritmética dos vários índices que resultam do referido reajuste.

3. Divergindo do caminho trilhado pela citada Diretoria, cabe pois consignar os argumentos que fundamentam posição antagônica, como segue:

3.1 A Constituição Federal prevê, no art. 29, inc. V, ao tratar dos Municípios:

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

V - remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõe os arts. 37, XI, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I”.

3.2 A Lei Orgânica do Município dispõe, no seu art. 17, XII, como competência exclusiva da Câmara, fixar a remuneração dos Vereadores, nos mesmos moldes da Carta da República/88.

3.3 A remuneração dos Vereadores, portanto, segundo o preceito constitucional e a L.O.M., será a fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a que lhe for subsequente. Esta é a regra, que não deve ser violada.

Ocorre, ter havido reestruturação no serviço público de Campo Mourão, através de reenquadramento dos servidores no novo plano de cargos, que em alguns casos importou em imputação de vencimentos superiores aos fixados na estrutura antiga, não ensejando, em hipótese alguma, reajuste salarial para toda a categoria de servidores ou reajustamento geral.

O que alega o ilustre dirigente parlamentar em sua consulta é que o reenquadramento do funcionalismo gerou um índice médio de reajuste o qual poderia ser parâmetro para o reajustamento da remuneração dos vereadores.

Neste sentido, cabe verificar o alcance do preceito estabelecido no art. 37, inc. X, também da Constituição Federal de 1988, que estabelece a regra de extensão da revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sempre na mesma data.

A Resolução nº 056/96, que fixou a remuneração dos Vereadores de Campo Mourão para a legislatura 1997/2000, estabelece, no art. 6º, que tal remuneração “será reajustada, a partir de 1º de janeiro de 1997 até 31 de dezembro de 2000, de conformidade com os aumentos concedidos aos servidores públicos municipais, devendo ocorrer nos mesmos índices e datas”, proibindo, portanto, aumentos diferenciados.

Através da reestruturação, se objetiva justamente atingir o equilíbrio na remuneração dos agentes públicos (dever do Administrador Público), evitando o benefício de alguns em prejuízo da maioria.

Caso se entendesse que o reenquadramento importa em reajuste geral seria impossível promover quaisquer medidas saneadoras das desigualdades existentes no serviço público, pois qualquer ato poderia ser interpretado como reajuste geral, obrigando-se a estendê-lo às demais categorias e carreiras na Administração.

3.4 É, pois, flagrante a violação ao princípio constitucional da irrevogabilidade da remuneração parlamentar, da anterioridade da fixação e da moralidade, quaisquer atos que excedam o permissivo constitucional (reajuste geral) e legal (reajuste geral do funcionalismo nos mesmos índices e datas).

4. Isto posto, este Ministério Público especial manifesta-se pelo conhecimento da Consulta, e no mérito, que seja respondida pela negativa de reajuste da remuneração dos vereadores quando não decorra de reajuste geral do funcionalismo, consoante preceitos constitucionais, da Lei Orgânica Municipal e da respectiva Resolução que a fixou.

É o Parecer.

Procuradoria, em 9 de julho de 1997.

ELIZEU DE MORAES CORRÊA
Procurador

ÍNDICE ALFABÉTICO

A

ACÚMULO DE FUNÇÕES	198
ADMINISTRAÇÃO FEDERAL - EMPRESA	190
ADMISSÃO DE PESSOAL - PERÍODO ELEITORAL	217
ALTO PIQUIRI	167
ALUGUEL	152
ANÁLISE PRÉVIA	155
ANDIRÁ	155
APOSENTADORIA	203
CARGO EM COMISSÃO	136
ESPECIAL	105
FUNDO	136
AQUISIÇÃO	
EQUIPAMENTOS	115
TERRAS	108
ARRECADAÇÃO MUNICIPAL - REPASSE	119,180
ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO À MATERNIDADE E À INFÂNCIA ...	151
ATIVIDADE	
PRIVADA	128
SINDICAL	203
ATOS OFICIAIS - PUBLICIDADE	185
AVERBAÇÃO - TEMPO DE SERVIÇO	128
AUDITORIA	55

C

CADASTRAMENTO NO PASEP	201
CADERNO MUNICIPAL	103
CAMPO MOURÃO	228

CARGO	
EM COMISSÃO - APOSENTADORIA	136
PREVIDÊNCIA SOCIAL	140
PÚBLICO - INVESTIDURA	203
CARGOS E SALÁRIOS - PLANO	228
CASCAVEL	190
CASO CONCRETO	201
CERTIDÃO DO INSS	128
CIANORTE	180
CIDADE GAÚCHA	105
CÓDIGO CIVIL	195
COMPANHIA PARANAENSE DE ENERGIA	108
CONCURSO PÚBLICO	150, 203
NOMEAÇÃO	217
SUBMISSÃO AO TC	144
CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO - FERROESTE	150
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - 1988	
ART. 5º, II	151
ART. 29, V	132
ART. 29, IX	167
ART. 37, II	203
ART. 37, X	159
ART. 37, XI	159
ART. 37, XII	159
ART. 38, ADCT	159
ART. 39, § 1º	159
ART. 40, § 4º	225
ART. 52, XIII	159
ART. 54, I, "A"	167
ART. 54, IV	159
ART. 71, III	144
ART. 167, IV	119
ART. 173, § 1º	190

CONTRATAÇÃO DE MÉDICO	167
CONTRATO SEM CLÁUSULAS UNIFORMES	167
CONTRIBUIÇÃO	
PREVIDENCIÁRIA	136, 207
CONVÊNIO	151
COPEL (VER COMPANHIA PARANAENSE DE ENERGIA)	
CORNÉLIO PROCÓPIO	132
CORRUPÇÃO EM OBRAS PÚBLICAS	77
CRUZEIRO DO OESTE	136

D

DELEGADO DE POLÍCIA	152
DESPESAS - ALUGUEL	152
DESVIO DE FINALIDADE	180
DIREITO PRIVADO - ENTIDADE	151
DISPONIBILIDADE - MOTORISTA	105
DOCUMENTOS - INCINERAÇÃO	155
DOCTRINA	53
DUODÉCIMO ORÇAMENTÁRIO	119

E

ELEIÇÃO	128
EMPRESA INTEGRANTE DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL	190
ENTIDADE DE DIREITO PRIVADO	151
EQUIPARAÇÃO SALARIAL	159
ESTABILIDADE SINDICAL	203
ESTATUTO - INEXISTÊNCIA	214

ESTRADA DE FERRO PARANÁ OESTE S.A.....	150
EXCLUSIVIDADE - FORNECEDOR	115

F

FERROESTE (VER ESTRADA DE FERRO PARANÁ OESTE S.A)	
FORNECEDOR EXCLUSIVO	115
FUNÇÕES - ACÚMULO	198
FUNDO	
APOSENTADORIA	136
PREVIDÊNCIA	140, 203

G

GRATIFICAÇÃO	207
CONCESSÃO	144
GUAÍRA	128
GUARANIAÇU	207

H

HISTÓRIA DO PARANÁ	11
HORAS EXTRAS	144, 198

I

IBIPORÃ	225
ICMS (VER IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS)	
ILUMINAÇÃO PÚBLICA - TAXA	180

IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS	
RESTITUIÇÃO	163
IMPrensa	185
INCINERAÇÃO - DOCUMENTOS	155
INCENTIVO FISCAL	163
INCOMPATIBILIDADE NEGOCIAL	167
INDEPENDÊNCIA DOS PODERES	159
INFÂNCIA - PROTEÇÃO	151
INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - 2ª	108
INSS (VER INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL)	
INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	128
INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E SUA EVENTUAL MODIFICAÇÃO	
APÓS A PUBLICIDADE	69
INTERESSE	
PÚBLICO	195
SOCIAL	108
ISONOMIA SALARIAL	159
ITAIPULÂNDIA	140, 163

J

JESUÍTAS	176
JUIZ DE DIREITO	152
JURISDIÇÃO FINANCEIRA	55
JURISPRUDÊNCIA	101

L

LARANJEIRAS DO SUL	152
--------------------------	-----

LEI

COMPLEMENTAR

7/70	201
8/70	201
24/75	163
26/75	201

EDIÇÃO	207
--------------	-----

ESTADUAL - APLICAÇÃO	214
----------------------------	-----

FEDERAL

8.159/91	155
8.666/93 - ART. 1º	151
ART. 24, VII	190
ART. 116	151

LOCAÇÕES	195
----------------	-----

PROJETO	140
---------------	-----

LICENÇA

ESPECIAL - CONVERSÃO EM PECÚNIA	171
---------------------------------------	-----

PRÊMIO	128
--------------	-----

LICITAÇÃO	176, 185, 195
-----------------	---------------

DISPENSA	108, 115
----------------	----------

INEXIGIBILIDADE	151
-----------------------	-----

M

MARECHAL CÂNDIDO RONDON	203
-------------------------------	-----

MARIALVA	115
----------------	-----

MATELÂNDIA	201
------------------	-----

MATERNIDADE - PROTEÇÃO	151
------------------------------	-----

MATINHOS	214
----------------	-----

MÉDICO	167
--------------	-----

MOTORISTA - DISPONIBILIDADE	105
-----------------------------------	-----

MUNICÍPIO - ARRECADAÇÃO	119, 180
-------------------------------	----------

N

NOTICIÁRIO	19
------------------	----

O

OBRA PÚBLICA - CORRUPÇÃO	77
ORÇAMENTO	119, 152
ÓRGÃO DE IMPRENSA	185

P

PALMITAL	217
PARANACITY	195
PARECER EM DESTAQUE	91
PASEP (VER PROGRAMA DE FORMAÇÃO DO PATRIMÔNIO DO SERVIDOR PÚBLICO)	
PECÚNIA - CONVERSÃO	171
PERÍODO ELEITORAL	217
PETROBRÁS DISTRIBUIDORA	190
PIÊN	185
PITANGA	119
PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS	228
PODERES	
HARMONIA	176
INDEPENDÊNCIA	159
POLÍCIA - DELEGADO	152
PONTA GROSSA	198
PRÉDIO PARTICULAR - REFORMA	195
PREFEITO - REMUNERAÇÃO	132
PRESTAÇÃO DE CONTAS	151

PREVIDÊNCIA	
FUNDO	140, 203
REGIME GERAL	140
PREVISÃO LEGAL	144
PRIMEIRO DE MAIO	171
PRINCÍPIO	
ISONOMIA	159, 163
RAZOABILIDADE	119
PROGRAMA DE FORMAÇÃO DO PATRIMÔNIO DO SERVIDOR	
PÚBLICO	201
PROJETO DE LEI	140
PROMOÇÃO	144
PROMOTOR DE JUSTIÇA	152
PROTOCOLOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ	
14.274/97	217
35.522/97	167
49.604/97	203
53.946/97	198
57.208/97	151
97.986/97	155
115.392/97	140
122.042/96	108
124.510/97	144
126.386/97	163
128.512/96	150
145.437/97	176
147.472/97	225
153.928/97	201
155.700/97	119
163.966/97	180
169.980/97	105

170.008/97	214
172.760/97	128
177.703/97	228
178.360/97	207
185.846/97	195
196.295/97	132
196.473/97	152
201.256/97	171
204.417/97	190
206.851/97	159
212.088/97	115
476.030/96	136
482.588/96	185
PROVIMENTO Nº 01/89 - TCE/PR - ART. 1º	144
PUBLICIDADE	69, 176, 185

Q

QUADRO DE PESSOAL	159
NÃO EFETIVO	150

R

REASSENTAMENTO	108
RECURSOS - REPASSE	119
REFORMAS - PRÉDIOS PARTICULARES	195
REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	140
REGIME JURÍDICO - ALTERAÇÃO	203
REFORMA DO TRIBUNAL DE CONTAS	55
REMUNERAÇÃO - PREFEITO E VEREADORES	132

RESOLUÇÃO

ARQUIVO NACIONAL

4/96 155

5/96 155

SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO DO PARANÁ

8.830/94 155

RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7.750/97 163

8.005/97 105

8.023/97 119

8.062/97 207

8.390/97 128

8.693/97 108

8.716/97 140

8.762/97 185

8.784/97 167

8.785/97 132

8.806/97 203

8.864/97 151

9.026/97 217

9.337/97 144

9.634/97 150

10.075/97 136

10.232/97 152

10.291/97 201

10.326/97 225

10.354/97 176

10.471/97 155

10.635/97 115

10.987/97 228

11.181/97 214

11.231/97	198
11.261/97	195
11.335/97	180
11.424/97	171
11.459/97	159
11.545/97	190
RIO AZUL	159

S

SALÁRIO - ISONOMIA	159
SÃO JOSÉ	144
SEMÁFOROS	115
SERVIÇO PÚBLICO	203
ACÚMULO DE CARGOS	198
AFASTAMENTO	128
GRATIFICAÇÃO	207
MUNICIPAL	214
NOMEAÇÃO	217
PASEP	201
REAJUSTE	225
SINDICATO - ESTABILIDADE	203
SÚMULA Nº473/STF	144
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - SÚMULA Nº 473	144

T

TAXA DE ILUMINAÇÃO	180
TEMPO DE SERVIÇO - AVERBAÇÃO	128
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ	108

U

URAI	151
USINA HIDROELÉTRICA	108

V

VEREADOR - REMUNERAÇÃO	132, 228
VOTO EM DESTAQUE	85

Originals entregues para composição em 27.10.97

Pede-se acusar o recebimento a fim de não ser interrompida a remessa

Recebemos a Revista do Tribunal de Contas
do Estado do Paraná n. 123, jul./set. 1997

Nome:

.....

.....

Endereço:

.....

.....

Data:

(a)

