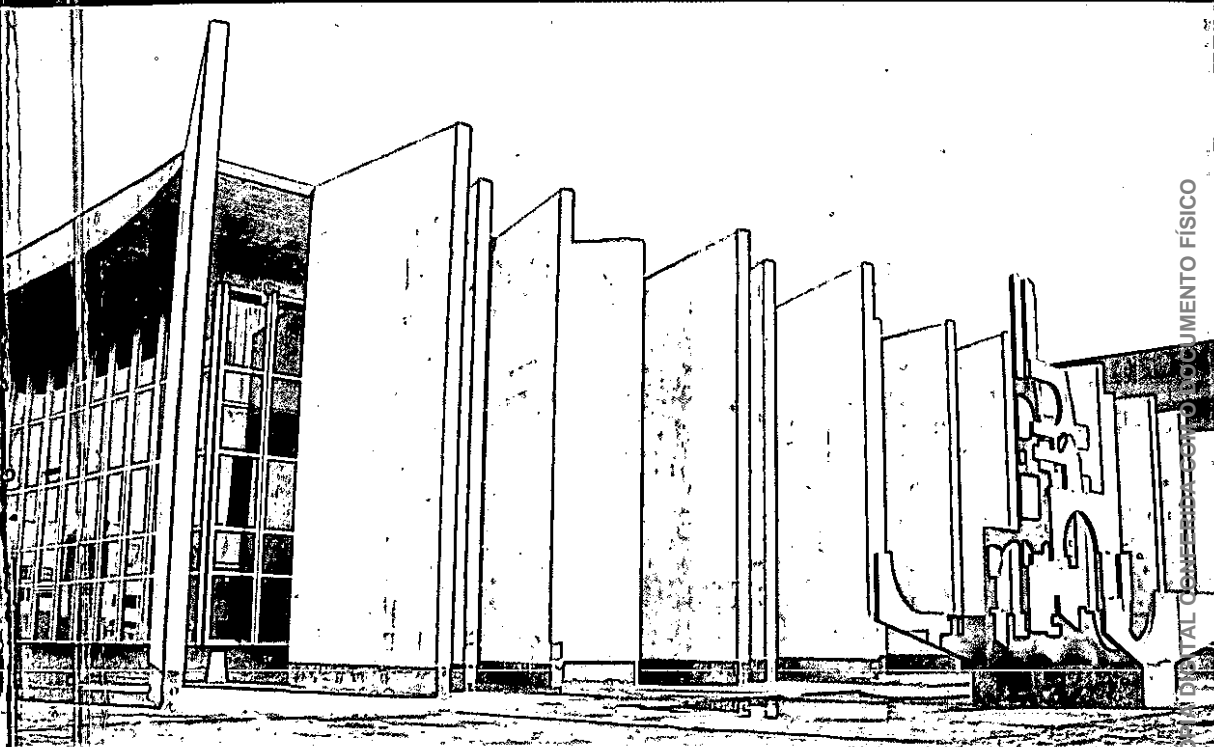


# REVISTA

Nº 125

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ - Nº 125 - 1998



DO TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO PARANÁ

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

**N. 125  
jan./mar. 1998.  
Trimestral**

- Supervisão** : Lígia Maria Hauer Rüppel.
- Redação** : Caroline Gasparin.
- Ementas** : Arthur Luiz Hatum Neto, Christiane de Albuquerque M. Reichert, Gustavo F. Rassi, Roberto Carlos B. Moura.
- Revisão** : Caroline Gasparin, Maria Augusta C. de Oliveira, Roberto Carlos B. Moura, Terezinha Ferrareto.
- 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.

R. Trib. Contas Est. Paraná, Curitiba, n. 125, p. 01-250, jan./mar., 1998.

**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 : 1.500 exemplares.  
Distribuição : Gratuita.  
Impressão : Idealgraf Gráfica e Editora Ltda.  
Composição e Diagramação : Rosana da Silva Cunha.  
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**

**ROBERTO MACEDO GUIMARÃES**

**MARINS ALVES DE CAMARGO NETO**

## **PROCURADORIA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS**

### **PROCURADORES**

**LAURI CAETANO DA SILVA - PROCURADOR-GERAL**

**ANGELA CASSIA COSTALDELLO**

**CÉLIA ROSANA MORO KANSOU**

**ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER**

**ELIZEU DE MORAES CORRÊA**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**KÁTIA REGINA PUCHASKI CAMILLO**

**LAÉRZIO CHIESORIN JÚNIOR**

**VALÉRIA BORBA**

**ZENIR FURTADO KRACHINSKI**

## **CORPO INSTRUTIVO**

**DIRETORIA GERAL : FRANCISCO BORSARI NETTO**

**COORDENADORIA GERAL : DUILIO LUIZ BENTO**

**DIRETORIA DE GABINETE DA PRESIDÊNCIA : GABRIEL MÄDER GONÇALVES FILHO**

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

**DIRETORIA DE ASSUNTOS TÉCNICOS E JURÍDICOS : SUZANA LAU**

**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 : HUMBERTO MANOEL KALINOWSKI**

**DIRETORIA DE RECURSOS HUMANOS : AKICHIDE WALTER OGASAWARA**

**DIRETORIA REVISORA DE CONTAS : LUIZ FERNANDO STUMPF DO AMARAL**

**DIRETORIA DE TOMADA DE CONTAS : ANGELO JOSÉ BIZINELI**

**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 : ALCIDES JUNG ARCO VERDE**

**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

Artagão de Mattos Leão reassume a Presidência do Tribunal de Contas do Paraná .....	19
Vice-Presidente João Féder dirige Seminário em Guiné Bissau .....	27
Diretoria Revisora de Contas analisa 52% dos processos recebidos pela Corte .....	28
Balcões Automatizados agilizam informações sobre Processos .....	29
O ajuste do Tribunal de Contas .....	30
Romeu Felipe Bacellar Filho ministra palestra no TC/PR .....	31
Prefeituras do Litoral recebem treinamento .....	32

### PAINEL

<i>O Estado é um Mau Cobrador</i> <b>Nestor Baptista</b> .....	37
<i>Licitações "Asiáticas"</i> <b>Antonio Roque Citadini</b> .....	39

### DOCTRINA

<i>Prestação de Contas - Instrumento de Transparência da Administração</i> <b>Flávio Sátiro Fernandes</b> .....	45
--	----

## VOTO EM DESTAQUE

*Município - Desmembramento*

**Conselheiro Nestor Baptista** ..... 61

## PARECER EM DESTAQUE

*Prefeito - Remuneração - Fixação*

**Procurador Eliseu de Moraes Corrêa** ..... 69, 205

*Iluminação Pública*

**Assessora Jurídica Rita de Cássia B. Carstens Mombelli** ..... 73, 183

## JURISPRUDÊNCIA

### CADERNO ESTADUAL

CARGOS - ACUMULAÇÃO - Vice-prefeito ..... 83

FUNDO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - Empréstimos - Aplicação em  
Projetos da Iniciativa Privada ..... 95

### CADERNO MUNICIPAL

ADMISSÃO DE PESSOAL - Prestação de Serviços Avulsos - CF/88 -

Art. 37, II e IX ..... 105

AGENTE POLÍTICO - Pensão - Inconstitucionalidade ..... 108

APOSENTADORIA

Tempo de Serviço em Atividade Privada Rural - Contagem

Recíproca ..... 110

Cargo em Comissão ..... 117

Registro ..... 122

ASSOCIAÇÃO DE CÂMARAS MUNICIPAIS - Mensalidades - Pagamento .. 126

BEM IMÓVEL - DOAÇÃO - Lei Orgânica Municipal - Autorização - Indústria - Incentivo - Direito Real de Uso .....	130
CARGO EM COMISSÃO - NOMEAÇÃO - Vínculo Transitório - Funções de Assessoramento e Direção - Execução de Serviços Gerais - Impossibilidade .....	136
CARGOS - ACUMULAÇÃO - Secretária de Educação - Professora - Vereador - Presidente do Conselho Tutelar .....	143
COMBUSTÍVEL - AQUISIÇÃO - Lei - Retroatividade - Licitação .....	147
CONSULTA MUNICIPAL - Vice-prefeito - Remuneração - Fundo de Previdência Municipal - Vereadores - Despesas de Viagens - Desapropriação - Servidor Público - Cargo em Comissão .....	151
DESAPROPRIAÇÃO	
Área Rural - Interesse Público - Não Configuração .....	160
Utilidade Pública - Prévia Autorização .....	164
DOAÇÃO DE BENS MÓVEIS OU IMÓVEIS - Concessão de Direito Real de Uso - Lei de Licitações .....	168
EQUIPAMENTOS - AQUISIÇÃO - Convênio - Recursos - Licitação - Exigibilidade .....	174
FUNDO PREVIDENCIÁRIO - FUNDO DE PENSÃO MUNICIPAL - Fonte de Custeio - Contribuição - Extinção .....	179
ILUMINAÇÃO PÚBLICA - Serviços de Manutenção - Ampliação dos Sistemas - Licitação - Obrigatoriedade .....	183
LEI MUNICIPAL - Convênio - Atendimento Médico - Princípio da Universalidade do Atendimento .....	187
LICENÇA PRÊMIO - Previsão Legal - Regime Jurídico .....	190
LICITAÇÃO - Aquisição de Peças para Veículos - LF 8.666/93 - Art. 15, § 7º .....	193
MAGISTÉRIO - Lei Municipal - Funções Extra-classe - Decisão do STF .....	197
MUNICÍPIO - DESMEMBRAMENTO - Servidores Públicos - Transferência .....	204
PREFEITO - REMUNERAÇÃO - FIXAÇÃO - CF/88 - Art. 29, V .....	205

## SERVIDOR PÚBLICO

Professor - Readaptação - Tempo de Serviço Extra-classe - Aposentadoria - Invalidez .....	208
Programa de Demissão Voluntária - Lei Municipal - CF/88 - Art. 30, I .....	219

## SERVIDORES MUNICIPAIS - ESTABILIDADE - Estatuto dos Servidores

Municipais - Inconstitucionalidade .....	222
--	-----

VEREADORES - Subsídios Inscritos em "Restos a Pagar" .....	228
--	-----

<b>TABELA DE LICITAÇÃO</b> .....	233
----------------------------------	-----

<b>ÍNDICE ALFABÉTICO</b> .....	237
--------------------------------	-----



# HISTÓRIA DO PARANÁ

---

## OS POLONESES NO PARANÁ\*

Presume-se que os dois mais antigos imigrantes poloneses chegados ao Paraná foram o Capitão Gaspar Eduardo Stepnowski, que em 1858 já possuía uma propriedade no Vale do Ribeira, em Castro e o Professor Jerônimo Durski que, procedente de Santa Catarina, fixou-se inicialmente na Lapa, em 1866. O Professor Durski foi autor de um livro didático bilíngüe (polonês-português) para os filhos de imigrantes das escolas elementares. Por essa razão, foi cognominado de “pai das escolas polonesas no Brasil”.

Já o primeiro grupo de imigrantes poloneses chegados ao Paraná, em 1871, era, na realidade, formado por reemigrantes provindos de Brusque, Santa Catarina. Totalizava 164 pessoas, que se localizaram no Pilarzinho, então rocio de Curitiba.

O segundo grupo colonial instalou-se em 1873, no Abranches, e sua introdução no Paraná deveu-se à atuação de Sebastião Edmundo Wos Saporski, o “pai da imigração polonesa”.

Em 1875 implantou-se um novo modelo de fixação de imigrantes, que, com a instalação dos colonos ao redor dos centros urbanos, visava estabelecer um cinturão de abastecimento agrícola da população urbana.

Essa chamada política de *lirismo*, de âmbito nacional, foi iniciada no Paraná com os imigrantes poloneses, fixados nas colônias de Santa Cândida, Órleans, Santo Inácio, Dom Pedro, Dom Augusto, Rivierre e Lamenha. No município de Araucária, foi fundada a colônia Tomás Coelho.

A partir de 1878, surgem, ainda no planalto curitibano, as colônias de Muricí, Inspetor Carvalho, Zacarias, Antonio Prado, São Venâncio, Presidente Faria, Cristina, Barão de Taunay e Santa Gabriela.

Em conseqüência da abolição da escravatura e da Proclamação da República, entre 1890 e 1891, o Governo Brasileiro estabeleceu uma política de propaganda, visando atrair os estrangeiros. Na Polônia, essa propaganda provocou a denominada “febre brasileira”, responsável por

---

\* OS POLONESES no Paraná. **Revista Etnias no Paraná**, Curitiba, [1989]. (Referente ao 28º Festival Folclórico e de Etnias do Paraná).

grande fluxo de poloneses para o Brasil. Grande parte desses imigrantes fixaram-se no Paraná, fundando, no interior do Estado, as colônias Santa Bárbara, Rio dos Patos, Cantagalo, São Mateus, Rio Claro, Eufrosina, Água Branca, Antônio Cândido e General Carneiro. A partir de 1895, surgem também as colônias Cândido de Abreu, Antônio Olinto, Ipiranga Santos Andrade e Jangada.

No século XX, são criadas as colônias de Ivaí, Irati, Jesuíno Marcondes, Taió, Afonso Pena, Vera Guarani, Cruz Machado, Senador Correia e Apucarana.

O fluxo migratório dos poloneses foi interrompido com o advento da 1ª Guerra Mundial. De 1869, quando chegou a primeira leva, até 1934, estabeleceram-se 49.415 imigrantes poloneses no Paraná, que se tornou o maior centro dessa etnia no Brasil.

Depois da 1ª Guerra Mundial, até 1970, entraram mais 25.000 poloneses no Brasil, sendo que o maior contingente fixou-se no Paraná. Calcula-se que em um século, o Brasil recebeu cerca de 130.292 imigrantes poloneses, dos quais 50% estão radicados ou deixaram descendentes no Paraná, 38% no Rio Grande do Sul, 5% em Santa Catarina e 7% em outros estados.

A imigração polonesa caracterizou-se em nosso País por ser fundamentalmente camponesa. Esses colonos transformaram as terras outrora incultas dos dois primeiros planaltos paranaenses, em celeiros do Estado. Introduziram novas técnicas agrícolas, novos instrumentos, novos produtos e uma mentalidade agrícola nova para a época. Mas o que mais caracterizou a imigração polonesa no Paraná foi a aceitação e difusão da carroça. Esse fato gerou um ciclo intermediário entre o transporte em lombo de burro e o rodoferroviário.

Introduziram também o arado, a grade, a gadanha, o picador de palha, a mó manual e alfange.

Apesar de basicamente camponesa, a imigração polonesa apresentou um número surpreendentemente elevado de intelectuais: José Siemicradzki, que elaborou o primeiro esboço geológico do Paraná e localizou em mapa as colônias polonesas no Estado; Tadeu Chrostoski, ornitólogo, que excursionou pelos vales dos rios Ivaí e Paraná e recolheu dez mil exemplares da fauna paranaense; Júlio Szemanski, que instalou clínicas de oftalmologia e redigiu o primeiro manual de oftalmologia em língua portuguesa; Padre José Geral, autor

de importante dicionário polonês-português. Além desses, vários historiadores escreveram sobre o Paraná apresentando relevantes trabalhos para o estudo não só da imigração polonesa, como para a História do Paraná e do Brasil.

Atualmente, em todos os recantos de trabalho, em todas as profissões e artes, em todos os meios sociais e culturais, na administração pública e militar e nas corporações legislativas, encontramos os descendentes dos imigrantes poloneses.

Foi interessante a realidade constatada na II Guerra Mundial, pois de um lado os heróis de Monte Cassino ostentavam a bandeira polonesa e, de outro lado, a bandeira brasileira era transportada pelos heróis de Monte Castelo, entre os quais se encontravam descendentes de poloneses. Além mar, brasileiros e poloneses se irmanaram na causa comum da liberdade.

## NOTICIÁRIO

---

## **ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO REASSUME A PRESIDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ**



***À Mesa da Solenidade de Posse do Presidente Artagão de Mattos Leão, da esquerda para a direita: Prefeito de Curitiba, Cássio Taniguchi, Procurador-Geral junto ao TC, Lauri Caetano da Silva, Governador do Paraná, Jaime Lerner, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, empossado Presidente do Tribunal de Contas, Presidente da Assembléia Legislativa do Estado, Deputado Anibal Khury, Presidente do Tribunal de Justiça do Estado, Desembargador Henrique Chesnau Lenz César e Procurador-Geral da Justiça, Olímpyo de Sá Sotto Maior Neto.***

Reeleito por seus pares, o Conselheiro Artagão de Mattos Leão assumiu, por mais um ano, a Presidência do Tribunal de Contas do Paraná. A solenidade de posse, ocorrida dia 15 de janeiro, no Plenário da Corte, reconduziu, ainda, o Conselheiro João Féder à Vice-Presidência e o Conselheiro João Cândido Ferreira da Cunha Pereira à Corregedoria-Geral.

Muito prestigiada, a Sessão Solene contou com a participação de diversas autoridades paranaenses, entre elas: Governador do Paraná, Arquiteto Jaime Lerner, Presidente da Assembléia Legislativa do Estado, Deputado Aníbal Khury, Presidente do Tribunal de Justiça paranaense, Desembargador Henrique Chesnau Lenz César, Procurador-Geral da Justiça, Olímpyo de Sá Sotto Maior Netto e Prefeito de Curitiba, Cássio Taniguchi, além dos Corpos Deliberativo, Especial e Instrutivo da Casa.

Ao ser empossado, Artagão de Mattos Leão, saudado pelos Conselheiros, Auditores e Procuradores, fez um balanço de sua atuação no Tribunal de Contas, lembrando dos maciços investimentos que a Corte fez, nos últimos tempos, em recursos humanos, prometendo, para este ano, mais aplicações no setor. “Vamos investir cada vez mais na capacitação de pessoas, ampliando nossos seminários e cursos. Vamos sedimentar nossa filosofia de trabalho de que o serviço público, à semelhança do setor privado, tem amplas condições de atuar sob a égide da competência”, frisou.

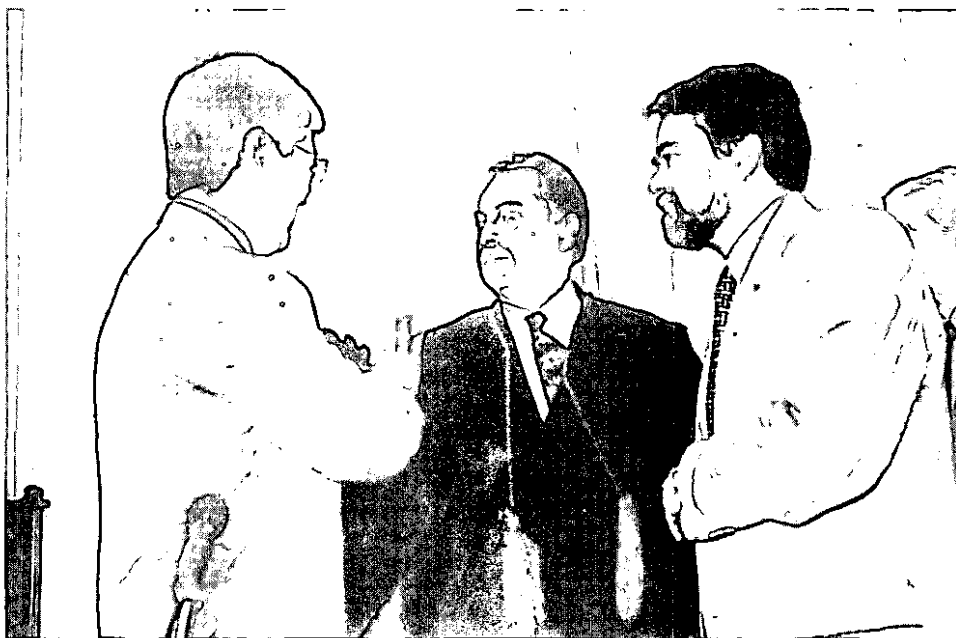
O Presidente também definiu como conquistas importantes no último ano a implantação do Núcleo da Qualidade, juntamente com o aprimoramento do Programa de Qualidade Total no Órgão e o lançamento do Manual de Auditoria, que deverá ser adotado por todo o País.

Falando das metas para este ano, Artagão informou que o TC/PR continuará implementando a modernização e o fortalecimento dos mecanismos de controle do correto uso das verbas públicas, procurando, também, consolidar sua presença e participação em organismos internacionais. Em 97, essa disposição já permitiu que a Corte participasse do encontro da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), com sede no Peru, onde teve a oportunidade de expor a sistemática de fiscalização aplicada no Paraná. “Também vamos continuar investindo na Escola de Administração Pública Municipal do Paraná, para que prefeitos, vereadores e administradores compreendam a importância da boa aplicação dos recursos públicos”, continuou.

Prometendo rigor na fiscalização das eleições no Paraná em 98, o Presidente anunciou a formação de uma comissão especial, que ficará em plantão permanente, para analisar eventuais procedimentos que envolvam candidatos. A comissão será integrada por especialistas na análise de casos que versam sobre o uso indevido de recursos públicos.

“A Corregedoria-Geral ficará com a função de receber as denúncias e a orientação geral é a de que os candidatos façam suas campanhas com recursos próprios”, alerta o Conselheiro.

Artagão de Mattos Leão reassume a Presidência do Tribunal de Contas do Paraná no momento em que o Órgão atravessa processos de transformação e modernização, adentrando em seu terceiro ano no Programa de Qualidade Total, firmando-se como uma das melhores Cortes do Brasil e alcançando reconhecimento internacional. “Consolidar o Tribunal de Contas do Paraná como o melhor do País é uma das principais metas deste ano”, enfatiza o atual Presidente da Casa.



***Presidente Artagão de Mattos Leão recebe os cumprimentos do Prefeito de Curitiba, Cássio Taniguchi, e do Procurador-Geral da Justiça, Olímpyo de Sá Sotto Maior Neto.***



## DISCURSO DE POSSE DO PRESIDENTE ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO:

Amparado na proteção divina, assumo, com emoção e humildade, a Presidência do Tribunal de Contas do Paraná, para o cumprimento de mais uma gestão.

Suplico ao supremo Criador força, sabedoria, paciência, desprendimento e determinação para honrar, mais uma vez, esta Casa.

Após dois mandatos, tenho plena consciência dos desafios do cargo, de sua transcendência e do que ele representa no concerto do poder público.

Na verdade, no exercício da nobre e relevante missão, sempre tive presente a sábia lição de São Paulo apóstolo:

**“Combati o bom combate, completei a carreira, guardei a fé.”**

Para isso, contei sempre com a experiência, elevado preparo administrativo e o imprescindível aconselhamento dos Conselheiros João Féder, Vice-Presidente e João Cândido Ferreira da Cunha Pereira, Corregedor-Geral.

Não me faltaram, igualmente, a colaboração, o apoio e a compreensão dos ilustres Conselheiros Rafael Iatauro, Nestor Baptista, Quiêlse Crisóstomo da Silva e Henrique Naigeboren.

O regime democrático confere ao Tribunal de Contas indiscutível relevância no mundo contemporâneo.

A Corte, alicerçada na Constituição, tem a missão de acompanhar o desenvolvimento das ações governamentais e da sua exata conformidade à lei e às exigências técnicas.

Atuando na órbita da administração pública e de seu contexto estrutural, tem o compromisso e o dever de preservar a moralidade, combater os abusos e ser fiel à sua própria existência.

A par das contestações do perfil de atuação do poder público, da necessidade de profundas reformas do modelo vigente, a máquina governamental é gigantesca, complexa e desafiadora.

Nesse sentido, a atividade de controle se insere num prisma de indispensabilidade, reflete a dinâmica dos novos tempos e se apresenta como complemento da própria cidadania.

O Tribunal de Contas do Paraná, fiel à dinâmica dos desafios do controle, das tendências internacionais, da revolução que se anuncia

com a chegada do terceiro milênio, não desconhece esse formidável mundo reformista e o alcance de suas transformações.

Processos, idéias, bases tecnológicas e interpretativas, são rompidas com força geométrica, determinando profundas mudanças, rápidas, de resultados e suportadas por uma memorável aliança entre eficiência e eficácia.

Desfazendo fronteiras formais, clássicas e conservadoras, esta corte assumiu claro compromisso com a verdade das finanças públicas, entronizando, de forma objetiva e clara, novos padrões de auditoria, com suporte necessário para adentrar em todo o desenho organizacional do Governo.

Houve maciço investimento em recursos humanos, dentro de programação de treinamento, que teve a virtude de alcançar todos os servidores, muitos inclusive com capacitação nos melhores centros de treinamento do país e do exterior.

O Programa de Gestão pela Qualidade Total, que estamos implantando, atingiu patamar de alta significação, no âmbito do Tribunal, sedimentando nova filosofia de trabalho e a compreensão de que o serviço público, à semelhança do setor privado, tem amplas condições de atuar sob a égide da competência.

A consagração do programa, inclusive, permitiu que ele fosse apresentado a todos os Tribunais de Contas do País, num reconhecimento da oportunidade de sua implantação e dos resultados conseguidos.

A capacitação de agentes públicos dos municípios e do estado avançou em qualidade e nos temas de interesse da administração.

Envolveu prefeitos, vereadores, servidores e responsáveis por aplicação de dinheiro público, tendo treinado milhares de pessoas nos últimos dois anos, confirmando a tradição desta Casa de que é melhor prevenir, pela via do processo educacional, do que sancionar o administrador.

A realização de seminários de nível nacional, as comemorações alusivas aos 50 anos de fundação desta Corte, transformaram esta instituição no melhor fórum de debates de questões atinentes ao controle.

Reunindo em seu interior técnicos e autoridades de reconhecida competência, foram discutidas matérias integrantes dos sistemas de fiscalização mais avançados do mundo, o que culminou, para orgulho e

honraria do Tribunal de Contas do Paraná, na formalização de convite para que colabore na elaboração do novo Manual de Auditoria do Banco Mundial.

O lançamento, a nível nacional, do Manual de Auditoria, elaborado pelo Corpo Técnico deste Tribunal, com apoio do Instituto Rui Barbosa, órgão de representação de todos os Tribunais de Contas do Brasil e presidido pelo honrado Conselheiro João Féder, colocou esta Casa na vanguarda das instituições controladoras, tendo o documento recebido o reconhecimento de ser o mais completo texto sobre Auditoria Governamental existente no Brasil.

No plano internacional, o Tribunal solidificou sua presença, com intensa participação em iniciativas de nível técnico e de debates, o que lhe permitiu expor junto à Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, com sede no Peru, a sistemática de fiscalização praticada no Paraná.

Nas relações com os poderes do Estado, ressalto, com satisfação, provas inequívocas de um elevado intercâmbio.

As demandas institucionais junto ao Governo do Estado foram atendidas em sua plenitude, o que enseja a oportunidade de apresentar agradecimento público ao Governador Jaime Lerner.

O Poder Legislativo, essa notável instituição do Estado democrático de direito, nunca negou apoio às iniciativas do Tribunal, tendo no Presidente Aníbal Khury um privilegiado e especial interlocutor para o melhor andamento dos pleitos.

No Poder Judiciário, órgão da maior respeitabilidade e independência, presidido com honradez e dignidade pelo Desembargador Henrique Chesneau Lenz César, esta Casa encontrou ressonância para o exato cumprimento da lei.

O Ministério Público, igualmente, tendo à frente o respeitado Procurador-Geral de Justiça, Dr. Olímpyo de Sá Sotto Maior Neto, dispensou a esta Casa pronto atendimento, numa demonstração de identidade em benefício da administração.

Quero expressar o meu mais profundo agradecimento aos auditores, procuradores, diretores, coordenadores, inspetores e, de forma especial, aos servidores deste Tribunal, pela exemplar conduta e formidável desempenho profissional no exercício de suas funções, sempre com a marca indelével da competência e dedicação.

À minha família, o reconhecimento do fundo do coração, pela compreensão, conforto nas horas difíceis e apoio irrestrito às minhas ações.

Senhoras e Senhores

Estou impregnado da inamovível certeza de que o Tribunal de Contas do Paraná continuará na trajetória de trabalho e construção de mecanismos eficientes para o exato cumprimento da sua missão fiscalizadora.

Os avanços, o constante progresso da estrutura do poder público, a revisão dos conceitos do processo decisório e a rápida modificação dos postulados tecnológicos, têm demonstrado a indiscutível globalização das relações e a necessidade de esforço no aprimoramento institucional.

O Tribunal de Contas não se furtará à sua responsabilidade.

O Órgão tem plena noção de seu destino histórico e dos desafios proporcionados pela dinâmica dos acontecimentos que exige, cada vez mais, ferramentas de controle adequadas à complexidade dos tempos.

Nesta virada de século, é forçoso reconhecer que feliz é a nação cuja sociedade, fruto da radicalização do nível de consciência, pressiona deliberadamente o Estado, exigindo constante combate ao desperdício e à corrupção, práticas incompatíveis com os conceitos de cidadania e de organização social.

Assumo o compromisso de trabalhar na direção de esforço estratégico inovador, capaz de elevar cada vez mais o nome e o prestígio desta Corte.

Essa é uma missão solidária, que terá suporte na participação e apoio de todos os membros do Tribunal, conselheiros, procuradores, auditores e funcionários, pessoas sempre comprometidas com o sucesso da instituição e o cumprimento de seu desiderato constitucional.

Para isso, terei mãos firmes, sem ceder a pressões de qualquer tipo e sem temor de desafios.

O Tribunal de Contas não será omissos jamais no exercício de suas funções e dará respostas rápidas e adequadas às expectativas de melhor utilização dos recursos públicos.

É hora de somar esforços.

Enfim e acima de tudo, não me afastarei da coragem cívica de conduzir o Tribunal a lugar de destaque, respeitabilidade e referência para questões de controle público.

Esse é um desafio que, a despeito dos céticos, enfrentarei com vigor e determinação, fiel ao ensinamento de **Confúcio**:

“Não me preocupa que não exerça um cargo, o que me preocupa é como me tornei capaz de um. Não me preocupa o não ser conhecido, mas procuro tornar-me digno de ser conhecido.”

Muito Obrigado.



*Presidente Artagão de Mattos Leão  
proferindo seu Discurso de Posse do  
cargo de Presidente do Tribunal de  
Contas do Paraná.*

## **VICE-PRESIDENTE JOÃO FÉDER DIRIGE SEMINÁRIO EM GUINÉ BISSAU**



***Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Paraná, Conselheiro João Féder (o segundo, da esquerda para a direita) coordena os trabalhos do I Ciclo de Conferências Sobre Controle Público, realizado em Guiné Bissau, na África.***

O Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Paraná, Conselheiro João Féder, dirigiu, na segunda quinzena de janeiro, o I Ciclo de Conferências sobre Controle Público, realizado em Guiné Bissau, na África.

O Conselheiro coordenou o evento a convite do advogado paranaense Lourival Zagonel dos Santos, que vive na África há quatro anos e é, atualmente, Diretor Jurídico e Legislativo do Projeto de Apoio ao Comércio e Investimentos - TIPS (trabalho financiado por instituições americanas, com o objetivo promover o desenvolvimento internacional).

Falando à integrantes da Magistratura, do Tribunal de Contas e da Inspeção Superior contra a Corrupção, de Guiné Bissau, Féder expôs, durante uma semana, o trabalho realizado pelo TC/PR, além de relatar sua experiência pessoal no controle dos gastos públicos. "Féder colaborou

para desmistificar, de maneira diplomática e objetiva, vocábulos que até pouco tempo eram verdadeiros tabus naquele país”, comentou o advogado Lourival Zagonel dos Santos.

Ex-colônia de Portugal, com quase 1,5 milhão de habitantes, Guiné-Bissau obteve sua independência e instituiu regime comunista que durou 20 anos. Em 1994, o país foi transformado em república democrática e, nos dias de hoje, executa um grande programa de construção de suas instituições.

## ***DIRETORIA REVISORA DE CONTAS ANALISA 52% DOS PROCESSOS RECEBIDOS PELA CORTE***

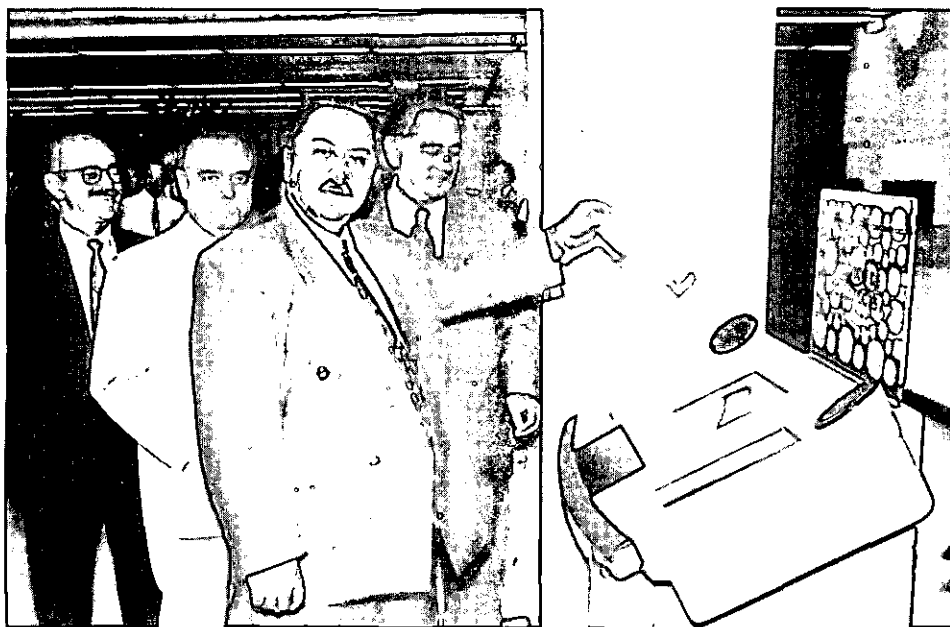
Nos últimos dois anos, a Diretoria Revisora de Contas modificou sua forma de atuação na análise de prestações de contas de convênios, auxílios, subvenções sociais e adiantamentos.

Responsável pelo exame de 52% dos processos recebidos pela Corte, a DRC deu prioridade à qualidade técnica nos procedimentos de análise, classificando as prestações de contas por programa de governo. Além disso, promoveu visitas a 96 municípios, realizando inspeções, auditorias e tomadas de contas. “A adoção de uma nova sistemática possibilitou que o ano fosse fechado com todos os processos de prestação de contas de adiantamentos analisados”, ressalta o Diretor do Setor, Luiz Fernando Stumpf do Amaral.

A Diretoria também desenvolveu trabalho de orientação junto aos gestores de recursos públicos, através da participação em seminários da FEAMP (Fundação Escola de Administração Pública Municipal do Paraná) e da distribuição de 4.500 exemplares do Manual de Prestação de Contas de Convênios, Auxílios e Subvenções Sociais e de 2.500 manuais de prestação de contas de adiantamentos.

“Os dados mostram a preocupação da Corte, primeiro, em cumprir rigorosamente seu papel de fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos e, segundo, a de orientar os gestores destas verbas, numa ação preventiva e pedagógica”, avalia o Presidente do TC/PR, Conselheiro Artagão de Mattos Leão.

## BALCÕES AUTOMATIZADOS AGILIZAM INFORMAÇÕES SOBRE PROCESSOS



*Presidente do Tribunal de Contas do Paraná, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, inaugura um dos Balcões de Informação da Casa, tendo à sua esquerda o Corregedor-Geral João Cândido Ferreira da Cunha Pereira e à sua direita o Conselheiro Quiélse Crisóstomo da Silva; ao fundo, o Diretor-Geral desta Corte, Francisco Borsari Netto.*

Com o objetivo de tornar mais transparente e imediata a comunicação com seu público, o Tribunal de Contas inaugurou, no dia 11 de fevereiro, dois balcões automatizados de informação, um localizado junto à porta do edifício-sede e outro na Diretoria de Expediente, Arquivo e Protocolo.

Ligados diretamente à rede interna do Órgão, os novos equipamentos facilitam o atendimento aos interessados na tramitação dos processos, já que permitem, através de um simples toque na tela e digitação do número do protocolo, a obtenção de extrato a respeito do



documento, com informações sobre seu encaminhamento nas unidades administrativas, pareceres emitidos e *apreciação em plenário*.

Além disso, os balcões também apresentam explicações sobre as atribuições do TC/PR e seu histórico, mostrando a composição do atual Corpo Deliberativo, as antigas sedes, descrições do Programa de Qualidade Total e diversas imagens relativas à concepção da logomarca da Corte.

Segundo o Presidente do TC/PR, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, o projeto, desenvolvido pelas Diretorias de Processamento de Dados e de Expediente, Arquivo e Protocolo, foi possível graças a um processo iniciado pelas gestões anteriores e adotado há mais de dois anos pela direção da Casa. “Os novos equipamentos fazem parte de uma diretriz pela qualidade total e pela informatização”, explica.

## ***O AJUSTE DO TRIBUNAL DE CONTAS***

Em 1994, o Tribunal de Contas do Paraná decidiu refazer todos os sistemas e atualizar a plataforma de *hardware*, que estava em uso desde a época de 80. Essa decisão foi tomada, dentre outros motivos, para permitir que até o ano 2000 os sistemas e equipamentos ficassem livres do temido *bug* do milênio e entrassem nos moldes da mais alta tecnologia.

Como o objetivo final é um sistema integrado e com mudança geral de plataforma, decidiu-se fazer uma análise das necessidades do TC, sem reaproveitamento do código então existente.

Embora tenha sido mais trabalhosa, essa medida trouxe a versatilidade e o poder do novo sistema, com a agilidade e qualidade nas interfaces do usuário, obtendo-se maior facilidade de manutenção.

Através da plataforma, houve padronização por meio da utilização de sistemas abertos, além de esperar-se uma vida útil de longo prazo para os sistemas aplicativos, que estão em implantação.

**Colaboração: Humberto Manoel Kalinowski, Diretor de Processamento de Dados do TC/PR.**

## **ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO MINISTRA PALESTRA NO TC/PR**

A convite da Associação Beneficente Recreativa do Tribunal de Contas (ABRTC), o advogado Romeu Felipe Bacellar Filho, um dos grandes juristas brasileiros da atualidade, ministrou, dia 12 de março, no Auditório da Casa, a palestra “A Reforma da Previdência”.

Bacellar Filho iniciou sua exposição posicionando-se a favor da reforma previdenciária, defendendo, acima de tudo, o equilíbrio entre a receita e a despesa do Estado, com fontes alternativas de custeio para os benefícios da aposentadoria. “Com uma boa dose de criatividade e com a contribuição dos servidores, é possível se fazer um fundo de previdência sério”, opinou.

Citando tópicos que já foram aprovados na “Reforma da Previdência”, o palestrante esclareceu que os direitos e garantias do funcionário público não foram retirados. “Os pontos fundamentais ainda serão aperfeiçoados por lei. Nesse sentido, algumas comissões estão sendo formadas, inclusive com professores do Paraná, para sugerirem ao Governo planos de lei para complementarem dispositivos da Constituição Federal”, informou.

No tocante à estabilidade do funcionário público, o jurista afirmou que ela não foi efetivamente quebrada, explicando que o estágio probatório aumentou de dois para três anos e que a demissão por mau desempenho não tira as garantias de defesa do servidor. “Não há a menor possibilidade de um funcionário sofrer qualquer tipo de pena, muito menos



*Jurista Romeu Felipe Bacellar  
Filho: palestra sobre  
“A Reforma da Previdência”.*

a perda do cargo, sem direito à ampla defesa. Essas mudanças não devem trazer preocupação”, salientou. Segundo o advogado, as garantias de defesa também são asseguradas nos casos de excesso de quadro, sendo que o judiciário exigirá critério nas demissões.

Romeu Felipe Bacellar Filho encerrou sua palestra reafirmando que não há motivo para grandes preocupações e aposentadorias açodadas. “A corrida para a aposentadoria é que pode quebrar o Estado”, enfatizou, abrindo, em seguida, espaço para questionamentos e esclarecimento de dúvidas.

## **PREFEITURAS DO LITORAL RECEBEM TREINAMENTO**

O Tribunal de Contas do Paraná, dando continuidade à sua política preventiva de orientação aos agentes públicos, promoveu, dia 20 de março, em Paranaguá, curso sobre o emprego de recursos na área de Educação.

Aberto pelo Presidente do TC/PR, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, e pelo Prefeito da cidade, Mário Roque, o evento foi destinado aos municípios do litoral paranaense e da região metropolitana de Curitiba e contou com a presença dos Conselheiros João Cândido Ferreira da Cunha Pereira, Nestor Baptista e Quiélse Crisóstomo da Silva.

Reunindo prefeitos e técnicos, o curso abordou, especialmente, a Resolução nº 2.017/98, instituída pelo Tribunal de Contas do Paraná, em fevereiro deste ano, com o objetivo de regulamentar aspectos operacionais e de controle do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

“O TC não quer apenas agir no momento da punição pela utilização incorreta ou mau uso da verba pública. Para evitar o erro, procura orientar e assistir ao ordenador de despesa”, lembra o Presidente Artagão de Mattos Leão.

**PAINEL**

---

# **O ESTADO É UM MAU COBRADOR**

**NESTOR BAPTISTA**

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

O desemprego é uma dificuldade presente no mundo. No Brasil, também. As crises sociais perduram, aumentando a responsabilidade do setor da seguridade social do governo. É sempre assim, quanto maiores as dificuldades econômicas e os índices de desemprego, maiores as incumbências do ente estatal no amparo destes momentos exigentes.

A Seguridade Social compreende atuações na área de saúde pública, da previdência e assistência social. Estes segmentos são financiados pelas contribuições dos que encontram-se empregados e, em maior parte, dos empregadores. As empresas são as grandes empregadoras; portanto, as grandes contribuintes do sistema de Seguridade Social. A regularidade dessas contribuições é vital no gerenciamento equilibrado de uma ordem social. O grau de comprometimento desses contribuintes para com o projeto social do País é tal, que fica proibido de contratar com o Poder Público quem estiver em débito com o sistema da Seguridade Social. O art. 195, parágrafo 3º, da Constituição Federal, impede o contribuinte (pessoa jurídica) em falta com suas obrigações sociais de contratar com qualquer ente componente da Administração Pública. É uma reprovação constitucional àquele que descumpra seus deveres fiscais, sem que isso implique no impedimento do exercício da atividade empresarial no âmbito privado.

Veja por outra, somos ilustrados por listas ou *rankings* de empresas devedoras de seus compromissos fiscais, sobretudo em relação às contribuições sociais. Além de encontrarmos entidades pertencentes à Administração pública, dando um exemplo vergonhoso, nos deparamos com nomes empresariais que freqüentam o dia-a-dia das contratações públicas. Disso conclui-se que as contratações são efetuadas sem qualquer acatamento ao comando constitucional, bem como ao estabelecimento no art. 29, da Lei nº 8.666/93. A ilegalidade de tais atos

é flagrante, ninguém pode tornar-se credor de quem ainda é devedor. E, as somas são consideráveis, fazem falta em qualquer orçamento, sobretudo em tempos de regime forçado. O Estado não pode dispensar um importante meio de coerção no recebimento do que lhe é devido. Essa norma é um dispositivo de auxílio decisivo contra os calotes dos quais a Administração Pública é vítima. Resumindo, a questão é única: respeitar a lei e, ser diligente com o dinheiro de todos!

## LICITAÇÕES “ASIÁTICAS”

**ANTONIO ROQUE CITADINI**

Presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

A grave crise em que estão envolvidos os países da Ásia trouxe à discussão matéria da maior relevância para a administração pública em geral, principalmente no que se refere às suas firmas de contratações de serviços e obras.

Nas últimas décadas, muitos elogios foram feitos aos estados asiáticos pelo modo com que os governos locais efetuam suas contratações de obras e serviços públicos. Destacavam-se a rapidez nas decisões, a eficiência, a agilidade na implantação, a forma singela e desburocratizada de decidir, a inexistência de excessos de controle.

A partir do modelo japonês, quase nada diferente na Coréia, “aperfeiçoado” na Tailândia, na Indonésia, etc, os governos eram ágeis ao contratar as obras e serviços. Não ocorriam grandes disputas entre participantes (eram escolhidos “os melhores”), não ocorriam suspensões por medidas judiciais ou administrativas requeridas por “prejudicados”, enfim, nada poderia fazer desconfiar que esse modelo simplificado de contratações, em que o agente administrativo pode tudo, no qual quase não havia disputa entre empresas e onde não haviam controles judiciais e administrativos, viria a ser tão duramente questionado pelos organismos financeiros como um dos grandes fatores que levaram à recente crise asiática.

Sem disputa entre particulares, o Estado passou a ser uma agência, sempre buscando recursos para adjudicar obras e serviços, com contratações a qualquer preço e sem visar atender ao interesse público.

Ausência de “amarras” e “controles”, apontada por dezenas de anos como fator de eficiência, é agora mostrada como um fator que levou os Estados a contratarem de forma ruinosa, mais buscando atender ao interesse das corporações privadas do que atender às necessidades da sociedade.

Torna-se interessante saber que os organismos internacionais, que no momento socorrem aquelas nações, estão exigindo que tais países passem a ter uma verdadeira lei de licitações, sob a qual as obras

e serviços sejam adjudicados a empresas que apresentem proposta mais vantajosa. Exigem, mais, os técnicos do Banco Mundial e FMI, que o Estado deve ter seus atos sob controle judicial e administrativo, mas sem que caminhe para uma situação burocrática de entraves e delongas em prejuízo do próprio erário público.

Para nosso País, tais acontecimentos são de grande importância em período de reforma do Estado brasileiro, inclusive quanto à lei de licitações.

Não há dúvida de que devemos perseguir formas mais singelas de contratar, sem grandes e inúteis amarras legais; mas não nos serve o modelo asiático de licitação - tão elogiado no passado! - que se mostrou desastroso. Grupos privilegiados - em quase todos os países - servem-se do Estado para obter contratos públicos sem nenhuma preocupação com custos e até sem se preocupar com finalidade pública. Ou seja, um grande número de contratações nascidas mais por necessidade do "caixa" das empresas do que por qualquer real necessidade pública.

O projeto de reforma da Lei de Licitações, divulgado em 1996 pelo Ministro Bresser Pereira, não indica um caminho adequado para a mudança de legislação de contratações de obras e serviços públicos.

É preciso manter os pontos positivos da atual lei - e são muitos - e avançar no sentido de modernizá-la, orientando-se em experiências bem sucedidas na Europa e nos EUA.

Poderia o Ministro Bresser adotar as sugestões que vêm sendo encaminhadas sem sucesso por especialistas da área administrativa (juristas e administradores), cabendo citar apenas um exemplo - de grande impacto para a melhoria dos contratos - que seria a inversão da forma de julgamento. Na primeira fase, o administrador escolhe e classifica as propostas mais vantajosas. Num segundo momento, já com a empresa vencedora, esta, e somente esta, deveria comprovar sua habilitação para execução do contrato. Com essa medida, estaria eliminada toda a discussão que ocorre na fase de habilitação, com uma empresa tentando impugnar outra, com perda de tempo, prejudicial para a administração pública e para a sociedade em geral.

Somente aquele que vencer na primeira fase terá seus documentos de habilitação apresentados e conferidos na segunda. Isso representaria um grande avanço na Lei de Licitações, sem trilharmos o caminho asiático, que, como dito acima, revelou-se desastroso e não pode mais ser defendido por aqueles que propunham a sua adoção em nosso País.



## **DOCTRINA**

---

# **PRESTAÇÃO DE CONTAS - INSTRUMENTO DE TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO\***

**FLÁVIO SÁTIRO FERNANDES**

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba  
Professor Adjunto da Universidade Federal da Paraíba

## **1 INTRODUÇÃO**

O Poder Público, como sabemos, é o agente do bem comum. Cabe-lhe satisfazer as necessidades coletivas, diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização, notadamente aquelas relativas à educação, saúde, saneamento, energia, transporte coletivo, etc. Para disseminar tais benefícios à população, é indispensável a realização de despesas que impliquem na utilização de recursos públicos, arrecadados dessa mesma população para que a ela voltem sob a forma de escolas, hospitais, estradas, iluminação, etc. Vê-se, logo aqui, que o dinheiro arrecadado pelo Poder Público, com base em seu poder de império, não lhe pertence e sim ao povo. O Poder Público é, apenas, o seu guardião, o seu fiel depositário e o seu administrador, atuando através dos agentes políticos e dos servidores públicos e visando, precipuamente, a obtenção daquele desiderato, isto é, o bem comum.

As despesas a que acima aludimos cobrem também o funcionamento da própria máquina estatal, indispensável para a consecução daqueles benefícios, máquina esta que requer não só pessoal para conduzi-la e cujo trabalho é, evidentemente, remunerado, mas igualmente aparelhamentos materiais, uns, perecíveis no dia a dia de suas atividades, ou seja, materiais de consumo; outros, duráveis, de longa utilização, tais como imóveis, máquinas, equipamentos, etc.

Se ao Poder Público não pertence o dinheiro que ele utiliza e do qual é mero gestor, nasce para os seus titulares o dever de informar ao povo a maneira como os recursos a este arrecadados foram empregados, durante o exercício para o qual foi legalmente autorizada a sua utilização.

---

\* Palestra proferida em 24 de maio de 1995, no Fórum de Secretários Municipais de Finanças do Nordeste - SesFin, realizado no Salão de Convenções do Hotel Tambaú, em João Pessoa (PB), numa promoção do Conselho Regional de Administração - CRA/PB.

Essa informação se presta ao Poder Legislativo, que é, como sabemos, o Poder que, em nome do povo, autoriza as despesas, mediante discussão e aprovação da lei orçamentária. No modelo brasileiro, o Poder Legislativo conta para o exercício do controle com o auxílio de um órgão técnico, que é, conforme o caso, o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados, os Tribunais de Contas dos Municípios, os denominados Conselhos de Contas dos Municípios ou, ainda, os Tribunais de Contas Municipais, nos dois únicos municípios que o possuem, São Paulo e Rio de Janeiro. Embora o administrador da coisa pública esteja obrigado a informar como usou o dinheiro do povo, tal obrigatoriedade não representa de maneira alguma uma desconfiança em relação aos procedimentos por aquele adotados, mas apenas uma oportunidade que se concede ao povo de conhecer a destinação dada ao seu dinheiro e se esta destinação se pautou pelos ditames legais pertinentes.

## 2 PRINCIPIOLOGIA DO CONTROLE

O controle dos gastos públicos se orienta por uma série de princípios que tentaremos, aqui, enumerar e interpretar.

Tendo em vista as disposições legais que o instituem e o regem, podemos identificar e assim denominar os princípios orientadores do controle das despesas públicas:

- a) princípio da universalidade;
- b) princípio da totalidade;
- c) princípio da legalidade;
- d) princípio da imparcialidade;
- e) princípio da autonomia;
- f) princípio da independência.

O *princípio da universalidade* submete ao controle todos os gestores públicos, do mais graduado aos mais hierarquicamente inferiores na escala funcional: Presidente da República, Governadores de Estados, Prefeitos Municipais e demais administradores e entidades que atuem como ordenadores de despesas e que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, bem como aqueles que deram

causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, encontram-se, sem exceção, sujeitos ao controle, nos moldes definidos a partir da própria *Constituição Federal*, cujas normas a este respeito se aplicam de maneira genérica à União, aos Estados e aos Municípios. O *princípio da universalidade* encontra-se acolhido pelos artigos 70, Parágrafo Único e 71, I e II, da *Constituição Federal*

O segundo dos princípios acima elencados, o *princípio da totalidade*, sujeita ao controle a totalidade do patrimônio público, representado por dinheiros, bens e valores, consoante a referência expressa no artigo 71, II da *Constituição da República*.

O *princípio da legalidade*, por sua vez, obriga a que o controle aja com estreita obediência aos ditames legais que regem a sua atuação, os quais se acham definidos, como já dissemos, a partir da própria *Constituição Federal* e na legislação complementar e ordinária, bem como em normas regimentais, de âmbito federal, estadual ou municipal, conforme o caso. O *princípio da legalidade* impõe ao controle que se sujeite às normas jurídicas e não o extrapole, sob pena de invalidar-se sua ação controladora.

Imprescindível a uma boa atuação do controle é, sem dúvida, sua submissão ao *princípio da imparcialidade*, pelo qual ele deve agir sem permitir que se imiscuam no desenvolvimento de suas atividades questões de ordem política. Tal não significa que os agentes do controle não possam professar idéias ou ideologias. O que lhes é defeso é permitir que tais idéias ou ideologias interfiram em seus atos de controle.

Não se pode compreender o exercício do controle sem a plena vigência do *princípio da autonomia*, tanto no que tange à sua própria existência, como também em relação ao exercício de suas atividades. Assim é que a *Constituição Federal* dá aos Tribunais de Contas autonomia administrativa, inclusive quanto à iniciativa de leis que digam respeito a questões de seu interesse, assim como lhes confere autonomia para o pleno exercício do controle, atribuindo-lhes competência para realizar, **por iniciativa própria**, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas diferentes unidades administrativas dos Três Poderes, bem como nas demais entidades das administrações direta, indireta e fundacional.

Finalmente, cabe-nos referir ao *princípio da independência*, que obriga o controle a manter independência em relação a todos os agentes

políticos ou servidores públicos, qualquer que seja sua posição na escala hierárquica da administração pública. Sem independência não há controle. Daí a *Constituição* haver dado aos membros dos Tribunais de Contas os mesmos predicamentos, bem como os mesmos direitos e vantagens conferidos aos membros do Poder Judiciário.

São estes os princípios que, no nosso entender, orientam o exercício do controle dos gastos públicos. É possível que outros possam ser detectados ou observados no desenrolar dessa atividade essencial para a administração pública. Por ora, contudo, são estes os que podemos vislumbrar sem esgotar, talvez, a matéria.

### 3 ASPECTOS DO CONTROLE

Com a promulgação da *Constituição* de 1988, inovações significativas foram introduzidas na dinâmica e no conteúdo do controle dos atos que mediata ou imediatamente geram despesas para os cofres públicos. Com base nos diferentes dispositivos da Carta Magna em vigor, podemos identificar os seguintes tipos de controle, exercitados pelos órgãos encarregados da fiscalização:

- a) controle da legalidade;
- b) controle da legitimidade;
- c) controle da economicidade;
- d) controle da moralidade.

*Controle da legalidade.* Até pouco tempo, a legalidade era o único aspecto da pública administração envolvido no controle. Ela diz respeito à adequação da despesa e dos procedimentos a ela inerentes com a legislação que rege a matéria. Despesa legal ou regular é a que se submete estritamente aos termos da lei, não discrepando desta em momento algum. Para a sua regular efetuação, a despesa deve seguir os sucessivos estágios da autorização, liquidação e pagamento, levados a efeito segundo os ditames legais. Se em algum instante, ao efetuar a despesa, o administrador se afasta da lei, irregular se torna o gasto, sendo a irregularidade tanto mais grave quanto maior é esse afastamento.

*Controle da legitimidade.* Abandonando a exclusividade que até então fora dada à legalidade, como preocupação maior no exercício do controle, o ordenamento constitucional em vigor manda que o controle se faça também em relação à legitimidade, que significa legitimidade da

despesa? Dissemos, acima, que o Poder Público é o agente do bem comum. Despesa ilegítima, pois, em nosso entendimento, é aquela que se afasta do fim último do Estado, que é o bem coletivo. Em outras palavras, é como preleciona Manuel Gonçalves FERREIRA FILHO, a legitimidade concerne à substância do ato. Vê-se, assim, que uma despesa pode ser legal, efetuada segundo as normas financeiras em vigor, mas se mostrar ilegítima, na medida em que não se dirija àquele fim primordial. A inserção da legitimidade como aspecto do controle das despesas representa um avanço, vez que deixa de lado o exame meramente formal da legalidade para exigir também a apreciação de algumas particularidades que cercam as despesas, tais como, oportunidade e prioridade, como exemplo.

*Controle da economicidade.* É, igualmente, inovação da atual *Constituição*. As Constituições anteriores não se referiam a esse aspecto do controle. Ele diz de perto com o exame da despesa sob o ponto de vista da obtenção de resultado a custo adequado, não necessariamente ao menor custo possível, pois nem tudo que é de custo reduzido atende bem à coletividade.

*Controle da moralidade.* A *Constituição* de 1988 insculpiu em seu texto, como um dos princípios orientadores da administração pública, o princípio da moralidade. Os atos administrativos devem estar, pois, imbuídos de um substrato ético, cuja realização é objeto, sem dúvida, do controle, como o são a legalidade, a legitimidade e a economicidade.

#### 4 OBJETOS DO CONTROLE

O controle, atuando para a verificação dos aspectos acima referidos, há de incidir sobre diferentes atos da administração, praticados com vistas à realização dos programas, projetos e metas por ela traçados, assim como para a satisfação de outras obrigações. Poderíamos dizer, então, que o controle compreende, exemplificativamente, os seguintes objetos:

*Controle dos contratos.* A administração contrata permanentemente com terceiros, visando à aquisição de bens, à prestação de serviços e à realização de obras. O controle desses atos engloba todas as suas fases, notadamente a verificação das licitações que os devem preceder, nos casos e modalidades exigidos em lei. Com o advento da Lei 8.666/93, papel significativo emprestou-se à ação dos órgãos de controle, aos quais

foram deferidas competências expressas para exames, inspeções e decisões em relação aos procedimentos licitatórios.

*Controle da propaganda oficial.* Uma das atividades que acarretam maiores despesas para a pública administração é, com certeza, a publicidade que os órgãos públicos fazem dos atos, programas, obras, serviços e campanhas. O disciplinamento que a Constituição deu a tal matéria fez surgir a indispensabilidade de um controle de tais despesas. De fato, a ênfase dada pela Constituição à questão da publicidade não deixa dúvidas quanto à necessidade de um acompanhamento de tais gastos. Diz a Carta Magna que *a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos, imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.*

Vê-se que a *Constituição* teve em mira foi coibir o vezo continuado dos nossos administradores de valer-se da publicidade para o fim único da promoção pessoal. A publicidade, segundo a norma constitucional deve ter cunho educativo, informativo ou de orientação social. Em outras palavras, diríamos que a publicidade visando à educação, à informação e à orientação social é prática legítima, ou seja, que se coaduna com o bem comum, enquanto a publicidade visando à promoção pessoal, da forma como sempre se fez e, às vezes, ainda se teima em fazer, é procedimento ilegítimo, que se afasta da realização do bem comum.

*Controle da aplicação das subvenções.* O Poder Público é, constantemente, assediado por entidades privadas para que lhes concedam auxílios, contribuições, ajudas financeiras, sob a forma de subvenções. A concessão de tais subvenções cria para a entidade beneficiada a sujeição ao controle dos gastos por ela efetuada, pois os recursos transferidos são recursos públicos que, por sua natureza, não podem ter a utilização subtraída ao mesmo controle. O afrouxamento do controle sobre tais instituições redundou, como sabemos, no desvio de milhões de dinheiros, conforme vimos no desenrolar da chamada CPI do Orçamento.

*Controle da renúncia de receitas.* Como bem observa Manuel Gonçalves FERREIRA FILHO, em seus Comentários à Constituição Brasileira de 1988, a atual Carta Magna submete ao controle a aplicação

dos recursos oriundos de renúncia de receitas. Assim, por exemplo, se se dão incentivos fiscais, para cuja concessão a administração renuncia a parcela da receita pública, o controle deve verificar se tal concessão obedeceu às disposições legais e se o beneficiado utilizou os recursos de acordo com a legislação vigente.

*Controle da admissão de pessoal.* A sujeição de tais atos ao controle externo é inovação da atual Constituição. Esta, como se sabe, exige que toda e qualquer investidura em cargo público só se faça com obediência ao princípio da prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos. Foi mais além a Carta Magna: não só criou a obrigação universal do concurso público para os cargos efetivos, como também deu aos órgãos de controle a competência para o exame da sua legalidade.

*Controle da inatividade.* O controle da inatividade compreende o exame dos atos de aposentadorias, pensões e reformas, concedidas pelo Poder Público. Era controle já contemplado nas Constituições anteriores e mantido na atual Carta Magna. Vê-se, assim, que tanto os atos que autorizam o ingresso do indivíduo nos quadros de pessoal da administração, como os atos que assinalam a sua passagem para a inatividade estão submetidos ao controle, da mesma forma que os atos de concessão de pensões.

## 5 INSTRUMENTOS DO CONTROLE

Para o seu eficaz exercício, em relação aos diversos aspectos de que se reveste e que foram acima repassados, o controle se utiliza de diferentes instrumentos, tais como, demonstrações contábeis, financeiras, orçamentárias, patrimoniais, bem como procedimentos de natureza operacional, de modo a lhe dar pleno e multifário conhecimento da gestão da coisa pública. O controle, autorizado pela Constituição, efetua diferentes tipos de fiscalização, a saber:

- a) controle contábil;
- b) controle financeiro;
- c) controle orçamentário;
- d) controle patrimonial;
- e) controle operacional.

*Controle contábil.* A contabilidade é o meio pelo qual a administração procede ao registro, controle e análise das diferentes



operações de caráter orçamentário, financeiro e patrimonial, levadas a efeito em seu âmbito, durante o exercício. A escrituração contábil dá ao administrador a possibilidade de medir a sua ação em termos financeiros, fornece-lhe os elementos para elaboração de sua prestação de contas, além de dar-lhe as informações indispensáveis à tomada de decisões e ao aperfeiçoamento da administração. Os registros contábeis são objeto de análise por parte dos órgãos de controle, os quais deles se servem para verificação dos procedimentos levados a efeito pela administração, no tocante aos aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais da gestão pública. Os órgãos de controle não estão adstritos à mera verificação dos registros contábeis, mas, ao contrário, incumbe-lhes a retificação desses registros, quando errados, para que as demonstrações a que se referem devem, então ressurgir escoimadas dessas falhas.

*Controle financeiro.* Tal controle se exerce sobre a movimentação financeira realizada no exercício, desde o primeiro ao último dia deste, a qual se encontra espelhada no balanço financeiro que engloba a receita e a despesa orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte.

*Controle orçamentário.* As receitas públicas se acham estimadas e as despesas se encontram autorizadas na lei orçamentária, a chamada lei de meios, mediante cuja execução o Poder Público arrecada os recursos de que necessita e efetua os gastos visando à consecução do bem comum. Toda e qualquer despesa só pode ser validamente efetuada se estiver legalmente autorizada. O controle orçamentário diz respeito, pois, à verificação da obediência ao princípio da legalidade, no que tange à realização de despesas. O balanço orçamentário é que, demonstrando as receitas previstas e as despesas autorizadas em confronto com as realizadas, faculta ao controle o conhecimento do modo como se deu a execução da lei orçamentária.

*Controle patrimonial.* O controle patrimonial diz respeito ao conhecimento dos elementos que compõem o patrimônio público e que se acham espelhados no balanço patrimonial. Além disso, o controle patrimonial abrange o conhecimento dos bens de caráter permanente pertencentes à entidade pública, bem como os responsáveis por sua guarda e administração.

*Controle operacional.* Os controles precedentemente vistos, eram contemplados nas Constituições federais anteriores, representando uma tradição no campo da fiscalização dos órgãos públicos. Contudo, eles sempre se mantiveram com eficácia aquém daquela que seria desejável por quantos se interessam pela matéria. Isso decorria do fato de tais controles se apresentarem como de índole meramente formal, significando tão somente a verificação da adequação formal dos procedimentos da administração às normas da contabilidade orçamentária, financeira e patrimonial. A *Constituição* de 1988, demonstrando sua preocupação em inovar, sobretudo no campo do controle da pública administração, criou o chamado controle operacional, cujo entendimento tem atraído a atenção de especialistas.

Segundo observa o Ministro Luciano Brandão de SOUSA, a gênese do controle operacional está na criação do orçamento-programa. Para ele *a evolução qualitativa desse instrumento de planejamento oficial norteou-se pela necessidade de mecanismos legais autorizativos de receitas a arrecadar e despesas a realizar, com indicações claras e objetivas que permitissem a identificação de programas e projetos prioritários. Daí adveio a possibilidade de um aproveitamento mais racional dos valores e bens disponíveis, e da fiscalização do desempenho operacional.* Com isso surgiu o sentimento de que também se fazia imprescindível a verificação em termos de rendimento gerencial ou de execução das atividades e ações que materializam os empreendimentos do Estado, todas lançadas na Lei Orçamentária. O novo complementaria o controle tradicional, restrito ao exame dos aspectos contábeis e legais.

Assim, a execução das funções públicas passou a ser apreciada também pelo ângulo operacional, compreendendo a *economia, a eficiência e a efetividade.*

O *princípio da economia* direciona a administração no sentido de que ela se conduza com austeridade e cautela na utilização dos dinheiros públicos, “procurando sempre o custo mais baixo, sem prejuízo da qualidade dos serviços e aquisições”.

O *princípio da eficiência* leva a administração a extrair os *benefícios máximos* de qualquer atividade governamental.

Finalmente, o *princípio da eficácia* projeta sobre a administração a necessidade da consecução dos objetivos visados.

A auditoria operacional tem, pois, um relevante papel na melhoria dos procedimentos administrativos, porquanto cabe-lhe “atuar como instrumento de gerenciamento tendente a detectar imperfeições ou deficiências, avaliar causas e efeitos decorrentes de distorções, propor soluções ou alternativas, tudo em referência às funções desenvolvidas pelo Poder Público”.

Luiz Fernando Alcoba de FREITAS faz uma distinção entre a auditoria tradicional, embasada nos aspectos contábeis, orçamentários, financeiros e patrimoniais, e a auditoria operacional.

O controle tradicional busca, segundo ele:

- analisar as transações, contas, relatórios e balanços de um determinado período;
- verificar o cumprimento das disposições legais e normas regulamentadoras;
- verificar os sistemas internos de controle financeiro;
- fiscalizar o passado.

Já o controle operacional, além desses objetivos, pretende:

- analisar o planejamento, a organização e os sistemas internos de controle administrativo;
- avaliar a eficiência e a economicidade com que são utilizados os recursos humanos, materiais e financeiros;
- avaliar o resultado das operações realizadas em relação aos objetivos pretendidos.

Observe-se, contudo, que a Constituição Federal, ao instituir o controle operacional, não afastou o controle tradicional, de índole contábil, orçamentária, financeira e patrimonial, com ênfase na crítica ao passado, na divulgação das irregularidades e na aplicação de sanções.

## **6 OPORTUNIDADES DO CONTROLE**

Qual o momento para exercitar-se o controle? O controle pode ser efetuado em caráter concomitante ou posterior. Tem-se alardeado que somente o controle posterior é possível hoje em dia. Enganam-se os que assim pensam. O que foi retirado foi, evidentemente, o chamado registro prévio das despesas, pelo qual estas só podiam ser processadas depois de registradas no Tribunal de Contas competente.

O controle concomitante permanece válido e a ele se referem algumas leis, a exemplo da Lei 8.666, que trata das licitações, a qual

autoriza aos Tribunais de Contas acompanhar as licitações, a partir dos respectivos editais, e adotar medidas visando à sua correção.

O controle posterior é aquele exercido após a realização da despesa, levado a efeito, sobretudo, quando do exame das contas oferecidas ao órgão de controle.

Podemos dizer que o controle posterior é ligado estreitamente ao controle de índole contábil, orçamentária, financeira e patrimonial, enquanto o controle concomitante diz mais de perto com o controle operacional de que acima falamos.

## 7 ÓRGÃOS DE CONTROLE

Estabelece a Constituição que a fiscalização em suas diversas modalidades é exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder. As disposições a respeito do controle no âmbito da União aplicam-se, como sabemos, aos Estados e Municípios, de tal modo que nessas entidades estatais a fiscalização da administração também será exercida pelo Poder Legislativo respectivo, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder, no âmbito correspondente.

O controle externo, exercido pelos órgãos legislativos, é levado a efeito com o auxílio dos Tribunais de Contas. A complexidade do controle fez a *Constituição* transferir para estes órgãos a maior parte das atividades fiscalizadoras, inclusive a de julgamento das contas dos responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, além das contas daqueles que derem causa a prejuízo ao erário.

Por sua vez, o controle interno, que deve existir no âmbito da administração, tem por finalidades:

- I- avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos de governo e dos orçamentos da União;
- II- comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III- exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV- apoiar o controle externo no exercício de sua missão constitucional.

No desempenho de suas atribuições, que são mais de acompanhamento e de avaliação, o controle interno não substitui ou se sobrepõe ao controle externo, mas servem de apoio a este, obrigado, além disso, a dar conhecimento ao Tribunal de Contas correspondente de qualquer irregularidade ou ilegalidade, sob pena de responsabilidade solidária.

## 8 A PRESTAÇÃO DE CONTAS

Ao estabelecer, em seu artigo 70, Parágrafo único, que *prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária*, e ao determinar que as normas da Seção IX (Título IV, Cap.I), se aplicam à fiscalização exercida pelos Estados e Municípios, a *Constituição* criou um sistema nacional de fiscalização e deixou claro que pessoas estão submetidas ao controle nela delineado.

Todo o aparato institucional e normativo, estabelecido em normas constitucionais e infra-constitucionais a respeito do controle, visa a que se conheçam os atos praticados pelos gestores públicos na utilização dos recursos pertencentes ao povo. Para isso, cria a *Constituição* a obrigação para esses gestores do oferecimento de suas contas, organizadas e elaboradas conforme as normas de caráter financeiro emanadas do Poder Legislativo e subsidiadas pelas normas expedidas pelos órgãos de controle. A prestação de contas a que estão obrigados os administradores públicos não representa, como dissemos no início, uma desconfiança em relação às atividades por estes desenvolvidas. Representa, apenas, uma informação que é prestada ao povo, a respeito do modo como seu dinheiro foi utilizado. É o mínimo a que o povo tem direito, no tocante à condução dos seus negócios, por parte dos que dele receberam delegação.

As informações prestadas ao povo devem conter os elementos a que aqui nos referimos ao longo desta palestra, assim como se revestir dos princípios que orientam a sua elaboração e se subordinar ao controle dos órgãos constitucionalmente encarregados da fiscalização. Assim fazendo, o administrador público age com a necessária transparência,

que é, hoje, sob o pálio da Constituição atual, o vinco que caracteriza o comportamento da administração.

Transparente quer dizer, segundo os léxicos, claro, límpido, cristalino. O que é claro é desprovido de sombras ou de manchas. Administração transparente é aquela em relação à qual nada é encoberto, manchado, sombreado. Tudo é revelado. E melhor instrumento para a transparência da administração não há do que a prestação de contas dos atos por ela praticados. Prestação de contas que não significa apenas aquilo que a esse título é remetido aos Tribunais de Contas ao fim de cada exercício, mas a demonstração correta e sincera, a qualquer época, do que a administração vem fazendo pela coletividade.

É esse o espírito que deve imbuir os administradores e que eu vejo, com alegria, estar perpassando a mente dos Excelentíssimos Secretários Municipais de Finanças de Nordeste, que aqui se reúnem nestes dias, para o debate e o conhecimento dos mais variados temas de interesse da administração financeira municipal, pelo que os parabênizo, certo de que a transparência nas respectivas administrações será muito mais praticada depois deste Fórum.

Muito obrigado.

## **VOTO EM DESTAQUE**

---

## **Voto do Relator Conselheiro Nestor Baptista\***

É o presente, Consulta titularizada pelo Prefeito Municipal de Santa Cecília do Pavão, indagando da possibilidade de servidores deste município permanecerem como integrantes do quadro funcional do novo Município de Nova Santa Bárbara, desmembrado.

Os autos foram remetidos à Diretoria de Contas Municipais para informação. Esta, afirmou que a questão encontra-se pacificada nesta Casa. Todavia, esta posição foi diferente em julgados que exigia novo concurso mesmo em caso de servidores já concursados no município-mãe. Este juízo foi alterado, para permitir lotação de servidores em município novo. Referiu-se a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, de autoria do Des. Accácio CAMBI, reforçando esta postura. Por fim, faz referência ao decidido no Protocolo nº 24.588/93, em voto escrito de nossa autoria, onde admite-se a transferência de servidores do município-mãe para o novo, desde que se mantenham todas as condições funcionais (estabilidade, funções, cargos iguais, etc).

Logo após, seguiu o Ministério Público Especial junto a esta Corte que, objetivamente posicionou-se no sentido "de que há compulsoriedade na recepção do conjunto de servidores lotados na circunscrição abrangida pelo novo Município, não sendo relevante a forma como tal medida é implementada (acordo bilateral, trilateral, lei, decreto ou regulamento)".

É o relatório.

Em preliminar, reconhecemos a pertinência subjetiva do Chefe do Executivo Municipal para formular a Consulta, nos moldes do art. 31, da Lei nº 5.616/67, com o que analisamos o mérito.

O território dos Estados encontra-se dividido em municípios, não existe território que não esteja dentro de um limite municipal. Portanto, a criação de novos municípios só poderá ocorrer através da figura do desmembramento que é a divisão de territórios pertencente a um ou mais municípios já existentes, para a criação do novo ente federativo. Então, os

---

\* O Processo ao qual se refere este voto está publicado nesta Revista na página 204.



municípios não são criados a partir do zero, mas, são sucessores de outros em uma parcela de seu território e, conseqüentemente, de atribuições e responsabilidades.

O Prof. Clemerson Merlin CLÈVE, no desempenho das funções de Procurador do Estado do Paraná, emitiu parecer destacando a “tentação” dos novos municípios em herdar apenas créditos no início de sua existência<sup>1</sup>. Chama-a de tentação do “marco-zero”.

A Constituição da República confere à legislação complementar estadual a competência para regular o processo de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios:

Art. 18. (...)

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de Consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Diante deste comando constitucional, repetido na Carta Estadual, art. 19, foi editada a Lei Complementar nº 56/91, que estipula:

“Art. 11. Os bens e serviços municipais situados no território desmembrado passarão à propriedade do novo município, na data de sua instalação, independente de indenização”.

Estes são os Textos que devem ser interpretados na organização de um novo município. Os bens que pertencerão ao novo município (território, bens móveis, etc) não são criados do nada, não pertenciam a ninguém. Mas, eram bens pertencentes ao município desmembrado, portanto, o que se constata é uma sucessão nos direitos que pertenciam ao município-mãe. Há uma transferência de atribuições e responsabilidades, criadoras do novo ente federativo, no caso em exame, o Município de Nova Santa Bárbara. A criação, fusão, desmembramento ou qualquer outra forma de transformação implicam no compartilhamento de bônus e ônus às partes envolvidas, não se prejudicando um município em detrimento de outro.

No assunto referente aos recursos humanos também vale este princípio. Ao se criar um novo município estar-se-á diminuindo outro, na

<sup>1</sup> Parecer publicado no **Boletim de Direito Municipal**, de novembro de 1993, p. 611-14.

medida em que este perde extensão territorial, habitantes, causa arrecadoras, etc. Manter-se a mesma estrutura diante de uma presumível demanda menor seria provocar um desperdício injustificado; portanto, impõem-se a divisão proporcional dos servidores, levando-se em consideração a sucessividade e continuidade do serviço público. Não seria razoável e moral, nem tampouco juridicamente sustentável que com os direitos de arrecadação não passassem as obrigações, resultantes do funcionamento da máquina pública, entre as quais as despesas com pessoal; sobrecarregar-se-ia a município antigo que teria um excedente de funcionários, comprometendo seus recursos.

Não pode prosperar qualquer intenção de obstar a lotação dos funcionários do município-mãe para o novo município, com fundamento na exigibilidade de concurso público (art. 37, II, da CF). Pois, trata-se de uma questão de sucessão entre entes de direito público interno. O Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná já firmou posição a respeito:

EMENTA: Ação Declaratória - Inexistência de relação jurídica - Desmembramento de Município - Absorção dos Servidores Públicos que estavam lotados no Município desmembrado - Inexistência de ofensa ao art. 37, II da Carta Magna - Sucessão de coletividade política - Responsabilidade do novo Município a partir da data da sua instalação. - Apelação provida - Inexiste relação jurídica, entre o Município-mãe e os servidores públicos que prestavam serviços junto ao novo município. Não se pode alegar afronta ao princípio insculpido na Constituição, da acessibilidade mediante concurso, visto que os funcionários já eram concursados, recebendo-os do mesmo modo como se encontravam. O caso é de simples transferência, pelo fenômeno político-jurídico da sucessão de entes de direito público, que tem por consequência, não só a incorporação ao patrimônio de bens e serviços públicos, situados no seu território, mas também das receitas nele produzidas e dos servidores municipais dinamizadores dos referidos serviços públicos. (Apelação Cível e Reexame Necessário - Protocolo nº 70.813 - Origem: Comarca de São José dos Pinhais - Relator: Des. Jesus Sarrão).

Esta decisão evidencia acerto das decisões já tomadas por esta Corte na apreciação da mesma questão.

Já tive a oportunidade, por três vezes, de debater este assunto em consultas encaminhadas pelas municipalidades de Brasilândia do

Sul e Salgado Filho, bem como pela Assembléia Legislativa do Estado do Paraná (Protocolos nºs 4.125/93, 35.536/96 e 24.588/93). Respondi, com o beneplácito do Plenário, pela possibilidade dos servidores do Município *mater* permanecerem como integrantes do quadro funcional do Município novo, desde que se encontravam anteriormente, considerando o interesse público, calcado na economicidade e razoabilidade; sendo prescindível, no caso, o concurso público.

É de um bom senso quase instintivo a possibilidade de transferência de servidores entre municípios que se dividem ou desmembram. Saliente-se que a transferência deverá ocorrer mantendo-se a situação anterior; ou seja, mesmo cargo, função e, sobretudo, mesmo regime jurídico. Esta mesma observação já foi feita por ocasião do voto lançado na Consulta do Município de Salgado Filho, em junho de 1996.

É o voto.

Sala das Sessões, em 17 de fevereiro de 1998.

**NESTOR BAPTISTA**  
Relator

## **PARECER EM DESTAQUE**

---

## **Procuradoria** **Parecer nº 1.098/98\***

1 Através do presente, o Sr. Elpidio Bezerra de Melo, Prefeito Municipal de Nova América da Colina, encaminha Consulta a esta Egrégia Corte, visando dirimir dúvidas sobre o procedimento a ser adotado quanto aos valores percebidos pelo Prefeito e seu Vice, vez que o subsídio e a verba da representação ultrapassaram, a partir do mês de setembro/97, o limite previsto na Lei Orgânica Municipal (art. 34), que é de 2% (dois por cento) da arrecadação efetiva do orçamento.

Informa, ainda, que a LOM não veda ao Prefeito receber a verba de representação, bem como nada menciona acerca da verba dos 50% (cinquenta por cento) do Vice-Prefeito.

Anexa, às fls. 03 e seguintes, cópias do Decreto Legislativo nº 06/96, que fixou o subsídio e a verba de representação do Prefeito e Vice-Prefeito, e 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 Diretoria de Contas Municipais, mediante o Parecer nº 376/97, entende inconstitucional a pré-fixação da remuneração dos agentes políticos pela LOM, devendo-se obedecer os ditames constitucionais do art. 29, inc. V, da CF.

4 Tendo em vista que este Tribunal, recentemente, manifestou-se sobre o assunto em Consulta formulada pela douta DCM - Resolução nº 12.868/97-, passa-se a fazer as seguintes considerações:

4.1 O ordenamento jurídico é dotado de uma hierarquia normativa, sendo que a Constituição Federal é a Lei Maior, da qual todas as normas devem buscar o seu fundamento de validade. Portanto, todos os dispositivos legais devem estar em conformidade aos seus parâmetros.

No tocante à remuneração dos agentes políticos municipais, o art. 29, da CRFB/88, estabelece:

---

\* O Processo ao qual se refere este Parecer está publicado nesta revista na página 205.

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 dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, 150, § 2º, I;

VI - a remuneração dos Vereadores corresponderá a, no máximo, 75% (setenta e cinco por cento) daquela estabelecida, em espécie, para os Deputados Estaduais, ressalvado o que dispõem o art. 37, XI;

VII - o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de 5% (cinco por cento) da receita do Município;

4.2 A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores deve obedecer, segundo a norma constitucional:

- **ao princípio da anterioridade**, que atribui competência exclusiva ao Legislativo local, para fixar a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para vigorar somente na legislatura subsequente, ou seja, a remuneração dos agentes políticos à prévia ao exercício e inalterável durante a legislatura. Tal remuneração deve, ainda, ser fixada antes das eleições, para evitar que ela seja instrumento de perseguição ou favorecimento político.

- **ao princípio de irrevisibilidade**, tornando a remuneração fixada inalterável durante a legislatura para a qual foi fixada. Entretanto, não há óbices a que o ato fixador anterior preveja forma de atualização da remuneração, devido ao processo inflacionário, que poderá defasar os valores percebidos, sendo mais adequado o reajustamento nos mesmos índices e datas dos reajustes concedidos ao funcionalismo em geral.

- **ao valor máximo limitado percebido, em espécie, pelo Prefeito (art. 37, XI)**, que é o paradigma referencial para a remuneração no Município, inclusive quanto aos agentes políticos. É um limitador a ser confrontado na fixação da remuneração dos mesmos.

- **ao tratamento isonômico quanto aos tributos, notadamente em relação ao imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (é o que dispõem os arts. 150, II e 153, III, e § 2º, I)**, assim como todos os trabalhadores, reiterando o princípio da igualdade, de efeitos não somente teleológicos quanto à carga tributária, mas também moralizadora, não privilegiando nenhuma classe trabalhista.

Para os Vereadores, há ainda, dois outros **limitadores**:

- **a percentagem de 75% da remuneração estabelecida, em espécie, para os Deputados Estaduais (art. 29, VI)**, sendo limitador à remuneração dos agentes políticos, não pode ser objeto de vinculação, pois estar-se-ia diretamente contrariando a norma que veda a vinculação de vencimentos no serviço público (art. 37, inc. XIII, da CRFB/88).

- **a percentagem de 5% da receita do Município, como valor máximo a ser despendido (art. 29, inc. VII)**, sendo, também, limitador na fixação e percepção da remuneração dos Srs. Vereadores, não pode ser utilizado como remuneração, pois é variável. Ademais, caso se fizesse a vinculação, estar-se-ia afetando a norma constitucional que veda a vinculação das receitas de impostos a despesas, como é o caso da relativa à folha de pagamento (art. 167, inc. IV).

- **impossibilidade de previsão da gratificação natalina ou 13º salário**, pois os Edis não são servidores públicos em sentido estrito, e sim agentes políticos (esta é a posição desta Corte, conforme Resoluções nº 2.165/96, nº 5.171/96, entre outras).

- **impossibilidade de fixação intempestiva da remuneração**, em face dos princípios da anterioridade e da irrevogabilidade, aplicados na fixação da remuneração dos agentes políticos, sendo inconstitucional a sua ocorrência na mesma legislatura. Isto porque todos os fundamentos éticos que norteiam tal ato estariam comprometidos.

- **prevalência da norma constitucional em eventual conflito de leis acerca da fixação da remuneração**; extrai-se do texto constitucional a competência exclusiva do Legislativo local, no momento anterior, fixar a remuneração dos agentes políticos, para a nova legislatura. Desta forma, não pode ser restringida (tal competência) pelo legislador ordinário. Será inconstitucional qualquer norma que estabeleça vinculação à livre atividade parlamentar no exercício de prerrogativas fixadas pelo legislador constituinte.

Em eventual conflito entre Lei Orgânica e o Decreto Legislativo ou a Resolução que fixa a remuneração dos agentes políticos, a solução não deve ser buscada no plano hierárquico das referidas normas no ordenamento jurídico, mas sim na aferição daquela que se compatibiliza com o texto constitucional - da qual todas devem buscar seu fundamento de validade - e que, na espécie, define a competência e os parâmetros para o seu exercício.

Considere-se que a LOM somente poderá tratar da matéria para garantir a plenitude da competência deferida constitucionalmente, mas nunca para embaraçar ou limitar a ação normativa local.

4.3 À luz destes enunciados, o Decreto Legislativo nº 06/96, que fixou a remuneração (subsídio e verba de representação) do Prefeito e do Vice-Prefeito de Nova América da Colina, para a legislatura 1997-2000, se compatibiliza com o texto constitucional, pois fixado pela legislatura anterior (17.09.96).

Informa o ilustre alcaide municipal que os valores pertinentes estão majorados a ponto de ultrapassar o limite de 2% da arrecadação efetiva, isto porque houve dois aumentos no exercício de 1997. Sabe-se, outrossim, que a despesa com pessoal no exercício de 1996 chegou ao percentual de 57% da receita. Quanto à regularidade do aumento de despesa com pessoal, em face do limite constitucional de 60% (art. 169 da CRFB/88 c/c art. 1º, § 3º da Lei Complementar nº 82/95) não há elementos para sua aferição, o que será efetivado quando do exame da prestação de contas do exercício de 1997.

5 Com os adendos supra, que reforçam o Parecer exarado pela Diretoria de Contas Municipais, este representante do Ministério Público especial manifesta-se pelo conhecimento da Consulta e pela resposta consoante indicado no Parecer da DCM e neste Parecer.

É o Parecer.

Curitiba, em 14 de janeiro de 1998.

**ELIZEU DE MORAES CORRÊA**  
**Procurador**



## ***Diretoria de Contas Municipais***

### ***Parecer nº 194/97\****

1 O Senhor Jairo Moraes Gianoto, Prefeito Municipal, remete Consulta a este Tribunal solicitando esclarecimentos sobre a legalidade da manutenção do serviço de iluminação pública pela Companhia Paranaense de Energia - COPEL, mediante a instituição de comodato do acervo de iluminação pública por tempo determinado, remanescendo para o Município a responsabilidade pelos demais serviços.

2 Consigne-se que estão presentes os pressupostos de admissibilidade da Consulta, conforme disposto no artigo 31, da Lei nº 5.615/67.

#### **MÉRITO**

1 Convém, em primeiro lugar registrar, que esta Corte de Contas, através da Resolução nº 9.577/96, prorrogou até 31.07.97 a continuidade dos convênios celebrados entre a COPEL e os Municípios do Estado para a manutenção e ampliação do sistema de iluminação pública.

2 Explícita o consulente que a COPEL recomendou às prefeituras a doação de seus respectivos acervos de iluminação a fim de que a Companhia possa, com apoio legal, prestar serviços de manutenção além de expansão, modernização, padronização e melhorias no sistema de iluminação.

3 Com efeito exsurge do tema ora suscitado que tanto o instituto da doação como o do comodato tornam-se inócuos para a consecução dos serviços enunciados pelo consulente, justamente por não ilidirem a responsabilidade da prestação dos mesmos, que é privativa do Município.

4 Para melhor compreensão da questão necessário distinguir-se o serviço de iluminação pública e seus consectários, do serviço de fornecimento e instalação de energia elétrica.

5 O serviço de instalação e aproveitamento de energia elétrica encontra-se na esfera de competência privativa da União que poderá explorá-los diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização.<sup>1</sup>

\* O Processo ao qual se refere este Parecer está publicado nesta revista na página 183.

<sup>1</sup> Artigo 21, inciso XII, letra b da Constituição Federal.

6 Referidos serviços, dentre outros, foram abrangidos pela Lei nº 8.987/95 que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal e dá outras providências, sendo que, no âmbito do Estado do Paraná a COPEL detém a respectiva concessão.

7 Ocorre que aos Municípios, entes autônomos, a Constituição Federal atribuiu a organização de serviços públicos de interesse local, diretamente ou através de concessão ou permissão, entendendo-se como de interesse local aqueles serviços que repercutem direta e imediatamente na vida municipal.<sup>2</sup>

8 A Constituição Federal estabelece em seu artigo 37, inciso XXI:

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.

9 E ainda:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime de empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

10 O serviço de iluminação pública é peculiar ao Município competindo-lhe, conseqüentemente, a sua manutenção. Sobre o tema leciona Hely Lopes MEIRELLES<sup>3</sup>:

<sup>2</sup> Artigo 30, inciso V, da **Constituição Federal**.

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro** - 21. ed. Malheiros.

O fornecimento de energia elétrica domiciliar, que antes fora serviço da alçada do Município, passou agora para a privativa jurisdição da União, a quem compete, por reserva constitucional, explorar, diretamente ou mediante autorização, permissão ou concessão, os serviços e instalações de energia elétrica (art. 21, XII, "b").

Resta, assim, às Municipalidades apenas prover a cidade de iluminação pública, obtendo a energia elétrica da União ou da empresa que detiver a concessão, permissão ou autorização para o seu fornecimento naquela área (...) Ainda subsistem as antigas concessões municipais para fornecimento de energia elétrica em determinados Municípios, mas estas não poderão ser prorrogadas nem renovadas pela Municipalidade (nem pelo Estado), no seu término, passando o serviço automaticamente ao governo federal, que é seu exclusivo titular. O acervo da concessão extinta, porém, continua de propriedade do concessionário e deverá reverter ao concedente originário nos termos do contrato, pois o que a Constituição transferiu à União foi a titularidade do serviço para a sua subsequente exploração, e não a dominialidade dos bens do concessionário anterior a essa inovação constitucional.

11 Conclui-se pois que o Município, em obediência ao contido nos artigos 175, parágrafo único, inciso I, 37, inciso XXI da Carta Magna só poderá declinar de sua prerrogativa de prestar o serviço de iluminação pública bem como o de manutenção do sistema de iluminação, conjunta ou isoladamente, através de concessão traduzindo-se esta na delegação da prestação do serviço, **feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.**<sup>4</sup>

12 Isto posto caso não seja do interesse da Municipalidade explorar diretamente os serviços acima referenciados, lícito será que outorgue a concessão dos serviços, através de licitação, sempre pautada nas disposições constitucionais anteriormente citadas e na Lei nº 8.666/93, que em seu artigo 124 dispõe:

Aplicam-se às licitações e aos contratos para permissão ou concessão de serviços públicos os dispositivos desta Lei que não conflitem com a legislação específica sobre o assunto.

---

<sup>4</sup> Artigo 2º, inciso II, da Lei nº 8.987/95.

13 Poderá, ainda, o Município valer-se das prescrições da Lei das Concessões e Permissões (Lei nº 8.987/95), da qual emanam comandos gerais<sup>5</sup>, cujo artigo 1º e parágrafo único estabelecem:

Art. 1º. As concessões de serviço público e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

Parágrafo único - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços.

14 Não se deve olvidar que ao proceder às necessárias adaptações os Municípios deverão observar as normas, frise-se *de caráter geral*, constantes da supra citada Lei, a fim de que não se estabeleça um sistema de desigualdade entre concessionários, salvo hipóteses peculiares.<sup>6</sup>

15 Por outro lado, não há que se falar em desnecessidade da realização do certame, com base no artigo 24, inciso VIII da Lei de Licitações, assim redigido:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, **de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para este fim específico** em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado; (grifou-se).

16 O artigo 1º, do Estatuto da Companhia Paranaense de Energia enumera a destinação da mesma: <sup>7</sup>

<sup>5</sup> Artigo 22, Inciso XXVII da **Constituição Federal**.

<sup>6</sup> MELO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Aspecto jurídico-administrativo de concessão de serviço público. **Revista de Direito Administrativo**. v. 26.

<sup>7</sup> **Estatuto da Copel** - Arquivado originariamente na J.C.E.P., sob o nº 17.340, em 16.06.1955.

- a) pesquisar e estudar, dos pontos de vista técnico e econômico, quaisquer fontes de energia;
- b) pesquisar, estudar, planejar, construir e explorar a produção, a transformação, o transporte, o armazenamento, a distribuição e o comércio de energia, em qualquer de suas formas, principalmente a elétrica, de combustíveis e de matérias-primas energéticas;
- c) estudar, planejar, projetar, construir e operar barragens e seus reservatórios, bem como outros empreendimentos, visando ao aproveitamento múltiplo das águas;
- d) prestar serviços de informações e assistência técnica, quanto ao uso racional da energia, a iniciativas empresariais que visem à implantação e desenvolvimento de atividades econômicas de interesse para o desenvolvimento do Estado.

17 Dessume-se pois que a COPEL não foi criada com o **fim específico** de prestar serviços para a Administração Pública, não estando, por este motivo, enquadrada no permissivo do artigo anteriormente citado.

18 Ante o acima exposto, considerando-se que os serviços de iluminação e manutenção do sistema de iluminação são da competência do Município e que, a despeito da possibilidade, eventual doação ou comodato do acervo de iluminação pública para a COPEL não terão o condão de efetivar a transferência também dos referidos serviços, cuja execução só se transfere licitamente mediante a instituição do regime de concessão, sempre através de processo licitatório, responde-se negativamente a presente Consulta.

19 É o parecer, respeitando-se entendimento diverso que o egrégio Plenário venha a adotar.

DCM, em 10 de junho de 1997.

RITA DE CÁSSIA BOMPEIXE CARSTENS MONBELLI  
**Assessora Jurídica**

## JURISPRUDÊNCIA

---

# CADERNO ESTADUAL

---

# CARGOS - ACUMULAÇÃO

## 1. VICE-PREFEITO.

---

RELATOR : Conselheiro Rafael Iatauro  
PROTOCOLO Nº : 299.698/97-TC.  
ORIGEM : Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas  
INTERESSADO : Procurador-Geral  
DECISÃO : Resolução nº 3.332/98 -TC. - (unânime)

**Recurso de Revista. Vice-Prefeito. Acumulação de funções remuneradas. Possibilidade. Ausência de vedação constitucional. Inaplicabilidade do disposto no artigo 37, incisos XVI e XVII da Constituição Federal. Manutenção dos termos da Resolução nº 7.841/97-TC que determina que o Vice-Prefeito, enquanto na expectativa do exercício do mandato de Prefeito, pode ser titular de cargo ou função, inclusive daqueles de que seja demissível *ad nutum*, podendo perceber, concomitantemente, a remuneração e a verba de representação, esta sempre inacumulável com outra de igual natureza.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro Rafael Iatauro, recebe o presente Recurso de Revista, por tempestivo, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se inalterados os termos da Resolução nº 7.841/97-TC.

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 24 de março de 1998.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO  
Presidente



## **Recurso de Revista Procuradoria**

A Procuradoria Geral do Estado junto ao Tribunal de Contas do Paraná, irresignada, data venia, com a respeitável decisão proferida em Plenário, externada pela Resolução nº 7.841/97, de 01 de julho de 1997, vem, tempestivamente, por seu titular, Procurador-Geral que adiante assina, na forma prevista pelos artigos 65 e 66 do Regimento interno desta Corte de Contas, interpor **RECURSO DE REVISTA** contra a referida decisão, visando revertê-la com supedâneo nas seguintes razões:

### **1 SÍNTESE DOS FATOS**

1.1 A Municipalidade protocolou Consulta objetivando posicionamento desta Egrégia Corte de Contas acerca da possibilidade de ocupar o Vice-Prefeito cargo comissionado no âmbito do Poder Executivo Municipal e perceber, cumulativamente, a verba de representação a ele atribuída pela Câmara Municipal e a remuneração do cargo em comissão.

1.2 Submetidos os autos ao trâmite regimental, o Colendo Plenário, através da Resolução ora recorrida, decidiu responder afirmativamente à Consulta, **pela possibilidade de perceber o Vice-Prefeito, ocupante de cargo comissionado, concomitantemente, a remuneração do cargo em comissão e a verba de representação, esta sempre inacumulável com outra de igual natureza.**

### **2 DAS RAZÕES DE REFORMA**

2.1 O exercício cumulativo de funções públicas remuneradas é matéria prevista na Constituição Federal, no seu artigo 37, inciso XVI, alíneas "a", "b" e "c" e, ainda, no inciso XVII do mesmo dispositivo constitucional, assim positivados:

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...

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários:

- a) - a de dois cargos de professor;
- b) - a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) - a de dois cargos privativos de médico.

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo Poder Público.

2.2 Da leitura dos dispositivos legais supracitados, depreende-se que a acumulação remunerada de cargos públicos é possível exclusivamente quando houver compatibilidade de horário e nas atividades profissionais específicas arroladas nas respectivas alíneas “a”, “b” e “c”.

2.3 Por sua vez, o inciso XVII impede qualquer possibilidade cumulativa fora da enumeração taxativa do inciso anterior, quando determina que a “proibição de acumular estende-se a **empregos e funções** (grifos nossos)”... Logo, embora diversas, a função de Vice-Prefeito e a de Chefe de Gabinete são plenamente enquadráveis como funções, estando, portanto, dentro da norma proibitiva.

2.4 Nesse sentido, esclarecedora é a lição do saudoso Professor paulista Hely Lopes MEIRELLES, que assevera:

A proibição de acumulação de cargos, empregos e funções, tanto na Administração direta como na indireta (CF, art. 37, XVI e XVII), visa a impedir que um mesmo cidadão passe a ocupar várias funções sem que as possa desempenhar *proficientemente*, embora percebendo integralmente os respectivos vencimentos (...) A vedação é genérica e, ressalvadas as mencionadas exceções, prevalece entre quaisquer cargos de nomeação ou eletivos (grifos), ocupados a qualquer título, de quaisquer entidades estatais, autárquicas e para-estatais das três esferas administrativas, estendem-se a empregos e funções. (**Direito administrativo brasileiro**, 17. ed., p. 381).

2.5 Face à afirmação supra, quaisquer tentativas de sofismar sobre a natureza de cargo ou função, ou mesmo de tentar extrair a ilação forçada de que Vice-Prefeito não detém cargo, queda-se no vazio, porquanto a norma contida no inciso XVII é abrangente. Aliás, quando da eleição, o Vice-Prefeito é eleito para o cargo correspondente, havendo Prefeituras em que há funções inerentes a tal cargo. Nesse sentido tem decidido o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

Acumulação de cargo. Infringência do inc. XVI do art. 37 da Constituição Federal, implica: TC-22.813/91 - Cons. Rel. Eduardo Bittencourt Carvalho - 47ª Sessão da 2ª Câmara. A E. Câmara, em face das irregularidades apontadas nos autos, desaprovou as contas, e recomendou que providencie a devolução da importância recebida indevidamente, a título de verba de representação, como Secretário de Governo na Prefeitura, incorrendo em acumulação remunerada de cargo público.

2.6 Frise-se que a preocupação do legislador constitucional, de resto bem apanhada pela doutrina, é com a acumulação remuneratória e não aos títulos sob os quais, eventualmente, essa remuneração acumulada se oculta.

Assim, não pode prosperar, data vênia, o argumento viabilizador da acumulação da **verba de representação** com vencimentos, em razão daquela, sedizentemente, não ser oriunda de cargo. Aliás, a respeitável decisão recorrida refere-se claramente a “**verbas remuneratórias**”, enquanto, paralelamente, a norma constitucional determina que é **vedada a acumulação remunerada de cargos públicos (XVI), estendendo-se a proibição a empregos ou funções (XVII)**. Não colhe, por outro lado, neste contexto, a concessão de acumulação desde que os vencimentos sejam pagos sem nenhuma vantagem adicional, mesmo porque todos os valores pagos pela Administração Pública caem na vala genérica da remuneração.

2.7 Os precedentes deste Tribunal indicam pela impossibilidade da acumulação pretendida, senão vejamos:

Consulta. Impossibilidade em acumular a remuneração de Vice-Prefeito com a de Secretário Municipal, independentemente se esta fonte percebe tão somente vencimento ou este acrescido de vantagens. Obrigatoriedade do Vice-Prefeito optar pelo recebimento de uma das remunerações, sob pena de desfigurar sua verdadeira finalidade. (Resolução nº 28.668/93).

Consulta. Acúmulo de cargo de Vice-Prefeito com o de Secretário Municipal ou de Assessor Jurídico. Possibilidade da acumulação somente referente ao cargo de Secretário, esclarecendo-se que deve haver a opção pelos subsídios de um posto e a representação de outro, ou representação e salário de um só.

### 3 DO PEDIDO

#### 3.1 *Ex Positis*, requeremos:

a) Seja oficiado ao Consulente para que, imediatamente, encaminhe a esta Egrégia Corte de Contas os autos da Consulta e abstenha-se de agir consoante a resposta consubstanciada na resolução recorrida, eis que, face à interposição do presente recurso, trata-se de decisão não definitiva.

b) a reforma da respeitável decisão ora recorrida, para que a resposta à Consulta formulada seja pela negativa da acumulação pretendida, face à expressa vedação constitucional.

Nestes Termos,  
Pede Deferimento.

Curitiba, em 18 de agosto de 1997.

LAURI CAETANO DA SILVA  
Procurador-Geral

***Diretoria de Contas Municipais***  
***Parecer nº 336/97***

1 Trata-se de recurso de revista, interposto pelo Sr. Procurador-Geral junto a este Tribunal, objetivando a reforma da decisão exarada em procedimento de Consulta e constante da Resolução nº 7.841/97, através da qual restou consignada a possibilidade de percepção, por detentor de mandato de vice-prefeito, da respectiva verba de representação, e mais, vencimentos relativos ao exercício de cargo comissionado junto à administração municipal.

2 A insurgência tem como fundamento a vedação de acúmulo remunerado de cargos, empregos e funções públicas, constante dos

incisos XVI e XVII, do artigo 37, da Constituição Federal, considerando que o vice-prefeito exerce função e que a verba de representação, havida em razão do mandato, possui natureza remuneratória, culminando por violar o preceito constitucional.

3 Esta assessoria, de longa data, comunga de entendimento diverso, por considerar que as disposições constitucionais relativas à administração pública não podem atingir os agentes de governo, dada a diversidade de suas naturezas.

4 A diferença é bem demarcada pela doutrina administrativa, da qual extraímos o seguinte trecho da obra de Celso Antonio Bandeira de MELLO:

Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, isto é, são ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder. Sua função é a de formadores da vontade superior do estado. São agentes políticos o Presidente da República, os governadores, os prefeitos e respectivos auxiliares imediatos (ministros e secretários das diversas pastas), os senadores, os deputados e os vereadores, todos se ligam ao Estado por um liame não-profissional. A relação que os vincula aos órgãos do poder é de natureza política. Desempenham um munus público. Para o exercício de tão elevadas funções não comparecem como profissionais. O que potencialmente os qualifica ao seu exercício é a qualidade de cidadãos, de membros da sociedade política; em consequência, titulares de direitos e responsabilidades na condução da res publica. A função que lhes corresponde não é de caráter técnico, mas a de traçar orientação superior a ser cumprida, por meios técnicos, pelos demais agentes. (**Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1972, p. 7).

5 De José Roberto ANDRADE, traz-se a confronto a definição de servidores públicos:

"São os titulares de cargos ou empregos públicos que mantém com a Administração Pública relação de trabalho, não eventual, sob vínculo de dependência, caracterizando-se pela profissionalidade e relação de subordinação hierárquica". (Série Executivo Municipal. São Paulo : CEPAM, 1993. v. 3, p. 9).

6 Verifica-se, portanto, pela própria topologia das normas constitucionais, as quais estabelecem normas gerais à administração pública através de formas, limites e privilégios, que as mesmas são voltadas à estrutura operacional dos órgãos necessários à **execução** dos serviços a cargo do poder público. E a execução dos serviços é atribuída a quem, a qualquer título, detenha com a administração pública relação **profissional**, que não se verifica em relação aos agentes políticos.

7 Tanto o agente político está imbuído de função como o servidor ou empregado público, porém funções de naturezas diversas. Ocorre que a função exercida pelo agente político, como se extrai da própria designação, é essencialmente política; a função jurisdicional, exercida pelos magistrados, é essencialmente jurídica e a função exercida pelos servidores, empregados e nomeados para o exercício de cargos comissionados é, por excelência, administrativa, marcadamente profissional e materializa-se através do serviço público. E é especificamente esta função administrativa o alvo da vedação constitucional do acúmulo remunerado de cargos, empregos e **funções** públicas, disposta no inciso XVII, do artigo 37, inserta no Capítulo VII, da Carta Constitucional e que, à evidencia, é voltado para quem desempenhe função administrativa com cunho profissional.

8 Por este motivo, quando quis regular o exercício de função administrativa por agente político, o Constituinte originário o fez expressamente através dos artigos 28, parágrafo único e 38, da Carta Magna, evitando arrolá-los entre as exceções do inciso XVI, do citado artigo 37.

9 Especificamente quanto ao vice-prefeito, detentor de mandato eletivo, enquanto na expectativa de exercício de cargo, muito embora exerça função política, não se vislumbra qualquer vedação a respeito do exercício de cargo comissionado, não estando, nem mesmo analogicamente, sujeito à vedação do inciso XIV, do artigo 29, da Constituição, que estipula a perda de mandato do **Prefeito**, nos termos do artigo 28, parágrafo único.

10 A interpretação, *in casu*, não pode ser extensiva e sim teleológica, em consonância com a natureza dos comandos constitucionais. Neste passo, cabe trazer à colação que os estudos, anteprojetos e emendas ao artigo que trata da acumulação remunerada de cargos públicos,

quando da elaboração da Carta Constitucional, estiveram sempre afetos à Comissão da Ordem Social, Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e **Servidores Públicos**.

11 Das emendas apresentadas exsurge cristalina a intenção do legislador constitucional em regular a acumulação remunerada de cargos, empregos e funções relativas aos servidores públicos. A título ilustrativo transcreve-se:

Emenda 87 - Emenda ao anteprojeto do Relator da Subcomissão  
Texto: Que seja incluída a seguinte norma:

Art. - Vedada a acumulação de cargos ou de remuneração de qualquer natureza a funcionários públicos, militares e civis, da Administração Direta e Indireta. (grifo nosso).

Parecer: A proposta de Emenda do nobre Constituinte já se encontra contemplada no artigo 11, do anteprojeto, motivo porque nos pronunciamos pela sua rejeição por prejudicialidade.

12 Isto nos leva a concluir que o termo “função”, tal como empregado no comando em dicepção, artigo 37, XVI e XVII, está a designar, exclusivamente, “função administrativa”, que pode ser eletiva ou não, e não se estende à política, porque se assim fosse não haveria motivo para a não inclusão da acumulação da atividade parlamentar com o exercício de cargo público dentre as exceções do inciso XVI, deste mesmo artigo.

13 Importa ressaltar, especificamente acerca do tema suscitado o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná já se manifestou através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 36.621-7, da lavra do Desembargador Nasser de MELLO, assim ementada:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Procedência. Dispositivo de lei municipal que proíbe o vice-prefeito de exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive aqueles de que seja demissível “ad nutum”, na administração pública, direta ou indireta. Inadmissibilidade.

(...)

O Vice-Prefeito não exerce cargo nem mandato, sendo a sua missão única a de substituir e suceder o Prefeito Municipal.

14 E do corpo do referido acórdão extrai-se:

Ora, o Vice-Prefeito não ocupa cargo burocrático, por isso que sobre o mesmo não incidem as diretrizes constitucionais destinadas a disciplinar o regime do funcionalismo público, regido pela legislação estatutária. **Assim, a proibição constitucional de acumular cargos públicos lhe é estranha.** (grifei).

15 No mesmo sentido a decisão proferida pelo Desembargador Luiz PEROTTI, proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 29.322-3, depreendendo-se de parte da ementa:

Proibição do Vice-Prefeito aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que seja demissível ad nutum. **Falta de respaldo nas Constituições Federal e Estadual** - Inconstitucionalidade do artigo 66, inciso II, na parte alusiva ao Vice-Prefeito - Ação procedente. (grifei).

16 Por derradeiro, transcreve-se parte da ementa constante do acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 13.571-9, em que foi Relator o Desembargador Oto SPONHOLZ:

Em interpretação teleológica, evidencia-se que o constituinte estadual, e até mesmo o federal, não incluiu o vice-prefeito ao estabelecer a sanção de perda de mandato no caso de assunção a outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, com a ressalva da posse em virtude de concurso público e com observância ao disposto no art. 38, incs. I, IV e V, pois sua função precípua é a de substituir o prefeito. Por outro lado, seria absurdo pensar que o vice-prefeito, com capacidade para exercer funções sociais relevantes, ficasse relegado tão somente à função de "substituir".

17 Da leitura dos julgados acima transcritos conclui-se ser totalmente inadequada ao caso a adoção do artigo 37, incisos XVI e XVII, da Carta Constitucional com o fito de regular o exercício de cargo, emprego ou função junto à administração, direta ou indireta.

18 Tendo-se por inequívoca que a vedação de acumulação remunerada de cargos públicos, restringe-se aos servidores da administração pública, e não alcança os agentes políticos, não há que se considerar a percepção de vencimentos, pelo exercício de atividade administrativa, e de verba de representação por detentor de mandato eletivo, como infringência daquela norma, considerando-se ainda que a mera expectativa de exercício de mandato político não pode ser definida



como atribuição de cunho profissional, marco da função administrativa elencada no inciso XVII, do artigo 37, da Constituição Federal.

19 Ante o exposto, opina-se pela manutenção da r. decisão recorrida.

É o Parecer.

DCM, em 16 de outubro de 1997.

RITA DE CÁSSIA BOMPEIXE CARSTENS MOMBELLI  
**Assessora Jurídica**

### ***Voto do Relator*** ***Conselheiro Rafael Iatauro***

Os autos em epígrafe tratam de Recurso de Revista, interposto pelo Procurador Geral do Estado junto a esta Corte, visando reformar a Resolução nº 7.841/97.

A decisão plenária, no processo de Consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Marialva, foi pela possibilidade de o vice-prefeito, enquanto na expectativa do exercício do mandato de prefeito, ser titular de cargo ou função, inclusive daqueles de que seja demissível "ad nutum", podendo perceber, concomitantemente, a remuneração e a verba de representação, esta sempre inacumulável com outra de igual natureza.

No recurso interposto, o Procurador Geral defendeu a impossibilidade acumulativa, em suma por entender aplicável, ao caso, o disposto no art. 37, XVI e XVII da CF, eis que as atribuições **de Vice-Prefeito e a de Chefe de Gabinete são plenamente enquadráveis como funções**<sup>1</sup>.

A Diretoria de Contas Municipais, em sentido oposto, sustentou a inexistência de vedação constitucional na percepção da remuneração, pelo Vice-Prefeito, de cargo demissível **ad nutum**, somada à verba de representação única (Parecer nº 336/97).

<sup>1</sup> Protocolo nº 29.969-8/97, Recurso de Revista, fls. 03.

A Procuradoria do Estado deste Tribunal (Parecer nº 25.368/97) opinou pela impossibilidade da acumulação, ressalvadas as exceções previstas no art. 37, XVI.

Na verdade, o pilar da questão está centrado no artigo 37, XVI e XVII<sup>2</sup>, que trata da proibição de acumulações remuneradas, suas exceções e extensão.

É que a Carta Política veda a simultaneidade do exercício pago de cargos, empregos e funções, referindo-se àqueles ocupados pelos servidores públicos como gênero e não àqueles dos quais são titulares os agentes políticos e **que compõem a estrutura fundamental do Governo**<sup>3</sup>.

É clara, inclusive, a **distinção entre agentes políticos e agentes administrativos, estabelecida desde León Duguit. Os agentes políticos são o presidente, o vice-presidente, os ministros, os governadores, os vice-governadores, os secretários de Estado, os senadores, os deputados federais e estaduais, os prefeitos, os vice-prefeitos, os vereadores, etc. Já os agentes administrativos são os funcionários públicos e os servidores públicos**<sup>4</sup>.

Estes, aliás, podem ser repartidos em dois grandes grupos, conforme leciona José Afonso da SILVA: **(1) os servidores públicos civis, que compreendem quatro categorias (art. 37, I e IX): (a) servidores investidos em cargos (funcionários públicos), (b) servidores públicos investidos em empregos (empregados públicos), (c) servidores admitidos em funções públicas (servidores públicos em sentido estrito) e (d) servidores públicos contratados por tempo determinado (prestacionistas de serviço público temporário); (2) os servidores públicos militares (art. 42, que compreendem oficiais e graduados**<sup>5</sup>.

Logo, verifica-se que a norma não alcança os agentes políticos - que não são servidores públicos - **não só pela nota política que**

<sup>2</sup> Art. 37 -...

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto quando houver compatibilidade de horários: a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos privativos de médico.

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo Poder Público;"

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 11. ed. Malheiros, p. 623.

<sup>4</sup> FERREIRA, Pinto. **Comentários à constituição brasileira**. Saraiva, 1990. v. 2, p. 365.

<sup>5</sup> ob. cit., p. 623.

**apresentam, como, embora exerçam cargos políticos, as suas funções são transitoriamente exercidas e não se incorporam eles nos quadros regulares e permanentes do Estado<sup>6</sup>.**

Não se pode admitir, portanto, que os agentes políticos sejam enquadrados na regra da inacumulação.

É evidente que cada cargo eletivo corresponde uma série de funções, como o conjunto de atribuições inerentes ao seu desempenho. Mas, estas não se confundem com aquelas estabelecidas no art. 37, XVII, porque o texto constitucional se refere à função administrativa, que **é exercida por agentes administrativos, ou seja, nos termos da Constituição, por servidores públicos, mediante a ocupação de um cargo, emprego, função autônoma (chamada função pública) ou por contratação<sup>7</sup>.**

Demais disso, caso fosse correta a interpretação de que essa função é relativa também aos agentes políticos, estes estariam sujeitos às regras de acessibilidade na Administração Pública, eis que **os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei (CF, art. 37, I).**

E não se argumente que essa regra alcança os agentes políticos, o que seria completamente despiciendo, eis que as condições básicas de elegibilidade estão insertas no § 3º do art. 14 da CF.

Isto posto, voto pelo recebimento do recurso, por ser tempestivo, mas nego-lhe provimento e mantenho inalterados os termos da Resolução nº 7.841/97.

É o voto.

Sala das Sessões, em 24 de março de 1998.

RAFAEL IATAURO  
Conselheiro Relator

---

<sup>6</sup> Aut. e ob. cit., p. 2.187.

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso da. ob. cit., p. 623.

## **FUNDO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

### **1. EMPRÉSTIMOS - 2. APLICAÇÃO EM PROJETOS DA INICIATIVA PRIVADA.**

---

RELATOR	: Conselheiro Quiélse Crisóstomo da Silva
PROTOCOLO Nº	: 431.162/97-TC.
ORIGEM	: Assembléia Legislativa do Paraná
INTERESSADO	: Presidente da Assembléia Legislativa do Paraná
DECISÃO	: Resolução nº 1.480/98 -TC. - (unânime)

#### **Consulta.**

**Impossibilidade do Fundo de Previdência Social realizar empréstimos, visto não ser pessoa jurídica, e, mesmo personalizado, não é, ordinariamente, instituição financeira (Lei nº 4.595/64, artigos 17 e 18). Possibilidade de inversão de recursos do fundo em projetos de empresas e em setores que venham a ser privatizados, desde que não consistam em empréstimos, e sua taxa de retorno seja compatível.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Quiélse Crisóstomo da Silva, responde a presente Consulta formulada pelo Excelentíssimo Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná de acordo com o Parecer nº 1.328/98 da 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 e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das sessões, em 10 de fevereiro de 1998.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
**Presidente**

**Procuradoria**  
**Parecer nº 1.328/98**

Trata-se de Consulta formulada pelo Presidente do Poder Legislativo paranaense, Deputado Aníbal Khury, que encampando questionamento do Deputado Estadual, Sr. Luiz Carlos Caíto Quintana, solicita parecer desta Corte em relação a um projeto de lei que autoriza outras modalidades de investimento do Fundo Previdenciário Municipal de Saudade do Iguaçu, além do “custeio total de previdência social do servidor municipal”, alterando o disposto no artigo 3º da Lei Municipal nº 63/94, que assim prescreve.

Com a alteração se pretende autorizar que os recursos do fundo possam ser utilizados para empréstimos a servidores e ao Poder Executivo, e inversão em projetos de empresas industriais, comerciais e de serviços, ou em projetos e setores que venham a ser privatizados pela União, Estados e Municípios.

De se anotar a opinião da Diretoria de Contas Municipais, expressa na resposta que apresentou aos questionamentos (Parecer nº 417/97), em que, a par de defender a posição institucional desta Casa (pela impossibilidade da concessão de empréstimos), observa que se trata o fundo apenas de uma provisão técnica, de natureza contábil, despersonalizada e que não se configura empréstimo a utilização de seus recursos pelo Poder Executivo, “mas uso dos meios disponíveis em sua própria estrutura orgânica”.

Que mediante autorização legislativa e adequada remuneração, estes poderiam ser utilizados com devolução posterior, porque os recursos do fundo são normalmente mantidos em aplicações de baixa rentabilidade (poupança), enquanto o município tem de recorrer a operações financeiras mas onerosas, às vezes na própria agência onde estão depositados os recursos do fundo, com duplo prejuízo à Administração Pública. Considera ainda, que esta utilização de recursos é menos maléfica que a simples extinção dos fundos, que vem ocorrendo sistematicamente. Também justifica sua opinião no fato de que o município é que sempre responde, em última instância, pelas obrigações previdenciárias para com seus servidores.

Preliminarmente, a Consulta foi apresentada por pessoa legítima, não se tratando de caso concreto, o que permitiria seu conhecimento,

sob este ângulo. Mas, quanto a matéria sobre a qual versa, trata-se de atribuição de **consultoria jurídica**, cuja competência é do assessor jurídico da Câmara Municipal.

Não cabe a esta Corte de Contas, opinar sobre a constitucionalidade ou não de um projeto de lei, atribuição da própria casa legislativa, por comissão permanente, ou mediante parecer efetuado pela pessoa ocupante do cargo de assessor jurídico ou equivalente, da estrutura da Câmara Municipal.

Na ausência de pessoal habilitado ou considerando a complexidade da matéria, o município poderia dirigir Consulta à Procuradoria Geral do Estado, que detém a competência, nos termos do artigo 124, inciso V, da Constituição Estadual, para proceder à orientação complementar aos municípios.

Assim, o parecer é, em preliminar, pelo **não conhecimento** desta Consulta.

Entretanto, como este Tribunal de Contas, dentro do espírito de colaboração para com a Assembléia Legislativa do Paraná, tem normalmente conhecido os questionamentos apresentados ou assumidos por aquela Casa Legislativa, e considerando o caráter de urgência na resposta, dado pelo conteúdo do despacho de folhas 5, se o Plenário desta Casa determinar o conhecimento desta Consulta, sugere-se resposta nos termos adiante expendidos.

Quanto à utilização de recursos do fundo de previdência em empréstimos a servidores municipais ou ao Poder Executivo, entende-se que isto é impossibilitado pela natureza jurídica do fundo, que não é pessoa jurídica, e quando personalizado, ainda tem, ordinariamente, apenas finalidade previdenciária, não se tratando de instituição financeira nos termos da legislação aplicável (Lei nº 4.595/64, artigos 17 e 18), e não estando autorizada a fazer empréstimos.

A argumentação que embasa a convicção acima, foi demonstrada nos Protocolos nºs 48.539-0/96 e 49.574-4/96, cujas decisões e pareceres, se junta por fotocópia, por economia processual.

Quanto à inversão em projetos de empresas bem como em setores que venham a ser privatizados (inciso IV e V do Projeto de Lei nº 034/97), nada impede que o fundo as realize, desde que sob a forma de aplicações (ações, imóveis, etc.) e não de empréstimos.

Anote-se que a atividade de fomento, que compreende a concessão de benefícios e incentivos à iniciativa econômica considerada

de utilidade pública, podendo tais favores serem objetivados através de subvenções, financiamento, favores fiscais ou desapropriação de bens que favoreçam aquelas entidades privadas<sup>1</sup> não está dentre as finalidades do fundo, cujo objetivo é formar patrimônio para responder pelo pagamento dos benefícios previdenciários que a lei instituidora determinar.

Para atingir seu objetivo, pode e deve fazer aplicações de sua arrecadação, diversificando sua carteira de investimentos, buscando a melhor rentabilidade, sem descuidar dos aspectos de segurança e liquidez. Esta carteira deve propiciar o necessário equilíbrio dos três fatores acima, determinantes do retorno do investimento, mas sem descuidar das obrigações pecuniárias imediatas. E, dada a altíssima especialização do mercado financeiro, deve ser acompanhada, por especialistas da área.

Mesmo atentando para que a atividade de fomento é uma das atribuições da **Administração Pública**, se a inversão em empresas for considerada, em uma análise econômico-financeira, como viável e economicamente rentável, com uma garantia adequada, nada impede que sejam destinados recursos para esta finalidade, como também para projetos ou setores privatizados.

A decisão por esta modalidade de aplicação deve ser necessariamente precedida dos estudos acima aventados, que darão ao administrador o substrato técnico necessário a justificar sua opção assegurando a motivação necessária ao ato administrativo de responsabilidade do Administrador Público.

Ainda, a taxa de retorno do investimento, prevista com base em estudos econômico-financeiros, deve ser no mínimo igual à remuneração da poupança para o mesmo período, considerando ser esta a aplicação de menor remuneração do mercado, dado seu alto grau de liquidez e segurança.

Finalmente, quanto às argumentações da Diretoria de Contas Municipais, favoráveis à apropriação de recursos do fundo, por parte do Poder Executivo, pondera-se que se tal ocorre-se, isto faria letra morta da legislação financeira que lhe faculta a criação.

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Fernando Andrade de. Conceituação do direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 120/121, p. 138.

A Lei nº 4.320/64, em seu artigo 71, diz que “constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”.

E, no entendimento de abalizados comentaristas desta legislação, o fundo

não é entidade jurídica, órgão ou unidade orçamentária, ou ainda uma conta mantida na Contabilidade, mas tão-somente um tipo de gestão financeira de recurso ou conjunto de recursos vinculados ou alocados a uma área de responsabilidade para cumprimento de objetivos específicos, mediante a execução de programas com eles relacionados.

Desta forma, equivocam-se aqueles que lhes dão apenas o tratamento de fundo contábil<sup>2</sup>.

Segundo os mesmos autores, estes fundos devem ter algumas características que são:

- a) receitas especificadas;
- b) vinculação à realização de determinados objetivos ou serviços (ao ser instituído, o fundo especial deverá vincular-se à realização de programas de interesse da Administração, cujo controle é feito através dos orçamentos e contabilidade próprios);
- c) normas peculiares de aplicação;
- d) vinculação a determinados órgãos da Administração;
- e) descentralização do processo decisório;
- f) contabilidade e prestação de contas específicas<sup>3</sup>.

A criação destes fundos é uma exceção ao princípio da unidade da tesouraria (artigo 56, Lei nº 4.320/64), somente justificável considerando o elevado apreço do legislador ao objetivo almejado pelo referido fundo. Ao lhe assegurar determinadas receitas, a lei instituidora pretendeu dar prioridade ao custeio das despesas eleitas como objetivo do fundo, em detrimento de quaisquer outras, por mais importantes que sejam ou possam parecer (exceção aos dispêndios mínimos constitucionalmente determinados). A importância deste tipo de gestão

<sup>2</sup> MACHADO JUNIOR, J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei nº 4.320 comentada**. 27. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro : IBAM, 1996. p. 133.

<sup>3</sup> Idem, idem.



de recursos é tão grande, que até poderão ser adotadas normas peculiares de aplicação, controle, prestação e tomada de contas (artigos 71 e 74 da Lei nº 4.320/64).

E, embora estes recursos estejam **acessíveis**, não se os entende **disponíveis** aos gestores municipais, sob pena de desvirtuar a própria natureza da instituição do fundo. O fundo é criado para uma determinada **finalidade**, e portanto seu regime de aplicação pode ser adaptado para melhor atingir **este** objetivo, que a lei que o institui determinou. Se os recursos do fundo pudessem ser utilizados em qualquer outra finalidade, inclusive “empréstimos” ao Executivo, não haveria motivo para sua criação ou manutenção.

Diante do exposto, entende este Ministério Público pelo **não conhecimento** da presente Consulta, por se tratar de matéria afeta à competência da própria Câmara Municipal, ou, subsidiariamente, da Procuradoria Geral do Estado, e, se superada a preliminar, no mérito conforme as interpretações mencionadas acima.

É o Parecer.

Curitiba, em 2 de fevereiro de 1998.

LAERZIO CHIESORIN JUNIOR  
Procurador

# CADERNO MUNICIPAL

---

---

## **ADMISSÃO DE PESSOAL**

### **1. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AVULSOS - 2. CF/88 - ART. 37, II e IX.**

---

RELATOR : Conselheiro Nestor Baptista  
PROTOCOLO Nº : 349.113/97-TC.  
ORIGEM : Município de Assaí  
INTERESSADO : Prefeito Municipal  
DECISÃO : Resolução nº 3.230/98 -TC. - (unânime)

**Consulta. Impossibilidade do município contratar funcionários para suprir alguns serviços essenciais com pagamento mediante recibos, de acordo com o art. 37, II e IX da Constituição Federal.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Nestor Baptista, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 408/97 e 4.240/98, 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 e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 19 de março de 1998.

JOÃO FÉDER  
Vice-Presidente no exercício da Presidência

**Diretoria de Contas Municipais**  
**Parecer nº 408/97**

1 A Prefeitura Municipal de Assaí, representada pelo seu Prefeito, senhor José Carlos da Cruz, consulta esta Colenda Corte de Contas, solicitando orientação sobre o seguinte:

“O Município pode contratar funcionários para suprir alguns serviços essenciais, com pagamento mediante recibos (recibados)”.

2 Trata-se de matéria, sobre a qual o Tribunal de Contas tem competência para se manifestar em sede de Consulta, nos termos do art. 31 da Lei nº 5.615/67 e tendo a autoridade que subscreve o expediente a legitimidade para esse fim, poderão as dúvidas serem apreciadas.

3 A Constituição Federal no capítulo que trata da Administração Pública, prevê:

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:

I - ...

II - a investidura em cargo ou emprego público depende da aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão e exoneração.

...

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público.

4 A realização de concurso público é via de regra, o único procedimento legal admissível para o provimento de cargo efetivo por expressa determinação constitucional.

5 No entanto, a contratação de servidores por prazo determinado através de teste seletivo, para suprir serviços essenciais seria mais uma opção, desde que para concretizar o ato pretendido a lei municipal defina quais os casos de excepcional interesse público para esta modalidade de contratação.

6 Cabe ressaltar, ainda, que as funções que serão exercidas pelos contratados, enquadram-se dentre aquelas comuns e permanentes da administração pública, devendo, portanto, perdurar a contratação o tempo necessário à realização de concurso público para preenchimento das vagas em caráter efetivo.

7. Do exposto, opina-se que a resposta à Consulta se dê pelas hipóteses constitucionais acima citadas, sendo inadmissível que o Município contrate funcionários, efetuando seus pagamentos mediante recibos.

DCM, em 11 de dezembro de 1997.

**SORAIA DO ROCIO MARTINS SELI**  
**Assessora Jurídica**

***Procuradoria***  
***Parecer nº 4.240/98***

Na presente Consulta pretende-se a manifestação desta Corte de Contas sobre a possibilidade de contratação de funcionários, para a prestação de serviços essenciais, mediante pagamento por simples recibos.

Correto o entendimento da Diretoria de Contas Municipais, que em seu Parecer nº 408/97, sustenta a impossibilidade da medida referida na inicial, acrescentando, ainda, a possibilidade de realização de teste seletivo para a contratação por prazo determinado, pelo prazo necessário à realização do respectivo concurso público.

Isto posto, na linha preconizada pela Diretoria de Contas Municipais, somos pela resposta na forma de seu Parecer nº 408/97.

É o Parecer.

Curitiba, em 16 de fevereiro de 1998.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
**Procurador**

R. Trib. Contas Est. Paraná n. 125, jan./mar., 1998.

## **AGENTE POLÍTICO**

### **1. PENSÃO - INCONSTITUCIONALIDADE.**

---

RELATOR	: Auditor Roberto Macedo Guimarães
PROTOCOLO Nº	: 372.565/97-TC.
ORIGEM	: Município de Francisco Alves
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução nº 1.186/98 -TC. - (unânime)

**Consulta. Impossibilidade de se instituir, através de Lei municipal, pensão a dependentes de agentes políticos.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor Roberto Macedo Guimarães, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 375/97 e 1.383/98, 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 e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 05 de fevereiro de 1998.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
**Presidente**

**Diretoria de Contas Municipais**  
**Parecer nº 375/97**

1 O Prefeito Municipal de Francisco Alves, envia Consulta a esta Corte de Contas, indagando a respeito da possibilidade de se instituir, através de lei municipal, pensão aos cônjuges do ex-Prefeito e do ex-Vereador falecidos recentemente.

2 O tema trazido a análise pelo signatário da Consulta possui decisão consagrada no Plenário desta Casa.

3 Entende este Egrégio Tribunal de Contas, que tanto o Prefeito quanto o Vereador são agentes políticos e só os servidores titulares de cargos ou empregos públicos, mantenedores de um trabalho de caráter não eventual com a Administração Pública, possuem direito a tal benefício, pois o que justifica a vantagem em epígrafe é o vínculo empregatício que o agente político não tem.

4 Na mesma lógica do texto que se segue, não é viável a concessão de benefício versado à viúvas e/ou dependentes de agentes políticos.

A impossibilidade jurídica de Municípios concederem subsídio mensal e vitalício a ex-Prefeitos, mediante lei municipal própria, perfeitamente admissível é o de que inconstitucional se revelaria lei municipal que atribuísse pensão a níveis de ex-agentes políticos locais. Entende-se a impossibilidade jurídica pelo fato de que a condição de beneficiários se atrela àquela inerente a investidura e exercício do mandato eletivo local. Ora, existe ali razão fundamental para se negar aos municípios o poder de conceder subsídio mensal e vitalício a ex-Prefeitos; aqui prevalece o mesmo princípio, a mesma regra, a obstar os municípios a que prodigalizem recursos públicos em pensão a dependentes de ex-agentes públicos locais. (**Direito municipal positivo**, Del Rey).

5 Assim, envio em anexo a Resolução nº 6.812/94-TC, da qual consta o voto do ilustre Conselheiro Rafael Iatauro, que com propriedade e clareza esgota a matéria.

6 Isto posto, opino, seja a Consulta respondida nos termos deste parecer.

DCM, em 18 de novembro de 1997.

LUIZ GUSTAVO MEROLLI SÓRIA  
**Assessor Jurídico**

## **APOSENTADORIA**

### **1. TEMPO DE SERVIÇO EM ATIVIDADE PRIVADA RURAL - 2. CONTAGEM RECÍPROCA.**

---

RELATOR	: Conselheiro Nestor Baptista
PROTOCOLO Nº	: 337.336/97-TC.
ORIGEM	: Município de Assis Chateaubriand
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução nº 609/98 -TC. - (unânime)

**Consulta. Possibilidade de contagem recíproca de tempo de contribuição na Administração Pública e na atividade privada, esta especificamente rural no caso sob análise, para fins de aposentadoria, pois esse é um direito constitucionalmente previsto e inalterável através de medida provisória.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Nestor Baptista, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 7.391/97 e 28.788/97, respectivamente, da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos 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 e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 27 de janeiro de 1998.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
**Presidente**



**Procuradoria**  
**Parecer nº 28.788/97**

## **RELATÓRIO**

Trata-se de Consulta formulada a esta Corte de Contas pela Câmara Municipal de Assis Chateaubriand, através do Prefeito Municipal, Sr. Vitor Fernando Martins Pestana, indagando sobre a possibilidade de contagem de tempo de serviço em atividade privada rural, para fins de aposentadoria de servidor público.

O parecer da Assessoria Jurídica do Município, anexado ao protocolo, menciona o disposto na Medida Provisória nº 1.523/96, informando que a partir de sua edição o Instituto Nacional de Seguro Social tem expedido as certidões de tempo de serviço prestado em atividade rural contendo a observação de que este tempo não poderá ser utilizado para contagem recíproca e averbação de tempo de serviço.

## **A LEGITIMIDADE DO CONSULENTE**

Preliminarmente, em juízo de admissibilidade conforme artigo 31 da Lei 5.615/67, verifica-se que o consulente é parte legítima e a matéria está dentre as de competência desta Corte, podendo a Consulta ser conhecida por este Tribunal de Contas.

## **O MÉRITO**

Quanto ao mérito, a Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos anexou Parecer nº 5.964/97 (fls. 04-06), opinando pela resposta à Consulta nos seus exatos termos. No referido parecer, a D. Diretoria menciona a garantia constitucional de aposentadoria voluntária aos trinta e cinco anos de serviço, estabelecida no art. 40, III, bem como de contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, conforme art. 202, § 2º da Constituição, reiterada no art. 35, § 5º da Constituição do Estado.

Assim, certificado tempo de serviço na atividade privada rural, estará garantida a contagem para a concessão da aposentadoria voluntária dos servidores públicos, mesmo que não haja previsão em legislação municipal.

No entanto, a DATJ destaca que a Medida Provisória nº 1.523 de 11.10.96, reeditada em 25.07.97, altera a redação de artigos da Lei nº 8.213/91, vedando a utilização de tempo de atividade rural anterior a novembro de 1991 para, entre outras coisas, contagem recíproca e averbação de tempo de serviço, salvo se o segurado comprovar recolhimento das contribuições relativas ao respectivo período, feito em época própria.

Adverte, ao fim, que Medida Provisória não modifica artigo constitucional, não existindo óbice, portanto, para que o Município aceite o tempo de atividade rural certificado pelo INSS, aplicando-se os arts. 40, inciso III e 202, § 2º, da Constituição Federal.

Neste aspecto, cabe ressaltar as características da rigidez e supremacia da Constituição brasileira, que, segundo José Afonso da SILVA<sup>1</sup>, “repousam na técnica de sua reforma (ou emenda), que importa em estruturar um procedimento mais dificultoso, para modificá-la”, impedem que a alteração do que dispõem o texto constitucional seja possível através de edição de medida provisória.

Dentre os procedimentos para modificação da Constituição resta apenas o da emenda (art. 60), pois o da revisão já foi exercido plenamente conforme previsto no art. 3º/ADCT. A Medida Provisória, por sua vez, longe está de atender a um procedimento rígido de elaboração (art. 62), o que, por si só, a descaracteriza como instrumento de reforma constitucional.

Diante do exposto, opina este Ministério Público Especial pela possibilidade de contagem recíproca de tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, esta especificamente rural no caso sob análise, para fins de aposentadoria, pois este é um direito constitucionalmente previsto e inalterável através de medida provisória.

É o Parecer.

Curitiba, em 01 de dezembro de 1997.

**ANGELA CÁSSIA COSTALDELLO**  
**Procuradora**

---

<sup>1</sup> **Curso de direito constitucional positivo**, 12. ed. São Paulo : Malheiros, 1996. p. 65.

***Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos***  
***Parecer nº 7.391/97***

Trata o presente protocolado de Consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Assis Chateaubriand, na pessoa de seu Prefeito, Sr. Vitor Fernando Martins Pestana, tendo como fato gerador o Parecer da Assessoria Jurídica do Município, anexado aos autos.

O consulente indaga sobre a possibilidade de se contar período prestado na zona rural ao tempo de serviço de servidor municipal para efeitos de aposentadoria.

Além disso, no Parecer da Assessoria Jurídica do Município anexado ao processo, o Assessor traz à baila o disposto na Medida Provisória nº 1.523, de 11.10.96, pois a partir de sua edição o Instituto Nacional do Seguro Social tem expedido as certidões de tempo de serviço prestado em atividade rural contendo a observação de que este tempo não poderá ser utilizado para contagem recíproca e averbação de tempo de serviço.

Preliminarmente, a autoridade é parte legítima para consultar esta Casa, de acordo com o artigo 31 da Lei nº 5.615/67.

O tema da Consulta, por sua vez, já foi objeto de análise por parte desta Diretoria, sendo que através do Parecer nº 5.964/97-DATJ, da lavra da Assessora Desirée do Rocio Vidal Fregonese, a questão foi respondida após estudo da matéria.

Assim sendo, anexamos o referido Parecer ao presente processo, tendo em vista concordarmos com o posicionamento adotado, opinando pela resposta à Consulta ora formulada em seus exatos termos.

DATJ, em 07 de outubro de 1997.

MARIA ESTEPHANIA D. R. L. BUENO,  
**Assessora Jurídica**

## ***Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos*** ***Parecer nº 5.964/97***

O Presidente da Câmara Municipal de São José da Boa Vista, Vereador Leopoldo José da Silva, através do presente expediente consulta esta Corte de Contas acerca da possibilidade da contagem de tempo de serviço em outras atividades que não a pública, notadamente atividade rural, para a concessão de aposentadoria de seus servidores públicos, face ao disposto no Estatuto dos Funcionários Públicos daquele Município.

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

A legislação municipal de São José da Boa Vista ao dispor sobre a aposentadoria dos servidores públicos estabelece como requisito para a concessão, trinta e cinco anos de efetivo exercício. Referida legislação assegura ao servidor, o cômputo para efeitos de aposentadoria e disponibilidade, do tempo de serviço público federal, estadual e municipal, comprovado através de atos municipais e o período de serviço nas Forças Armadas, silenciando sobre a possibilidade da contagem do tempo de serviço rural.

Para a concessão da aposentadoria voluntária, a Constituição Federal em seu artigo 40, inciso III, estabelece a necessidade da comprovação do tempo de serviço tão somente, para homem ou mulher, ou para proventos integrais ou proporcionais, com exceção para a aposentadoria especial de professor onde o tempo de serviço deverá ser de efetivo exercício em funções de magistério.

Assim, uma vez certificado tempo de serviço na atividade privada, rural e urbana, estará garantida a sua contagem para a concessão da aposentadoria voluntária dos servidores públicos, mesmo que não prevista em legislação municipal.

Por outro lado, dispõe a Constituição do Estado, a que está subordinada toda legislação municipal, no § 5º do artigo 35 que:

“Para efeito de aposentadoria é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, na forma prevista no art. 202, § 2º da Constituição Federal”.

O artigo mencionado da Constituição Federal, ao assegurar a mesma contagem recíproca, possibilita a compensação financeira entre os diversos sistemas de previdência social, segundo critérios estabelecidos em lei.

Cumpra ressaltar que pela Medida Provisória nº 1.523, de 11.10.96, reeditada em 25.07.97, D.O.U. nº 142, de 29.07.97, fica alterada a redação do artigo 55, § 2º da Lei nº 8.213/91, passando a dispor que o tempo de atividade rural anterior a novembro de 1991 dos segurados como empregado que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual; como trabalhador autônomo, prestando serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual; ou como segurado especial: o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, dentre outros citados no artigo 11, incisos I, IV e VII, serão computados exclusivamente para fins da concessão do benefício previsto no artigo 143 daquela lei, o que vale dizer que serão computados somente para auxílio doença, aposentadoria por invalidez, auxílio reclusão ou pensão por morte.

Por tal Medida Provisória fica também, vedada a utilização daquele tempo de atividade rural para efeito de carência, de contagem recíproca e de averbação de tempo de serviço de que tratam os artigos 94 a 99 da Lei nº 8.213/91, salvo se o segurado comprovar recolhimento das contribuições relativas ao respectivo período, feito em época própria.

No entanto, *Medida Provisória* não tem o condão de modificar artigo constitucional que assegura a contagem recíproca para efeito de aposentadoria do tempo de contribuição da administração pública e na atividade privada, rural e urbana - Art. 202, § 2º da CF/88.

Assim, quanto ao tempo de serviço relacionado com a aposentadoria, não há óbice para que o município aceite o tempo de atividade rural certificado pelo INSS, uma vez que a Constituição Federal exige somente a comprovação do tempo de serviço para a aposentação de servidores públicos, na forma preconizada pelo artigo 40, inciso III.

Mas ao aceitar o tempo de serviço na atividade rural para conceder a inativação aos seus servidores, o Município não poderá compensar o crédito de contribuições do período em questão, com fundamento no artigo 202, § 2º da Constituição Federal, salvo como já exposto, se o segurado comprovar o recolhimento das contribuições relativas ao período em questão, uma vez que pela Medida Provisória tal tempo

passou a ser desconsiderado para fins de compensação financeira entre o Município e o INSS e por conseguinte, sem qualquer efeito financeiro.

Então, quanto à possibilidade da contagem de tempo de serviço de outra atividade além das mencionadas na legislação municipal, pelo acima exposto, opina-se para que seja respondido pela possibilidade.

É o Parecer.

DATJ, em 20 de agosto de 1997.

DESIRÉE DO ROCIO VIDAL FREGONESE  
**Assessora Jurídica**

## **APOSENTADORIA - CARGO EM COMISSÃO**

### **1. CONTRIBUIÇÃO AO FUNDO MUNICIPAL - 2. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL - ATENDIMENTO.**

---

RELATOR : Conselheiro Rafael Iatauro  
 PROTOCOLO Nº : 323.653/97-TC.  
 ORIGEM : Município de Maringá  
 INTERESSADO : Prefeito Municipal  
 DECISÃO : Resolução nº 1.159/98 -TC. - (unânime)

**Consulta. Possibilidade da concessão de aposentadoria a ocupante de cargo em comissão, desde que este tenha contribuído para o fundo próprio e tenha atendido aos requisitos exigidos na legislação municipal.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Rafael Iatauro, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 28.876/97 da 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 e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 05 de fevereiro de 1998.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
**Presidente**

**Procuradoria**  
**Parecer nº 28.876/97**

Através do presente protocolado, a Prefeitura Municipal de Maringá, através do seu Prefeito, Sr. Jairo Morais Gianoto, apresenta a este Tribunal de Contas consulta acerca da possibilidade de ocupantes de cargo em comissão que não tenham vínculo efetivo com o Município ou suas autarquias serem beneficiados com aposentadoria ou pensão pela CAPSEMA. Para tanto, anexa cópia da Lei Complementar nº 67/94.

Instada a se manifestar, a DATJ, através do Parecer nº 6.985/97, de lavra da Assessora Jurídica Maria Estephania D.R.L. Bueno, entendeu pela impossibilidade de ocupante de cargo em comissão se aposentar junto à CAPSEMA, por ausência de legislação municipal prevendo tal hipótese, citando decisão deste Tribunal neste sentido.

Preliminarmente, cabe destacar que o consulente é parte legítima para consultar este Tribunal, nos termos do artigo 31, da Lei nº 5.615/67.

No que se refere à aposentadoria de ocupante de cargo em comissão sem vínculo efetivo com o Município, este Ministério Público Especial discorda do posicionamento manifestado pela Douta DATJ, pelas razões a seguir aduzidas.

O artigo 40, em seu parágrafo 2º da Constituição Federal, ao tratar da aposentadoria de servidor público dispôs o seguinte:

“§ 2º - A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários”.

Não há dúvidas que a lei mencionada neste parágrafo se refere à lei ordinária. Contudo, a controvérsia persiste em saber se trata-se de uma lei federal ou é possível legislação estadual ou municipal para dispor acerca desta matéria.

A nosso ver, considerando a autonomia dos Municípios, é possível ao Município editar legislação própria tratando da matéria. Não entendemos que a edição de lei municipal afronta princípios ou preceitos constitucionais.

Entendemos que sendo o Município o ente político competente para elaborar o estatuto dos servidores municipais, dispendo inclusive sobre suas aposentadorias, também o é para tratar das aposentadorias dos cargos comissionados. Trata-se na verdade de matéria enquadrada na competência concedida aos Municípios de autoregular as matérias de interesse local.



O artigo 13, da Lei nº 8.212/91, excluiu do Regime Geral da Previdência Social os seguintes servidores:

“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 de Previdência Social consubstanciado nesta Lei, desde que esteja sujeito a sistema próprio de previdência social”.

Neste mesmo sentido, no Regulamento da Organização e do Custeio da Previdência Social - Decreto nº 2.173, de 05. 03. 97, o **próprio INSS**, ao determinar quem seriam seus segurados obrigatórios, dispõe que:

Art. 10. São segurados obrigatórios da previdência social, as seguintes pessoas físicas:

...

j) **o servidor** do Estado, do Distrito Federal ou **do Município**, bem como o das respectivas autarquias e fundações, ocupante de cargo efetivo, de **cargo em comissão** ou função de confiança, **desde que, nessa qualidade, não esteja filiado a regime próprio de previdência social.** (grifo nosso).

Regime Próprio de Previdência Social é aquele que assegura pelo menos os direitos previstos no artigo 40, da Constituição Federal, ou seja, aposentadoria e pensão, ainda que mantidos mediante convênio com entidade pública ou órgão oficial de previdência.

O INSS, também em seu Manual “INSS e a Administração Pública” faz menção ao Regime Próprio de Previdência Social, esclarecendo que este pode ser instituído por lei específica ou mediante disposições contidas na legislação que trata do regime jurídico único dos servidores públicos:

“O regime próprio de previdência social estadual, do Distrito Federal ou Municipal, pode ser instituído por lei específica ou mediante disposições contidas no ordenamento jurídico que trate do Regime Jurídico Único”.

Ora, **até mesmo o Instituto Nacional de Seguridade Social** admite a **possibilidade de detentor de cargo em comissão se aposentar em Regime Próprio de Previdência Municipal**,

considerando o ocupante de cargo em comissão como seu segurado obrigatório **somente** se o Município **não** o contemplar como seu segurado no regime previdenciário próprio.

Examinando a legislação municipal, os artigos 4º e 6º, da Lei Complementar nº 67/94, que dispõe sobre a criação do Plano de Seguridade Social do Servidor Público Municipal de Maringá, definem quem são seus segurados:

Art. 4º. São segurados obrigatórios do Plano os servidores públicos civis ativos, inativos e pensionistas da Administração Direta, Autárquica e Fundacional dos Poderes Executivo, Legislativo do Município de Maringá, submetidos ao Estatuto do Regime Jurídico Único.

Art. 6º. A perda da qualidade de segurado ocorrerá para:

I - ...

II - o servidor ocupante de cargo de provimento em comissão, que, comprovando sua filiação a outro sistema de previdência, requeira a dispensa dessa qualidade.

Ora, da interpretação do dispositivo supracitado, é evidente que o **ocupante de cargo em comissão é segurado da CAPSEMA**, podendo, contudo, se pretender filiar-se a outro sistema de previdência, solicitar a dispensa da qualidade de segurado do Regime de Previdência Próprio do Município de Maringá.

Assim sendo, entende este Ministério Público Especial que o ocupante de cargo em comissão, desde que seja segurado do Fundo de Previdência do Município, tenha contribuído a CAPSEMA e tenha atendido aos requisitos exigidos na legislação municipal, tem direito à pleitear aposentadoria por tempo de serviço junto à CAPSEMA.

Ademais, insta destacar que o Douto Plenário desta Corte, através da Resolução nº 2.509/95, acatando posicionamento deste Ministério Público Especial exarado no Parecer nº 4.621/95, em Consulta formulada pelo Município de São José dos Pinhais (Protocolo nº 28.102/94), entendeu pela possibilidade da aposentadoria de ocupante em cargo em comissão arcado pelo Fundo de Previdência do Município, desde que houvesse ocorrido contribuições.

A título de elucidação, merece transcrição de trecho do Parecer supracitado, de lavra da Procuradora Angela Cassia COSTALDELLO:

“A questão de número quatro indaga se a aposentadoria de servidores ocupantes apenas de cargos comissionados poderá ser efetuada pelo Fundo de Previdência do Município. A princípio

a resposta é positiva. Se houve contribuição para o Fundo não há porque não se por ele sustentada a referida inativação”.

Ademais, cabe destacar que o Douto Plenário, em decisões recentes pronunciou-se pela legalidade da concessão de aposentadoria a ocupantes em cargo em comissão pelo Fundo de Previdência Municipal, conforme ementas a seguir transcritas:

Relator : Conselheiro Henrique Naigeboren  
 Protocolo : 51.099/97-TC.  
 Origem : Município de Capanema  
 Interessado : *Prefeito Municipal*  
 Decisão : Resolução nº 10.233/97-TC. - (26.08.97).

‘Consulta. Possibilidade de aposentadoria de cargo em comissão pelo Fundo Municipal. Decide este Tribunal pela legalidade. Legislação local permissiva’.

Relator : Conselheiro Rafael Iatauro  
 Protocolo : 476.030/96-TC.  
 Origem : Município de Cruzeiro do Oeste  
 Interessado : *Prefeito Municipal*  
 Decisão : Resolução nº 10.075/97-TC. - (26.08.97).

‘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’.

Em face de todo exposto, o parecer deste Ministério Público Especial é no sentido de que a presente Consulta seja respondida pela **possibilidade** da aposentadoria de ocupante de cargo em comissão junto à CAPSEMA, desde que seja contribuinte deste e tenha atendido aos requisitos legais e constitucionais, nos termos acima expostos.

É o Parecer.

Ministério Público Especial, em 02 de dezembro de 1997.

ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER  
**Procuradora**

## **APOSENTADORIA - REGISTRO**

### **1. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL - 2. CE/89 - ART. 75, § 5º.**

RELATOR	: Conselheiro Quiélse Crisóstomo da Silva
PROTOCOLO Nº	: 261.364/97 -TC.
ORIGEM	: Município de Santo Antônio do Caiuá
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução nº 410/98 -TC. - (unânime)

**Consulta. Servidor dispensado de suas funções na Administração Pública, após concessão da aposentadoria pelo município não aguardando o registro pelo Tribunal de Contas. Deverão ser pagos os proventos de aposentadoria ao servidor, desde a data do seu afastamento, alertando o município da obrigatoriedade do servidor aguardar na atividade o registro do ato de inativação neste Tribunal. Art. 75, § 5º, CE/89.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Quiélse Crisóstomo da Silva, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 5.327/97 e 29.029/97, respectivamente, da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos 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 e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 22 de janeiro de 1998.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
**Presidente**

***Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos***  
***Parecer nº 5.327/97***

O Sr. Prefeito do Município de Santo Antonio do Caiuá encaminha o Ofício nº 80/97, de fls. 01, solicitando orientação sobre como proceder com relação ao servidor Salvador Vieira de Souza, aposentado pelo Município através do Decreto nº 12/96, de 27 de dezembro de 1996, que após apreciação da legalidade neste Tribunal foi registrado através do Acórdão nº 2.644/97-TC, de 24 de julho de 1997.

A dúvida refere-se ao fato de que o servidor em questão afastou-se de suas funções em dezembro de 1996, e o registro do ato só se deu em junho de 1997, sendo que durante este período não lhe foram pagos quaisquer vencimentos ou proventos.

Causa espécie, entretanto, a anexação de novo ato, qual seja, o Decreto nº 37/97, de 02 de julho de 1997, data posterior ao registro do primeiro ato de inativação, ratificando o mesmo com relação aos proventos do servidor.

Considerando que o ato já havia obtido o registro nesta Casa, o meio adequado para a alteração dos proventos seria a Revisão de Proventos, que uma vez encaminhada, será objeto de apreciação e registro neste Tribunal.

Com relação à não percepção de vencimentos ou proventos pelo servidor no período de dezembro de 1996 a junho de 1997, por sua vez, entendemos que caberia ao Prefeito determinar que o servidor aguardasse o registro do ato neste Tribunal ainda no exercício de suas funções, ou no caso de permitir o seu afastamento condicioná-lo ao registro do ato de inativação nesta Corte de Contas.

Na primeira hipótese, o servidor continuaria a perceber seus vencimentos, e após o registro passaria a perceber os proventos de aposentadoria.

Como no caso em tela foi permitido o afastamento do servidor, entendemos que o mesmo tem direito aos proventos de aposentadoria desde a data de seu afastamento.

É o Parecer.

DATJ, em 31 de junho de 1997.

**MARIA ESTEPHANIA LOURES BUENO**  
**Assessora Jurídica**

**Procuradoria**  
**Parecer nº 29.029/97**

Através do presente protocolado, a Prefeitura Municipal de Santo Antonio do Caiuá, através do seu Prefeito, Sr. Osmar Stachovski, solicita orientação de como proceder em relação à aposentadoria do servidor Salvador Vieira de Souza, que foi aposentado em 27.12.96, não mais comparecendo ao serviço público, ficando até a data do registro do ato aposentatório neste Tribunal (junho/97) sem receber quaisquer vencimentos ou proventos. Para tanto, pergunta qual a data do início da aposentadoria a ser considerada pela Administração Municipal, para efeito de pagamento ao servidor.

A DATJ, em Parecer nº 5.327/97, inicialmente ressalta a estranheza da emissão de novo ato, Decreto nº 37/97, de 02.07.97, data posterior ao registro do ato de inativação, ratificando o mesmo com relação aos proventos do servidor.

Com relação ao mérito, qual seja, a não percepção de vencimentos ou proventos pelo servidor no período de dezembro/96 a junho/97, destaca a DATJ que caberia ao Prefeito determinar que o servidor aguardasse o registro do ato neste Tribunal ainda no exercício de suas funções, ou no caso de permitir seu afastamento, condicioná-lo ao registro do ato de inativação nesta Corte de Contas.

Destaca a DATJ que na 1ª hipótese, o servidor continuaria a perceber seus vencimentos e após o registro passaria a perceber os proventos da aposentadoria. Contudo, como no caso em tela, foi permitido o afastamento do servidor, entende a DATJ que o mesmo tem direito aos proventos de aposentadoria desde a data de seu afastamento.

Preliminarmente, cabe destacar que o consulente é parte legítima para consultar este Tribunal, nos termos do artigo 31, da Lei nº 5.615/67.

Quanto à questão trazida pelo consulente, cabe destacar que a eficácia do ato aposentatório subordina-se ao exame da legalidade e conseqüente registro pelo Tribunal de Contas, nos termos do artigo 71, III, da Constituição Federal, repetido pelo artigo 75, inciso III, da Carta Estadual.

Entende esta representante do Ministério Público Especial que aposentadoria é **ato complexo**, onde se coaduna a vontade de vários órgãos para a obtenção de um mesmo ato.

Assim prevê a norma contida no artigo 75, § 5º, da Constituição Estadual de 1989, *in verbis*:

“No caso de aposentadoria, o ato referido no inciso III deste artigo somente produzirá efeitos após o registro pelo Tribunal de Contas, que o apreciará no prazo máximo de sessenta dias”.

Diante disso, deveria o funcionário somente se afastar de suas funções após o registro do ato aposentatório pelo Tribunal de Contas, tendo em vista o que a Constituição determina.

Contudo, na Administração Pública Municipal, o servidor foi dispensado das suas funções, após a concessão da aposentadoria pelo Município, não aguardando o registro pelo Tribunal de Contas.

Diante disso, deverão ser pagos os proventos de aposentadoria ao servidor, desde a data do seu afastamento, alertando contudo a Municipalidade da obrigatoriedade do servidor aguardar na atividade o registro do ato de inativação neste Tribunal, em face do disposto no artigo 75, § 5º, da Constituição Estadual.

É o Parecer.

Ministério Público Especial, em 02 de dezembro de 1997.

ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER  
**Procuradora**

## **ASSOCIAÇÃO DE CÂMARAS MUNICIPAIS**

### **1. MENSALIDADES - PAGAMENTO.**

---

RELATOR : Auditor Marins Alves de Camargo Neto  
PROTOCOLO Nº : 322.576/97-TC.  
ORIGEM : Município de Jacarezinho  
INTERESSADO : Presidente da Câmara  
DECISÃO : Resolução nº 683/98 -TC. - (unânime)

**Consulta. Possibilidade de pagamento, pelo município, de mensalidades para manutenção de entidade associativa das Câmaras Municipais de determinada região, desde que tais despesas sejam previstas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela respectiva Lei de Meios, conforme as normas federais previstas na Lei 4.320/64**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor Marins Alves de Camargo Neto, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 29.408/97 da 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 e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 27 de janeiro de 1998.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
**Presidente**



**Procuradoria**  
**Parecer nº 29.408/97**

A Câmara Municipal Consulente solicita manifestação desta Corte de Contas sobre a possibilidade de serem utilizados recursos do Poder Legislativo para pagamento de mensalidades para manutenção de Associação, sem fins lucrativos e sem remuneração de seus dirigentes, que tem os objetivos relacionados na inicial. Da análise dos objetivos da mencionada Associação, infere-se que, em tese, se trata de entidade associativa das Câmaras Municipais de determinada região, buscando a união dos Poderes Legislativos locais, desenvolvendo matérias, assuntos e serviços de interesse típico das funções legislativas.

A Diretoria de Contas Municipais, em seu Parecer nº 363/97, adota posição contrária, ou seja, pela impossibilidade de aplicação de recursos orçamentários para finalidades que, no seu entender, seriam *estranhas àquelas determinadas em lei, como se observa da seguinte fundamentação:*

- os gastos devem atender os limites de despesas programados em lei, sendo os recursos repassados à Câmara Municipal na proporção de seus gastos e destinados à sua função precípua que é a de legislar, não cabendo a utilização de seus recursos, conceder subvenções ou custear entidades de personalidade jurídica privada estranhas à sua competência; e,
- que na lei orgânica municipal inexistente qualquer dispositivo que autorize o Poder Legislativo a praticar o ato de manter ou custear associações de municípios, câmaras ou vereadores;

No caso particular desta Consulta (associação de câmaras municipais) discordamos da posição sustentada pela Diretoria de Contas Municipais, na medida em que, em primeiro lugar, não entendemos tal entidade como pessoa jurídica de direito privado com **objetivos estranhos à atividade legislativa**; não se trata, ainda, de remunerar os dirigentes de tal associação (ao contrário, indica a inicial que seus membros não serão remunerados); não é o caso, ainda, de concessão de subvenção à entidade privada pura e simplesmente, mas o simples

exercício do saudável instrumento da associação de esforços, para o aperfeiçoamento das funções públicas legislativas; também não se configura, ainda, associação de classe dos respectivos vereadores, objetivando a defesa de interesses individuais; ao contrário, tudo está a indicar uma legítima concentração de esforços e interesses regionais, como se observa do resumo de seus objetivos:

- desenvolver a associação dos Poderes Legislativos de determinada região;
- realização de estudos de problemas sociais e econômicos das comunidades da sua área regional;
- manter serviços de assistência jurídica e administrativa para as Câmaras Municipais;
- promoção de intercâmbio entre os Poderes Legislativos;
- difusão da doutrina municipalista;
- realizar estudos de legislações regionais e sugerir medidas à sua atualização e aperfeiçoamento;
- cooperação com os Poderes Executivos dos Municípios cujas Câmaras sejam associadas;
- promoção de cursos e estágios de treinamento a vereadores e servidores das Câmaras associadas; e
- fortalecimento dos Legislativos Municipais associados.

Definido, assim, a perfeita adequação de seus objetivos com as atividades fins e instrumentais dos Poderes Legislativos, resta estabelecer a vedação ou possibilidade estabelecida em lei, já que, como sabemos, administrar é aplicar a lei de ofício.

Efetivamente, inexistente na Lei Orgânica Municipal de Jacarezinho qualquer dispositivo **expresso** que preveja ou autorize a realização de tais despesas pela Câmara Municipal. Mas também é certo que **inexiste qualquer dispositivo vedando expressamente** a realização de tais despesas.

Já vimos que os objetivos da referida associação enquadram-se, perfeitamente, no desenvolvimento e aperfeiçoamento **das funções do Poder Legislativo** (legislar, controlar e fiscalizar o Poder Público Municipal). Em termos de estabelecimento de competências constitucionais ou organizacionais, como leis fundamentais e definidoras das funções e competências dos entes políticos, entendemos que a sua conformação principiológica e institucional, está a possibilitar tal entendimento.

Uma vez enquadrado **interesse público** de **aperfeiçoamento e desenvolvimento** das funções legislativas e regionais, na salutar associação de esforços e interesses regionais e a inexistência de proibição expressa no ordenamento jurídico que dá fundamento de validade às demais normas legais e à conduta estatal (Constituições Federal e Estadual e Lei Orgânica Municipal), **não encontramos impedimento à sua previsão em lei orçamentária**, como suporte de validade ao ato administrativo que importe na despesa citada na Consulta (pagamento de mensalidades de entidade associativa).

Com efeito, vislumbramos tal forma (estabelecimento em lei orçamentária - LDO e Lei do Orçamento Anual), como campo próprio para a previsão e autorização de tais gastos - já que, como ressaltado, entendemos existente o interesse público em sua finalidade e perfeitamente enquadrado nas funções legislativa e fiscalizadora da Câmara Municipal.

Uma vez prevista e autorizada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela respectiva Lei de Meios, conforme as normas gerais previstas na Lei nº 4.320/64, dando suporte de validade aos respectivos gastos, entendemos legítimas as despesas com a mensalidade da respectiva associação, conforme estabelecido nos respectivos estatutos sociais, aperfeiçoando e desenvolvendo os meios de realização das funções legislativas e controladoras, ao mesmo tempo em que promove e incentiva o desenvolvimento regional.

Isto posto, discordando da posição da DCM, somos pela resposta afirmativa à Consulta em questão, na forma desenvolvida neste opinativo.

É o Parecer.

Curitiba, em 5 de dezembro de 1997.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES  
**Procurador**

## **BEM IMÓVEL - DOAÇÃO**

### **1. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL - AUTORIZAÇÃO - 2. INDÚSTRIA - INCENTIVO - 3. DIREITO REAL DE USO**

---

RELATOR	: Auditor Roberto Macedo Guimarães
PROTOCOLO Nº	: 245.458/97-TC.
ORIGEM	: Município de Matelândia
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução nº 1.790/98 -TC. - (unânime)

**Consulta. Doação de imóveis públicos municipais a particulares frente à Lei de Licitações. Possibilidade, desde que a Lei Orgânica local tenha autorizado a providência não obstante restrição do art. 17, I, "b" do Estatuto das Licitações. Eficácia do dispositivo suspenso por decisão liminar do STF em ação direta de inconstitucionalidade aforada pelo Governo do Rio Grande do Sul. Interesse público preferencialmente melhor resguardado, sem afugentar o investimento industrial, via concessão de direito real de uso.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor Roberto Macedo Guimarães, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 325/97 e 2.410/98, 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 e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 17 de fevereiro de 1998.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
**Presidente**

## ***Diretoria de Contas Municipais*** ***Parecer nº 325/97***

1 O Senhor Prefeito de Matelândia encaminha Consulta a esta Corte por meio da qual formula as seguintes indagações:

a) Qual o entendimento do Tribunal de Contas quanto a aplicação ou não da Lei nº 8.666/93, no que pertine a doação de bens móveis ou imóveis?

b) Tem o Município, autonomia para legislar com exclusividade, sobre a matéria?

2 Segundo o Consulente, "em função dessas respostas, depende urgente e necessário financiamento para instalação de importante indústria no Município".

### **PRELIMINARMENTE**

3 Estão presentes os pressupostos de admissibilidade da Consulta, já que o expediente vem subscrito por autoridade a quem a Lei 5.615/67 defere essa faculdade e a matéria de que trata a dúvida é da competência deste Colegiado, a teor do disposto no art. 31 daquele diploma legal.

### **MÉRITO**

4 A doação de imóveis públicos está assim disciplinada pela Lei de Licitações:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

(...)

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo;

(...)

II - quando móveis dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;

(...)

5 A eficácia da alínea *b*, do inciso I do dispositivo, que impõe ao município considerável restrição ao instituto da doação de imóveis, está suspensa por força de decisão liminar concedida em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, sob o fundamento da violação ao princípio da autonomia municipal consagrado pelo art. 30, I, da CF/88. Esse, aliás, é o fundamento que autoriza o município a legislar sobre o tema, visto tratar-se de assunto de interesse local.

6 Logo, enquanto perdurarem os efeitos do provimento judicial antes mencionado e havendo na lei orgânica do município previsão sobre a matéria, nada impede que a Administração Pública promova a doação de imóvel, observado o rito estabelecido pelo *caput* e pelo inciso I do reproduzido artigo 17, isto é, com a demonstração pormenorizada do interesse público, avaliação prévia e autorização legislativa.

7 Porém, se o texto da lei local silenciar, a doação não pode ser concretizada por falta do indispensável **respaldo legal** que a legitime a teor do disposto no art. 37 do Texto Constitucional.

8 O Tribunal de Contas firmou entendimento sobre o tema nos seguintes termos:

Consulta. Aplicabilidade de lei municipal que trata de doação de imóvel a particular face a liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal, na ADIN 927-3, que suspende parte do art. 17, I, "b" da Lei nº 8.666/93. Aconselhável, entretanto, a concessão de direito real de uso, por este instituto ser mais apropriado à administração pública, atendendo melhor aos princípios da *moralidade* administrativa e da finalidade pública, devendo ser observada a modalidade de concorrência e a celebração com prazo de vigência determinada. (Protocolo nº 35.382/94 - Resolução nº 7.492/94 - Município Cianorte).

Consulta. Doação de Imóvel, bem como concessão de outras vantagens a indústria que pretende instalar-se no Município. Impossibilidade de acordo com a Lei 8.666/93 em seu art. 17, I, "b". A forma indicada para o caso é a concessão de direito real de uso, desde que atendidos os pressupostos legais exigíveis e configurado o interesse público. (Protocolo nº 8.044/95 - Resolução nº 4.159/95 - Município Guaraniaçu).

Consulta. Possibilidade de utilização do instituto de doação de bem imóvel, para construção de sede da guarda-mirim, face a suspensão de parte do art. 17, I, "b" da LF 8.666/93, pela ADIN nº 927-3-STF. Aconselhável, no entanto, a concessão de direito real de uso, por ser mais apropriado à Administração Pública, devendo ser observada a modalidade de concorrência e a celebração de contrato por prazo determinado. (Protocolo nº 22.013/97 - Resolução nº 2.863 - Município Santa Fé).

9 Portanto, mesmo na eventualidade de a lei orgânica permitir a doação de imóvel público mediante o procedimento previsto na lei de licitações, a orientação deste Colegiado se inclina por recomendar, alternativamente, a utilização, mais proveitosa e menos onerosa, do instituto da concessão de direito real de uso, que melhor atende ao interesse público e, não raro, impede que o patrimônio público se preste, nas mãos do particular, à especulação imobiliária.

DCM, em 29 de setembro de 1997.

ANTONIO CARLOS MACIEL XAVIER VIANNA  
**Assessor Jurídico**

## **Procuradoria** **Parecer nº 2.410/98**

Pelo presente protocolado o Prefeito Municipal de Matelândia, vem formular **Consulta** junto a esta Corte por meio da qual indaga:

- Qual o entendimento do Tribunal de Contas quanto a aplicação ou não da Lei nº 8.666/93 no que se pertine a doação de bens móveis ou imóveis?
- Tem o Município, autonomia para legislar com exclusividade sobre a matéria?

**1 PRELIMINARMENTE**, cabe colocar que o consulente é parte legítima para formular Consulta a este Tribunal, nos termos em que estatui o artigo 31, da Lei nº 5.615/67;

### **2 NO MÉRITO**

Manifestando-se no expediente por meio do Parecer nº 325/97 a Diretoria de Contas Municipais cita o dispositivo da Lei de Licitações que trata da matéria e no que diz respeito à doação de bens públicos imóveis, destaca que o artigo 17, inciso I, "b" está com sua eficácia suspensa, por força de decisão liminar concedida em ação direta de inconstitucionalidade aforada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, sob o fundamento da violação ao princípio da autonomia municipal consagrado pelo artigo 31, I da CF/88. Coloca que esse, aliás é o fundamento que autoriza o Município a legislar sobre o tema.

Assim, coloca a Diretoria de Contas Municipais que enquanto perdurarem os efeitos do provimento judicial mencionado e havendo na LOM previsão sobre a matéria, nada impede que a Administração promova a doação do imóvel, observando para tanto o rito estabelecido pelo *caput* e inciso I do artigo 17, isto é, desde que com a demonstração do interesse público, avaliação prévia e autorização legislativa. Segundo a Diretoria, se a lei local silenciar, a doação não pode ser concretizada por falta de respaldo legal.

Cita a DCM decisões do Tribunal acerca do tema, concluindo que mesmo na eventualidade da lei orgânica permitir a doação de imóvel



público, a orientação desta Corte se inclina por recomendar, alternativamente, a utilização do instituto da **concessão de direito real de uso**, que melhor atende ao interesse público.

Corroborando do mesmo entendimento da Diretoria de Contas Municipais, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opina no sentido de que a resposta ao consulente seja elaborada nos exatos termos ali consignados.

É o Parecer.

Curitiba, em 28 de janeiro de 1998.

CÉLIA ROSANA MORO KANSOU  
**Procuradora**

## **CARGO EM COMISSÃO - NOMEAÇÃO**

### **1. VÍNCULO TRANSITÓRIO - FUNÇÕES DE ACESSORAMENTO E DIREÇÃO - 2. EXECUÇÃO DE SERVIÇOS GERAIS - IMPOSSIBILIDADE.**

RELATOR : Auditor Marins Alves de Camargo Neto  
 PROTOCOLO Nº : 322.533/97-TC.  
 ORIGEM : Município de Carambei  
 INTERESSADO : Presidente da Câmara  
 DECISÃO : Resolução nº 1.295/98 -TC. - (unânime)

**Consulta. Ilegal nomear trabalhadores de serviços gerais para cargo comissionado, porque exercem função incompatível com a natureza do vínculo (transitório) e destinação (funções de assessoramento e direção) daquele cargo. Irregular nomear em comissão trabalhadores que estão com seus contratos temporários vencendo, visando evitar o desemprego daquelas pessoas.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor Marins Alves de Camargo Neto, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 361/97 e 27.343/97, 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, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 05 de fevereiro de 1998.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
**Presidente**

## ***Diretoria de Contas Municipais***

### ***Parecer nº 361/97***

1 O senhor Inácio Povaz Filho, Presidente da Câmara Municipal de Carambeí, dirige Consulta a este Tribunal sobre os itens abaixo, os quais transcrevemos:

1 - Se por acaso necessitarmos de uns cinqüenta (50) a cem (100) funcionários para trabalhar com cargo comissionado na área de serviços gerais, podemos contratar?

2 - Se temos na Prefeitura pessoas que já trabalham, com autorização temporária, e agora seus contratos estão vencendo, podemos contratá-los em cargo comissionado para que não percam o emprego?

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.

3 A Constituição da República Federativa do Brasil no capítulo que trata da Administração Pública, prevê:

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 da aprovação prévia em concurso público de provas, ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

(...)

V - os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos preferencialmente por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissionais nos casos e condições previstos em lei.

4 A previsão legal retro reproduzida encontra similaridade a nível estadual no art. 27, inciso II e V da Constituição do Estado do Paraná.

5 A realização de concurso público é, via de regra, o único procedimento legal admissível para o provimento de cargo efetivo por expressa determinação constitucional.

6 Cargo em comissão, cuja natureza principal é a transitoriedade, e que tem por característica a demissibilidade *ad nutum* não se presta a preencher os quadros de funcionalismo cujas funções são de natureza puramente profissional e de caráter permanente.

7 Na área de serviços gerais as funções são típicas de provimento efetivo de caráter permanente.

8 Tratando sobre o tema retro, o ilustre doutrinador Adilson de Abreu DALLARI - *in Regime constitucional dos servidores públicos*. 2. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1990. p. 41 - esclarece que:

“É inconstitucional a lei que criar cargos em comissão para o exercício de funções técnicas burocráticas ou operacionais, de natureza puramente profissionais, fora dos níveis de direção, chefia e assessoramento superior”.

9 Ainda, o Supremo Tribunal Federal fixa jurisprudência no sentido de que:

“A criação de cargos em comissão, em moldes artificiais e não condizentes com as praxes de nosso ordenamento jurídico e administrativo, só pode ser encarada como inaceitável esvaziamento da exigência constitucional do concurso”. (STF PLENO - Repr. 1282-4 SP).

10 Aduza-se, ainda, que a administração pública só deve proceder à admissão de pessoal, na medida estrita da necessidade dos serviços que executa, sendo de todo ilegítimo, e sua atuação no sentido de, simplesmente, oferecer garantia de emprego a um número determinado de trabalhadores.

11 Por fim, se os contratados “com autorização temporária”, a que se refere o consulente, foram admitidos para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme permissão do inciso IX, do art. 37 da Carta da República, uma vez cessada a necessidade que determinou a contratação, e vencidos os contratos, torna-se imperiosa a cessação da prestação de serviço pelos contratados, sob pena de descaracterização da norma constitucional.

12 Do exposto, conclui-se que às indagações do consulente, contrapõem-se às normas ditadas pelo constituinte, devendo a administração local, através de sua assessoria, observar as regras legais que limitam e direcionam a atuação administrativa, e, objetivamente,

opina-se por informar ao consulente da obrigatoriedade da realização de concurso público para admissão de pessoal para o exercício de funções administrativas rotineiras e perenes na estrita medida para o atendimento dos serviços que devem ser ofertadas à coletividade.

DCM, em 11 de novembro de 1997.

**SORAIA DO ROCIO MARTINS SELI**  
**Assessora Jurídica**

***Procuradoria***  
***Parecer nº 27.343/97***

Trata-se de Consulta formulada pelo Sr. Inácio Povaz Filho, o qual apresenta questões pertinentes à contratação de cargos comissionados.

A Diretoria de Contas Municipais, através de seu Parecer nº 361/97, respondeu que os cargos em comissão não se prestam a preencher os quadros de funcionalismo cujas funções são de natureza puramente profissional e de caráter permanente, pois sua principal característica é a transitoriedade, e ainda, alertou que a administração pública só deve proceder à admissão de pessoal, na medida estrita da necessidade.

Preliminarmente, é de se conhecer a presente Consulta, porque formulada pelo Presidente da Câmara Municipal, e dentro das matérias afetas à competência consultiva desta Corte.

Indaga inicialmente o consulente: "Se, por acaso, necessitarmos de uns cinqüenta (50) a cem (100) funcionários para trabalhar com cargo comissionado na área de serviços gerais, podemos contratar?"

Nesta questão, o que se tem a observar é que o cargo em comissão, embora enquanto unidade de tarefas da estrutura organizacional municipal seja permanente, pois de necessária existência para garantir o funcionamento da máquina estatal, tem por característica ser provido à livre vontade da autoridade superior, bem como ser desprovido da mesma forma, sem garantia de permanência por parte de seu ocupante.

Este cargo é de livre provimento, ou seja, “a autoridade com poderes para preenchê-los pode nomear pessoas de sua escolha. (...) Assim como é livre a nomeação, também é livre a exoneração, isto é, quem tem poder para preencher o cargo, também o possui para, à sua vontade, desligar dele o ocupante”<sup>1</sup>.

Justifica-se sua existência, segundo doutrina Celso Ribeiro BASTOS, porque: “Para que os agentes políticos da mais alta hierarquia possam bem exercer suas funções é necessário que disponham de auxiliares diretos que lhes sejam de confiança supostamente maior que aquela que poderia ser presumida no dever de lealdade a que todo servidor está sujeito. Mas a exceção à exigência do concurso tem-se prestado a abusos manifestamente inconstitucionais. Não é possível haver criação de cargo em comissão sem que estejam presentes as razões profundas que justificam tal sorte de regime”<sup>2</sup>.

Verifica-se, desta maneira, que os cargos comissionados são transitórios quanto à sua ocupação e de livre provimento, podendo o servidor público permanecer nele por um período exíguo ou continuar em seu exercício de acordo com a vontade da autoridade superior.

Adequado ao caso o magistério da Professora Lúcia Valle FIGUEIREDO: “É necessário enfatizar, todavia, que não é possível à lei erigir cargos em comissão que não tenham compatibilidade com a função desempenhada. É dizer: o texto constitucional, ao falar em cargo em comissão ‘declarado em lei de livre provimento e livre exoneração’, está a pressupor a existência de necessidade administrativa de tal cargo”<sup>3</sup>.

Já o “cargo efetivo, ou de provimento efetivo, é aquele prediposto, vocacionado, a ser preenchido em caráter definitivo, isto é, sem transitoriedade. Sua natureza comporta e tende mesmo à recepção de um ocupante que nele permaneça com fixidez, definitivamente”<sup>4</sup>.

“Há cargos (...) que não têm vocação para ser em comissão. São, por natureza, cargos efetivos. Damos um exemplo aleatório: Procurador-

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1984. t. 4, p. 21.

<sup>2</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. São Paulo : Saraiva, 1994. p. 282.

<sup>3</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. São Paulo : Malheiros, 1994, p. 363.

<sup>4</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1990. t. 2, p. 22.

Chefe, de carreira de Procurador, não deveria ser, consoante pensamos, cargo em comissão, mas sim cargo a ser galgado por acesso”<sup>5</sup>.

Portanto, a criação de cargos comissionados para serviços gerais é incompatível com sua natureza, visto que estes são cargos criados para funções de natureza permanente, para a execução de serviços técnicos, profissionais (intelectuais ou braçais), cuja ocupação deve ser feita por servidores efetivos enquanto aqueles outros são de ocupação transitória e destinados a funções de direção ou assessoramento.

Nesta linha, há inúmeras manifestações desta Corte, colacionado-se, a título de exemplo, a ementa à Consulta respondida pela Resolução 967/94:

Consulta. Edição de lei que criou quadro de cargos em comissão para funções típicas de provimento efetivo. Flagrante inconstitucionalidade, face ao art. 37, II, do Texto Magno, que dispõe sobre a obrigatoriedade de concurso para o ingresso no Serviço Público; assim como aos princípios constitucionais da moralidade administrativa e da impessoalidade”.

Ainda questiona o consulente: “Se temos na Prefeitura pessoas que já trabalham, com autorização temporária, e agora seus contratos estão vencendo, podemos contratá-los em cargo comissionado para que não percam o emprego?”

Manifestou-se a Diretoria de Contas Municipais, que se os contratados “com autorização temporária”, foram admitidos para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público (artigo 37, inciso IX, da Carta da República), uma vez cessada esta necessidade, e vencidos os contratos, torna-se imperiosa a cessação da prestação de serviço pelos contratados, sob pena de descumprimento da norma constitucional.

A contratação temporária é cabível perante situações de emergências, é dizer, ‘excepcionais’, portanto, em que está em pauta um interesse que ‘excepciona’ - de modo transitório - a admissão por concurso. Sendo esta a índole do preceito, compreende-se também que a Administração fica posta no indeclinável dever de instaurar de imediato o concurso,

---

<sup>5</sup> Ibidem, p. 364.

para o ulterior provimento definitivo, salvo nos casos em que a demanda de pessoal é em si mesmo temporária por ser sazonal, ou porque não é previsível sua reprodução<sup>6</sup>.

Se a contratação temporária somente se justifica em pouquíssimos casos, considerando-se que se trata de uma exceção ao princípio constitucional da acessibilidade aos quadros do serviço público apenas pela via do concurso público, mais estrita é a possibilidade de se criar cargos em comissão, que não podem ser utilizados para funções técnicas, profissionais, e menos ainda braçais, mas ser destinados a propiciar a necessária estrutura de chefias e assessorias que assegure a harmonia do organograma e o adequado funcionamento da máquina administrativa pública.

Pelo exposto, corroborando o entendimento do Corpo Técnico, opina-se pelo conhecimento da presente Consulta, e sua resposta nos termos acima, observando-se que é mister que a administração pública, ao criar cargos em comissão atenda às conveniências do serviço com fundamento no interesse público.

É o Parecer.

Curitiba, em 30 de dezembro de 1997.

**LAERZIO CHIESORIN JUNIOR**  
**Procurador**

---

<sup>6</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta.** p. 84.



## **CARGOS - ACUMULAÇÃO**

### **1. SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO - PROFESSORA - 2. VEREADOR - PRESIDENTE DO CONSELHO TUTELAR.**

---

RELATOR : Conselheiro João Cândido F. da Cunha Pereira  
 PROTOCOLO Nº : 310.063/97-TC.  
 ORIGEM : Município de Santa Tereza do Oeste  
 INTERESSADO : Presidente da Câmara  
 DECISÃO : Resolução nº 329/98 -TC. - (unânime)

#### **Consulta.**

**Secretária de Educação. Exercício concomitante do cargo de professora. Inconstitucionalidade. Aplicação do Art. 37, XVI, da CF/88.**

**Cessão de terreno a vereador, pelo município. Ocorrência de impedimento negocial. Art. 54, I, "a", da CF/88 e 64, I, "a" da LOM. Vereador. Exercício da função de Presidente do Conselho Tutelar. Impossibilidade. Inteligência dos artigos 54, II, "d", da CF/88 e 54, II, "b" da LOM c/c 132 e 133 da Lei nº 8.069/90.**

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 383/97 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 e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 22 de janeiro de 1998.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
**Presidente**

**Diretoria de Contas Municipais**  
**Parecer nº 383/97**

1 O Sr. Antonio Adelson Marciniak, na qualidade de Presidente da Câmara, remete Consulta a esta Corte de Contas, com o seguinte teor:

1º A Constituição Federal de 1988 e a própria Lei Orgânica Municipal determina que os Secretários Municipais não podem acumular cargos, salvo se o horário for compatível, caso de Professor e Médico. Acontece que a Secretária de Educação pelo cargo que exerce, não poderia em hipótese alguma acumular o cargo de Professora em horário de expediente, ou seja, em período diurno.

2º Pode Vereador, no exercício do mandato, receber da Prefeitura Municipal terreno no Parque Industrial?

3º Pode Vereador, no exercício do mandato, exercer a Presidência do Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente?

2 Inicialmente registre-se que estão presente os requisitos de admissibilidade da Consulta, conforme disposto no artigo 31, da Lei nº 5.615/67.

### **MÉRITO**

3 O detentor de cargo comissionado sujeita-se às limitações referentes à acumulação de cargos públicos elencadas no artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal, segundo o qual a acumulação remunerada, respeitada a compatibilidade de horários, só poderá ocorrer em relação a: dois cargos de professor, um de professor e outro técnico ou científico, dois cargos privativos de médico.

4 Registre-se pois, a procedência da assertiva do consultante ao afirmar a impossibilidade da acumulação do exercício do cargo de Secretária de Educação com o de professora. Em primeiro lugar porque a Carta Constitucional excetua o acúmulo em relação a **dois cargos de professor**, o que não ocorre no presente caso. E, em segundo lugar, porque a acumulação só será permitida havendo **compatibilidade de horários**.

5 Sobre o tema este Tribunal, através do Plenário decidiu:  
“Denúncia. Professora da Rede Estadual de Ensino à disposição do Executivo Municipal ocupando cargos de confiança e percebendo de ambas as fontes pagadoras. Acúmulo de cargos, tendo em vista o preceituado no art. 37, XVI, da CF/88 (Resolução nº 13.587/93)”.

6 A segunda indagação revela a ocorrência de impedimento negocial consubstanciado no artigo 54, inciso I, letra “a”, da Constituição Federal, e no artigo 64, inciso I, letra “a”, da Lei Orgânica Municipal, este dispondo:

Art. 64. É vedado ao vereador:

I - desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com o Município, com suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, ou com suas empresas concessionárias de serviços públicos, salvo quando o contrato obedecer à cláusula uniforme;

7 Obviamente para haver a “cessão” do terreno o cessionário deverá firmar contrato com o Município. Segundo Arruda VIANA, em **O Município e a sua Lei Orgânica**, editora Saraiva, o fundamento dessas restrições é de conteúdo moral. Desejam evitar tire o vereador proveito de sua qualidade logrando benefícios e vantagens materiais com perigo de por em xeque a dignidade da Câmara, destruindo ou impedindo com esses motivos a confiança do povo para com o órgão legislativo.

8 Também sobre o presente caso esta Corte já se manifestou:  
“Consulta. Incompatibilidade negocial entre vereador ou outros agentes políticos e entidades do poder público, conforme art. 54, I, “a”, II, “a” e art. 37 da CF/88 e art. 33, I, “a” e II, “c” da LOM. Nulidade dos atos praticados ao erário e às cominações previstas no DL 201/67, inclusive com a perda do mandato (art. 34, I da LOM)”.

9 Por derradeiro, em resposta à terceira indagação, cabe esclarecer que a instituição dos Conselhos Tutelares deve obedecer ao disposto na Lei nº 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente, que a respeito estabelece:

Art. 132. Em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar, composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução.

Art. 133. Para cada candidatura a membro do Conselho Tutelar serão exigidos os seguintes requisitos:

- I - reconhecida idoneidade moral;
- II - idade superior a vinte e um anos;
- III - residir no Município.

10 Por outro lado, a Constituição Federal, em seu artigo 54, inciso II, letra "d", dispõe ser vedado, aos Deputados e Senadores, desde a posse, ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

11 No âmbito municipal, a vedação encontra-se elencada no artigo 64, inciso II, letra "b", da LOM.

12 Considerando-se, pois, que os membros dos Conselhos Tutelares, inclusive o Presidente do Conselho, cumprem mandato eletivo, cuja escolha dar-se-á através de eleição, direta ou indireta, exsurge cristalina a incompatibilidade do exercício das funções de membro do Conselho e Vereador.

13 Ante o exposto opina-se que a Consulta seja respondida nos termos deste parecer.

DCM, em 24 de novembro de 1997.

**RITA DE CÁSSIA BOMPEIXE CARSTENS MOMBELLI**  
**Assessora Jurídica**

## **COMBUSTÍVEL - AQUISIÇÃO**

### **1. LEI - RETROATIVIDADE - 2. LICITAÇÃO.**

---

RELATOR : Conselheiro Rafael Iatauro  
 PROTOCOLO Nº : 296.680/97-TC.  
 ORIGEM : Município de Pato Branco  
 INTERESSADO : Prefeito Municipal  
 DECISÃO : Resolução nº 977/98 -TC. - (unânime)

**Consulta. Licitação. Retroatividade da Lei. Contrato firmado entre o município e a Petrobrás Distribuidora S.A., sob a égide da legislação anterior. Dúvida quanto à necessidade de realização de processo licitacional de acordo com a Lei nº 8.666/93. Desnecessidade. Aplicabilidade da nova Lei de licitações apenas nas hipóteses previstas no artigo 121, da Lei nº 8.666/93, com as alterações introduzidas pela Lei nº 8.883/94.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Rafael Iatauro, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 341/97 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 e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 03 de fevereiro de 1998.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
**Presidente**

## **Diretoria de Contas Municipais** **Parecer nº 341/97**

1 Trata-se de Consulta formulada pelo Sr. Alcení Guerra, na qualidade de Prefeito Municipal, objetivando dirimir dúvida acerca da aplicação das disposições da Lei nº 8.666/93 à contrato celebrado em 1990.

2 Inicialmente, registre-se que estão presentes os pressupostos de admissibilidade da Consulta, conforme disposto no artigo 31, da Lei nº 5.615/67.

### **MÉRITO**

3 Relata o consulente que, em data de 10/09/90, o Município e a Petrobrás Distribuidora S.A., celebraram contrato, de execução mensal, para o fornecimento de óleo diesel, óleos lubrificantes, asfalto e graxas. Perquire sobre a necessidade de realização de nova licitação, tendo em vista a edição da Lei nº 8.666/93, ou possibilidade de cumprimento do contrato, conforme pactuado, até o final do prazo estipulado.

4 Esta Corte de Contas manifestou-se sobre a matéria tendo, a respeito, editado a Resolução nº 33.962/93, em processo assim ementado:

Consulta. Contrato firmado entre o Município e a Petrobrás Distribuidora S.A., para fornecimento de derivados de petróleo, sob a égide do DL nº 200/67. Impossibilidade de exame da legalidade do referido acordo diante da LF nº 8.666/93, por não ser aplicável este diploma legal à situação já consumada como ato jurídico perfeito, conforme dispõe seu artigo 121.

5 De fato, a teor do artigo 121, *caput*, da Lei de Licitações "O disposto nesta Lei não se aplica às licitações instauradas e aos contratos assinados anteriormente à sua vigência".

6 Ocorre que posteriormente foi editada a Lei nº 8.883, de 08/06/94, que deu nova redação a vários dispositivos da Lei nº 8.666/93, figurando dentre eles o já citado artigo 121 que passou a dispor:

Art. 121. O disposto nesta Lei não se aplica às licitações instauradas e aos contratos assinados anteriormente à sua vigência, ressalvado o disposto no art. 57, nos §§ 1º, 2º e 8º do art. 65, no inciso XV do art. 78,

bem assim o disposto no caput do artigo 5º, com relação ao pagamento das obrigações na ordem cronológica, podendo esta ser observada, no prazo de noventa dias contados da vigência desta Lei, separadamente para as obrigações relativas aos contratos regidos por legislação anterior à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

7 Comentando o dispositivo supra, Marçal JUSTEN FILHO, *in* **Comentários à Lei de Licitações**, ed. Aide, esclarece:

Na redação original da Lei nº 8.666/93, a solução para os conflitos de direito intertemporal fora a não incidência de seus dispositivos aos contratos firmados e às licitações instauradas antes de sua vigência... Com a Lei nº 8.883, determinou-se a aplicabilidade de diversos dispositivos a contratos firmados e a licitações instauradas anteriormente... à vigência dessa lei, obviamente. Seria incompatível com a Constituição que a Lei nº 8.883 determinasse que a Lei nº 8.666 se aplicasse, desde 21 de junho de 1993, a relações então pendentes. O problema não seria a retroatividade da Lei nº 8.666, mas da indevida retroatividade da Lei nº 8.883.

8 Sobre o tema Antonio Roque CITADINI, em seus **Comentários e Jurisprudência sobre a Lei de Licitações**, ed. Max Limonad, assevera:

As disposições desta nova lei de licitação não se aplicam às licitações que estavam sendo instauradas no regime do Decreto-lei nº 2.300/86. Especialmente as regras do procedimento licitatório (prazos, edital, recursos, julgamento, etc.), obedecem ao estatuto então vigente, não sendo necessário que o administrador passe a adotar as novas disposições que tratam da matéria. **Quanto aos contratos, embora o artigo 121 do atual estatuto afirme a prevalência da legislação vigente à época da assinatura, grande número de ressalvas são feitas de forma que os contratos passam a obedecer a legislação nascente, em detrimento do antigo Decreto-lei nº 2.300/86. São explicitamente excepcionadas e passam a respeitar a nova lei, dentre outras, as matérias que se referem: a) à duração dos contratos; b) aos acréscimos, variações, limites de reajustes; c) ao atraso de pagamento; e d) ao pagamento na ordem cronológica.** (grifei).

9 No mesmo sentido são os precedentes jurisprudenciais a seguir transcritos:

Edital de concorrência pública. Os contratos devem manter conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam, mesmo aqueles assinados posteriormente à vigência da Lei nº 8.666/93, mas originados de procedimento licitatório praticado sob a égide do Decreto-lei nº 2.300/86, a este tem que se subordinar. (TCE/RJ - **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, n. 25, set. 1993, p. 268).

Contrato administrativo. Prorrogação. Retroatividade, nos termos do art. 121 da Lei nº 8.666/93, na redação adotada pela Lei nº 8.883/94, aplica-se aos contratos anteriormente celebrados, a possibilidade da prorrogação de sessenta meses, do prazo de prestação de serviços executados de forma contínua. (TCU, TC-23.345/94 - **Revista de Direito Administrativo**, v. 201, jul/set. 1995, p. 323).

10 Assim, tratando-se de contrato formalizado sob a égide da legislação anterior deve o mesmo continuar sendo cumprido conforme pactuado, possibilitando-se à Administração a aplicação do contido no artigo 121, da Lei nº 8.666/93, com as alterações introduzidas pela Lei nº 8.883/94.

É o Parecer.

DCM, em 22 de outubro de 1997.

RITA DE CÁSSIA BOMPEIXE CARSTENS MOMBELLI  
**Assessora Jurídica**



## **CONSULTA MUNICIPAL**

**1. VICE-PREFEITO - REMUNERAÇÃO - 2. FUNDO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL - 3. VEREADORES - DESPESAS DE VIAGENS - 4. DESAPROPRIAÇÃO - 5. SERVIDOR PÚBLICO - 6. CARGO EM COMISSÃO.**

---

RELATOR	: Auditor Marins Alves de Camargo Neto
PROTOCOLO Nº	: 97.277/97-TC.
ORIGEM	: Município de Quinta do Sol
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução nº 943/98 -TC. - (unânime)

### **Consulta.**

**Vice-Prefeito. Acumulação de verba de representação e remuneração decorrente do exercício de cargo em comissão. Possibilidade. Não incidência da vedação constitucional inserta no art. 37, XVI.**

**Fundo de Previdência Municipal. Destinação específica da contribuição que deve reverter exclusivamente em favor dos contribuintes, de acordo com a LOM.**

**Servidores públicos eleitos vereadores. Continuidade do exercício das funções de motorista. Despesas de viagens decorrentes desse exercício. Possibilidade de reembolso desde que atendido o disposto no art. 69, da LOM.**

**Desapropriação por utilidade pública. Necessidade de prévia autorização legislativa. Servidor Público aposentado. Acumulação remunerada de cargos. Possibilidade desde que atendidos os requisitos do art. 37, XVI da CF/88.**

**Cargos em comissão. Possibilidade de nomeação para o seu exercício de servidores aposentados. Ausência de vedação constitucional.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor Marins Alves de Camargo Neto, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 87/97 da Diretoria de Contas Municipais, observando-se, quanto à quinta indagação, da impossibilidade de acumulação de proventos com vencimentos, excetuando-se as decorrentes dos casos permitidos constitucionalmente, previstos no artigo 37, XVI da Carta Magna.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 29 de janeiro de 1998.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO  
Presidente

***Diretoria de Contas Municipais***  
***Parecer nº 87/97***

1 O Senhor Prefeito do Município de Quinta do Sol, Narcizo Joventino Cacilha, dirige-se a este Tribunal formulando as questões que serão, pela ordem, reproduzidas e respondidas.

2 Em primeiro lugar é relevante observar que estão presentes os pressupostos de admissibilidade da Consulta, conforme disposto no artigo 31, da Lei nº 5.615/67.

**MÉRITO**

**PRIMEIRA QUESTÃO**

É legal o vice-prefeito, após a sua nomeação no cargo em comissão, receber, também, a verba de representação?

1 Na lição de Hely Lopes MEIRELLES:

O vice-prefeito é o substituto, nos afastamentos, e o sucessor, no caso de vaga, do prefeito. Eleito, permanece como titular de um mandato executivo e na expectativa do exercício do cargo de prefeito, mas dele não deve auferir qualquer vantagem, nem suportar seus encargos, enquanto não o assumir em caráter de substituição ou de sucessão.<sup>1</sup>

2 Dessume-se, pois, que o vice-prefeito não ocupa cargo e nem exerce mandato, permanecendo na expectativa de um direito consistente em eventual substituição ou permanente exercício do cargo de prefeito. A Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XVI, proíbe a acumulação remunerada de cargos públicos, vedação que, no entanto, não atinge o vice-prefeito justamente por não ser ele detentor de cargo algum.

3 Também não há que se falar em acumulação de remuneração. O vice-prefeito recebe apenas verba de representação, que, por sua vez, possui caráter indenizatório, compensatório por eventuais gastos com encargos sociais, não havendo óbice legal ao recebimento acumulado da verba de representação e remuneração decorrente do exercício do cargo em comissão, mormente sendo este último de livre nomeação e exoneração.

4 Aliás, este tem sido o entendimento adotado pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná que analisando a questão proclamou:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Procedência. Dispositivo de lei municipal que proíbe o vice-prefeito de exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive aqueles de que seja demissível "ad nutum", na administração pública direta ou indireta. Inadmissibilidade. (...)

(...) Frise-se desde logo, que o ilustre representante do "Parquet", equivocadamente, aduziu, em primeiro lugar, que a Constituição Federal, no artigo 37 e incisos XVI e XVII, veda a acumulação remunerada de cargos públicos.

Ora o Vice-Prefeito não ocupa cargo burocrático, por isso que sobre o mesmo não incidem as diretrizes constitucionais destinadas a disciplinar o regime do funcionalismo público, regido pela legislação estatutária. Assim, a proibição constitucional de acumular cargos públicos lhe é estranha.

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, p. 529.

Outro aspecto desprezado pelo respeitável parecer ministerial, reside no caráter específico do estipêndio percebido pelo Vice-Prefeito. Em geral, lhes são atribuídas verbas de representação, a fim de compensar gastos extraordinários com encargos sociais decorrentes do múnus público...<sup>2</sup>

5 E ainda:

(...) 2 O Vice-Prefeito não exerce cargo nem mandato, sendo sua missão a de substituir e suceder o Prefeito Municipal. Enquanto isso não ocorre mantém o Vice-Prefeito a expectativa de direito - decorrente da escolha popular pelo voto - não se enquadrando na categoria de agente político, podendo ele exercer cargo de Secretário Municipal sem que tal fato caracterize a vedação constitucional do "acúmulo de cargos". (...) <sup>3</sup>

6 Diante do que acima ficou consignado resta opinar pela legalidade do recebimento pelo vice-prefeito da verba de representação, bem como, remuneração referente à sua nomeação para o exercício de cargo em comissão.

## SEGUNDA QUESTÃO

a) - É legal o Fundo de Previdência adquirir máquinas pesadas (motoniveladora, esteira, etc.) para a realização de serviços para o Município de Quinta do Sol e outros que se interessarem, mediante processo licitatório?

b) - É legal a aquisição de imóveis objetivando locá-los para aumento da receita do Fundo de Previdência?

1 O artigo 149, parágrafo único, da Constituição Federal estabelece:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.

2 Vê-se, portanto, que a destinação desta contribuição é específica, devendo reverter em benefício dos contribuintes dentro do âmbito

<sup>2</sup> Ação direta de inconstitucionalidade nº 36.321-7. Relator Desembargador Nasser de MELO.

<sup>3</sup> Ação direta de inconstitucionalidade nº 13.571-9. Relator Desembargador Oto SPONHOLZ.

previdenciário, sendo estranho à finalidade do Fundo Previdenciário a aquisição de equipamentos destinados à realização de serviços para o Município, não bastando, para tanto, que a saúde financeira do Fundo seja ótima, conforme noticia o consulente.

3 Quanto a segunda indagação, item *b*, deve a mesma ser analisada à luz do que dispõe a lei regulamentadora do Fundo, a qual, se existente, a teor do artigo 100, inciso III, da LOM, não foi devidamente juntada a este expediente, impossibilitando, desta forma, a análise da presente questão.

4 Opina-se, portanto, negativamente ao item *a*, e deixa-se de responder ao item *b* na ausência de subsídios para tanto.

### TERCEIRA QUESTÃO

Poderá o Município reembolsá-los das despesas de viagens sem que haja desobediência no art. 19 da Lei Orgânica?

1 Perquire a autoridade municipal se o pagamento de despesas de viagens a vereadores que, sendo servidores da Secretaria de Saúde, deslocam-se diariamente a cidades vizinhas, não afronta o disposto no artigo 19 da LOM.

2 O referido artigo proíbe que vereadores aceitem ou exerçam cargos, funções ou empregos remunerados, inclusive os demissíveis *ad nutum*, no âmbito municipal, incluídas as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e concessionárias de serviço público.

3 Há que se analisar a questão sob duas óticas. Em primeiro lugar e pelo que relata o consulente, os servidores públicos, eleitos vereadores, continuaram a exercer as funções de motoristas, vinculados à Secretaria da Saúde, situação permitida e prevista na Constituição Federal, em seu artigo 38, inciso III, segundo o qual o servidor público investido no mandato de vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração de cargo eletivo. Tal dispositivo é, inclusive, citado na própria LOM, em seu artigo 130.

4 Vê-se, portanto, que não há qualquer desobediência ao artigo 19 de LOM, justamente porque o mesmo regula situação diversa.

5 Em segundo lugar remanesce a questão atinente ao pagamento de reembolso por despesas de viagens. Havendo despesas com alimentação e eventual pousada, nada obsta que as mesmas sejam pagas ao servidor, através de um sistema de reembolso de despesas ou diárias, desde que regularmente comprovadas. Porém, tratando-se de despesas públicas, devem as mesmas realizar-se em estrita consonância com o princípio da legalidade, impondo-se prévia autorização legislativa para a sua efetivação, sendo pertinente consignar que referindo-se as despesas a servidores públicos, uma vez que os vereadores receberão os reembolsos naquela qualidade, a iniciativa legislativa caberá ao Chefe do Poder Executivo do Município.

6 Sendo, aparentemente, regular o exercício concomitante, do cargo público e mandato eletivo, opina-se pela possibilidade do reembolso de despesas desde que elaborada e obedecida legislação específica aplicável à espécie, considerando-se ainda o disposto no artigo 69 da LOM, que cuida da legalidade das despesas públicas.

#### **QUARTA QUESTÃO**

Entende essa Egrégia Corte que antes do Decreto de Desapropriação deva haver autorização legislativa, em face de tratar-se de bem imóvel?

1 A desapropriação é forma originária de aquisição da propriedade e que se efetiva através do pagamento de indenização ao proprietário do bem expropriado.

2 A Lei Orgânica do Município, em seu artigo 149, § 2º, estabelece: "A aquisição de bem imóvel, a título oneroso, depende de avaliação prévia e de autorização legislativa".

3 Assim, opina-se no sentido da necessidade de autorização legislativa para que seja desapropriado o imóvel por utilidade pública.

## QUINTA QUESTÃO

a) - O Município poderá, em caso de aprovação no Concurso, habilitar servidor estatutário, cuja aposentadoria esteja sendo paga pelos cofres do Tesouro Municipal?

b) - Cargos de provimento em comissão poderão ser preenchidos por servidores aposentados, quer pelo regime estatutário, quer pelo CLT?

c) - Cidadão aposentado na iniciativa privada, pelo INSS, poderá ser aproveitado para preenchimento de cargo em comissão do Município?

1 A primeira pergunta refere-se a antiga argumentação acerca da possibilidade de acumulação de vencimentos e proventos. Neste passo, o que importa esclarecer é que o servidor público, uma vez aposentado, não perde esta qualidade, apenas passa da atividade para a inatividade, tendo, inclusive, os mesmos direitos do servidor em atividade, preocupação, aliás, de caráter constitucional.

2 Aplica-se, também, ao inativo o disposto artigo 37, inciso XVI, da Carta Magna, decorrendo daí que o que se pode acumular na atividade do serviço público equivale à acumulação permitida na inatividade, restando evidente que servidor público aposentado não pode exercer cargo público acumulando proventos da aposentadoria com vencimentos de funcionário ativo, sendo a vedação extensiva a empregos e funções, excetuando-se apenas as hipóteses previstas no citado artigo.

3 Neste sentido manifestou-se o Supremo Tribunal Federal através do Recurso Extraordinário nº 163.204-6/94, assim ementado:

Constitucional. Administrativo. Servidor Público. Proventos e Vencimentos: Acumulação. CF, art. 37, XVI, XVII.

I - A acumulação de proventos e vencimentos somente é permitida quando se tratar de cargos, funções ou empregos acumuláveis na atividade, na forma permitida pela Constituição. CF, art. 37, XVI, XVII; art. 95, parágrafo único, I. Na vigência da Constituição de 1946, art. 185, que continha norma igual à que está inscrita no art. 37, XVI, CF/88, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal era no sentido da impossibilidade da acumulação de proventos com vencimentos, salvo se os cargos de que decorrem essas remunerações fossem acumuláveis.

II - precedentes do STF: RE 81.729 - SP, RE 68.480, MS 19.902, RE 77.237 - SP, RE 76.241 - RJ.

III - RE conhecido e provido.

4 Também este é o entendimento esposado pelo Superior Tribunal de Justiça:

(...) a Constituição não proíbe o aposentado concorrer a outro cargo público. Consulte-se, entretanto, a teleologia da norma. O direito não pode, contudo, contornar a proibição de acumular cargos, seja concomitante, ou sucessiva. A proibição de acumulação de vencimentos e proventos decorrer do princípio que veda a acumulação de cargos. A eficiência não se esgota no exercício da atividade funcional. Alcança arco mais amplo para compreender também a eficiência para a carreira. <sup>4</sup>

5 À guisa deste entendimento esta Corte de Contas fez editar as Resoluções nº 7.423/95 e nº 4.245/95.

6 Diversa é a situação do comissionado, por não se tratar de cargo efetivo, de carreira, e sim de cargo, declarado em lei de livre nomeação e exoneração, não havendo óbice legal a que o mesmo seja ocupado por servidores aposentados, quer estatutários ou celetistas, entendimento, aliás, proclamado no Recurso Extraordinário nº 163.204-6, anteriormente citado e do qual se extrai:

(...) não estendo a afirmativa, em termos radicais, à acumulação de proventos com vencimentos de cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração, dado que, com relação a estes, a sistemática é diferente. <sup>5</sup>

7 Com relação aos aposentados pelo INSS, não há dúvidas de que os mesmos poderão ocupar cargos comissionados na municipalidade, justamente pela característica peculiar do cargo em comissão.

8 Elucidativa é a transcrição da seguinte ementa proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral:

Administrativo. Servidor Público. Acumulação de proventos com vencimentos. Cargo efetivo e cargo em comissão. Aposentado do Banco

<sup>4</sup> Recurso ordinário em mandado de segurança nº 5.590/95. DJ, 10.06.1996. p. 20.395.

<sup>5</sup> p. 14.



do Brasil. I - São acumuláveis os vencimentos de cargo público efetivo com proventos que não sejam pagos pelo Tesouro Nacional ou a conta do erário de qualquer dos Estados - Membro ou Municípios.

II - A vedação de acumular proventos adstringe-se aos decorrentes de cargos ocupados por servidores estatutários, salvo se a remuneração desses cargos forem acumuláveis na atividade (Constituição, arts. 40, parágrafo 7; 95, parágrafo único, inciso I; 128, II, 'd').

III - Não há proibição de acumulação de proventos com vencimentos de cargo em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

IV - No caso, o servidor, ocupante de cargo efetivo, está no exercício de cargo em comissão, podendo, por isso, acumular a sua remuneração na atividade com os benefícios, oriundos da inatividade, que percebe do INSS e da PREVI (Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil).<sup>6</sup>

9 Ante o exposto opina-se pela impossibilidade quanto a subquestão **a** e pela possibilidade quanto às subquestões **b e c**.

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

DCM, em 25 de março de 1997.

RITA DE CÁSSIA BOMPEIXE CARSTENS MOMBELLI  
**Assessora Jurídica**

<sup>6</sup> Processo administrativo nº 14.973. Resolução nº 19.431. DJ, 21.03.1996. p. 8.068.

## **DESAPROPRIAÇÃO - ÁREA RURAL**

### **1. INTERESSE PÚBLICO - NÃO CONFIGURAÇÃO.**

---

RELATOR	: Conselheiro João Cândido F. da Cunha Pereira
PROTOCOLO Nº	: 301.315/97-TC.
ORIGEM	: Município de Boa Ventura de São Roque
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução nº 1.212/98 -TC. - (unânime)

**Consulta. Aquisição pelo município, mediante autorização legislativa e via cessão de direitos, de área rural, gravada com cláusula resolutiva, destinada a abrigar viveiro de mudas e parque industrial. Interesse público não demonstrado. Impossibilidade.**

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 321/97 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 e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 05 de fevereiro de 1998.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
**Presidente**

## ***Diretoria de Contas Municipais***

### ***Parecer nº 321/97***

1 O Senhor Prefeito de Boa Ventura de São Roque formula Consulta a esta Corte por meio da qual indaga sobre a legalidade de o município, mediante autorização legislativa da Câmara Municipal, adquirir mediante cessão de direitos, área de terras rurais, com a finalidade de nelas serem implantados viveiro de mudas municipal e parque industrial.

2 A dúvida, salienta o Consulente, justifica-se ante cláusula resolutiva constante do título de Domínio do proprietário vendedor que o obriga a residir com sua família no imóvel pelo prazo de 10 anos, cujo termo ocorrerá somente em 12.06.2001, sendo certo que além do imóvel em questão ser o único em condições de abrigar o viveiro de mudas e parque industrial, como atestam os órgãos [sic] de proteção ambiental, outros possuem a mesma cláusula resolutiva, a vista da regularização que o IAP procedeu no município.

#### **PRELIMINARMENTE**

Estão presentes os pressupostos de admissibilidade da Consulta, já que o expediente vem subscrito por autoridade a quem a Lei 5.615/67 defere essa faculdade e a matéria de que trata a dúvida é da competência deste Colegiado, conforme previsão do art. 31 daquele diploma legal.

#### **MÉRITO**

3 Trata-se de saber se ao município é lícito adquirir determinada área rural destinada a abrigar viveiro de mudas e parque industrial, providência que se implementaria via concessão de direito, precedida de autorização legislativa.

4 O tema da Consulta encontra disciplinamento na norma do art. 1º da Lei de Licitações:

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**. (destaque).

5 A regra geral estabelecida pelo dispositivo impõe ao administrador público que submeta todas as compras ao crivo de procedimento licitatório, dele excluído apenas as aquisições enquadráveis nas hipóteses, excepcionais, de dispensa ou de inexigibilidade do certame, previstas, respectivamente pelos arts. 24 e 25.

6 À primeira vista, a hipótese ventilada pelo consulente não parece guardar correspondência com as exceções permitidas pelo legislador, de modo a legitimar a aquisição da área rural direta do particular sem competição, mesmo que se trate de imóvel com aparentes características singulares sobre o qual recai o interesse do município em prejuízo de outro, que não atenderia ao interesse público.

7 Isso porque o ilustre Consulente não demonstra justificadamente, quais os motivos determinantes da escolha específica que colocam aquele imóvel rural como o único capaz de atender às necessidades da Administração, declinadas no preâmbulo.

8 De qualquer modo, se, de fato, existirem razões jurídicas suficientes, em virtude das quais se conclua pelo cabimento da aquisição direta, por inviabilidade de competição, poderia o município, em tese, valer-se do preceito extraordinário e promover a compra da área diretamente do particular, observando o rito estabelecido pelo art. 26 da Lei de Licitações, porque a hipótese de inexigência prevista pelo art. 25 não consigna enumeração exaustiva, mas exemplificativa. Nesse sentido, o parecer da melhor doutrina:

A nova Lei adotou o mesmo conceito amplo de inexigibilidade consagrado na legislação anterior. Os casos referidos nos incisos têm cunho claramente exemplificativo. Isso se confirma pela cláusula 'em especial', adotada na redação do caput. Assim, sempre que inexistir viabilidade de competição, poderá efetivar-se a contratação direta, ainda quando não se configurarem situações expressamente constantes do elenco do art. 25. (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 4. ed. AIDE, 1996. t. 2, p. 168-169).

9 Por outro lado, o imóvel sobre o qual recai o interesse do município, cuja titularidade de domínio foi conferida ao particular em 12 de junho de 1991 pelo Estado do Paraná pelo título de fls. 02, está gravado com cláusula resolutiva, em função da qual o adquirente está obrigado a residir com sua família no imóvel pelo prazo mínimo de 10 anos.

10 Por isso, ainda que superado o óbice inicial da compra direta, sem competição, sempre subordinada à necessária justificação da

escolha, sob pena de invalidação do ato e responsabilização do agente que lhe deu causa, a alienação não reúne condições de ser concretizada porque as restrições incidentes sobre a área escolhida desautorizam-na, por completo.

11 Embora não cogitada pelo Consulente, restaria ao Poder Público a alternativa da desapropriação por utilidade pública. Contudo, essa restrição suprema ao direito de propriedade, *in casu*, não tem aplicação, não só porque as finalidades almejadas (a instalação de viveiro de mudas e parque industrial não se enquadram no édito que regulamenta a matéria - Decreto-lei nº 3.365/41, art.), como também ao Município não é dado expropriar bem do Estado, já que o domínio, uma vez desatendidas as condições estipuladas no título, reverteria em favor daquela pessoa jurídica de direito público, conforme dispõe a regra do § 2º do art. 1º do mencionado diploma:

“§ 2º. Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá proceder autorização legislativa”.

12 De outra parte, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária só incide sobre imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, a teor do disposto no art. 184 do Texto Constitucional, hipótese desde logo descartada porque a área objeto do interesse do município, salvo prova em contrário, vem cumprindo função nitidamente social.

13 Diante do exposto, a iniciativa do Consulente mostra-se inviável, razão pela qual a dúvida poderá ser respondida pela negativa.

É o Parecer.

DCM, em 25 de setembro de 1997.

ANTONIO CARLOS MACIEL XAVIER VIANNA  
**Assessor Jurídico**

## **DESAPROPRIAÇÃO - UTILIDADE PÚBLICA**

### **1. PRÉVIA AUTORIZAÇÃO.**

---

RELATOR : Conselheiro Rafael Iatauro  
 PROTOCOLO Nº : 155.742/97-TC.  
 ORIGEM : Município de Santa Tereza do Oeste  
 INTERESSADO : Presidente da Câmara  
 DECISÃO : Resolução nº 495/98 -TC. - (unânime)

**Consulta. Desnecessária a autorização legislativa para que o Executivo realize desapropriação de bens para fins de utilidade pública e interesse social. As verbas repassadas em face da Lei Estadual nº 8.917/88 devem ser utilizadas em suas finalidades específicas sob pena de nulidade por desvio de finalidade.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Rafael Iatauro, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 29.106/97 da 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 e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 27 de janeiro de 1998.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
**Presidente**

**Procuradoria**  
**Parecer nº 29.106/97**

Pelo presente protocolado o Presidente da Câmara Municipal de Santa Tereza do Oeste vem formular **Consulta** junto a este Tribunal acerca das seguintes questões:

1 Pode o Prefeito Municipal desapropriar áreas de terras para construção de casas populares, e ou instalação de indústrias sem a prévia autorização do Legislativo?

2 As verbas do Paraná Urbano FDU, quando destinadas para finalidade específica tais como vilas rurais, podem ser usadas para outra finalidade, que não autorizada em Lei?

E ainda, solicitou fosse encaminhada cópia da legislação que regulamenta o programa do Paraná Urbano.

Manifestando-se no expediente por meio do Parecer nº 216/97 a Diretoria de Contas Municipais com relação a primeira indagação, coloca que a aquisição onerosa de imóvel para o Município depende de lei autorizativa e de avaliação prévia segundo o artigo 28 da Lei Orgânica local, opinando pela necessidade de autorização legislativa para que o bem seja desapropriado por utilidade pública (implantação de indústria) e interesse social (construção de casas populares).

Com relação a segunda indagação, a DCM coloca que a utilização das verbas para outra finalidade afora as previstas na Legislação do FDU é passível de nulidade, por desvio de finalidade.

A Diretoria Revisora de Contas quanto às questões apontadas pelo consulente, na Informação nº 612/97 sugere que a resposta à Consulta adote os fundamentos aduzidos no Parecer da Diretoria de Contas Municipais.

**1 PRELIMINARMENTE**, cabe colocar que o consulente é parte legítima para formular Consulta este Tribunal, nos termos em que estatui o artigo 31, da Lei nº 5.615/67;

**2 NO MÉRITO**

No que diz respeito à primeira indagação feita pelo Presidente do Legislativo, nos permitimos discordar da Diretoria de Contas Municipais entendendo que não se faz necessária a autorização legislativa para que o Executivo realize desapropriação de bens para fins de utilidade pública e interesse social.

A citada Diretoria fundamenta a sua resposta no artigo 28 da Lei Orgânica do Município que dispõe: "a aquisição de bens móveis e imóveis por compra ou permuta, depende de prévia avaliação e autorização legislativa".

Ocorre que a desapropriação não pode ser tida como uma compra e venda, pelo que não estaria regulada pelo retrocitado dispositivo da LOM. A sua natureza jurídica é diversa.

No entendimento de Roberto Barcellos de MAGALHÃES, citado na obra **Teoria e prática da desapropriação** de Carlos Alberto Dabus MALUF (São Paulo : Saraiva, 1995. p. 2), a desapropriação é um

ato administrativo de desapossamento da propriedade privada, de caráter unilateral. É um ato **sui generis** e complexo. Por lhe faltar o elemento volitivo básico, a consensualidade, ou acordo bilateral de vontades, não pode ser considerado uma venda, tampouco se equiparado a outro contrato típico de direito privado ou público. A desapropriação tem como elemento essencial a coação e, como conseqüência, a translação do domínio. Ela legitima-se pelo poder de império que compõe o próprio poder estatal.

Ao definir o instituto da desapropriação ou expropriação, Hely Lopes MEIRELLES em sua obra **Direito municipal brasileiro** (6. ed., São Paulo : Malheiros, 1990. p. 301), coloca como sendo uma "transferência compulsória da propriedade particular para o Poder Público ou seus delegados, por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro e, ainda, por desatendimento a normas do Plano Diretor (desapropriação-sanção, art. 182, § 4º, III, da CF), neste caso com pagamento em títulos da dívida pública municipal, aprovados pelo Senado Federal".

Destaca o citado jurista que

para a execução de obras e serviços públicos o Município pode desapropriar quaisquer bens particulares, principalmente imóveis necessários à implantação dos equipamentos urbanos e dos edifícios públicos, desde que atenda aos requisitos constitucionais do instituto (artigo 5º, XXIV) e observe as normas básicas do seu procedimento, expressas no Decreto-lei nº 3.365, de 21.06.41, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade ou necessidade pública, e respectivo processo, ou se atenha aos preceitos da Lei nº 4.132, de 10.09.62, que regula a expropriação por interesse social.

É importante transcrever os seguintes dispositivos do Decreto-lei nº 3.365/41:

"Art. 6º. A declaração de utilidade pública far-se-á por decreto do Presidente da República, governador, interventor ou prefeito".



“Art. 8º. O Poder Legislativo poderá tomar a iniciativa da desapropriação, cumprindo, neste caso, ao Executivo, praticar os atos necessários à sua efetivação”.

Então, no âmbito municipal a declaração de utilidade pública é feita mediante decreto do Prefeito, Hely Lopes MEIRELLES comenta que “excepcionalmente poderá a Câmara fazer a declaração expropriatória por lei, mas não poderá nunca executá-la, porque isto é ato de administração, privativo do Executivo”. (obra já citada, p. 554).

O artigo 97, VI da Lei Orgânica do Município de Santa Tereza do Oeste, em consonância com a citada legislação federal estabelece como competência do Prefeito Municipal “decretar, nos termos da lei a desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social”.

Finalmente, ressaltamos que o § 2º, do artigo 2º, do Decreto nº 3.365/41 coloca como necessária a autorização legislativa a preceder à desapropriação somente nos casos em que bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios sejam desapropriados pela União, e bens dos Municípios sejam desapropriados pelos Estados.

Assim, entende este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, com fulcro na legislação que disciplina o instituto da desapropriação que não se faz necessária a autorização legislativa para que o Executivo Municipal desapropriar bens. De qualquer forma, necessária se faz dotação orçamentária específica, devendo constar do ato declaratório de utilidade pública e/ou necessidade pública a descrição do bem, a destinação específica que lhe será dada, o fundamento legal da desapropriação e os recursos orçamentários a cobrir tal despesa.

Quanto à segunda indagação, concordando com a Diretoria de Contas Municipais cabe responder ao consulente que as verbas repassadas em face da Lei Estadual nº 8.917/88 devem ser utilizadas em suas finalidades específicas sob pena de nulidade por desvio de finalidade, com responsabilização do administrador.

De todo o exposto, esta Procuradoria opina no sentido de que a resposta ao consulente se dê nos termos deste pronunciamento.

É o Parecer.

Curitiba, em 03 de dezembro de 1997.

**CÉLIA ROSANA MORO KANSOU**  
**Procuradora**

## **DOAÇÃO DE BENS MÓVEIS OU IMÓVEIS**

### **1. CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO - 2. LEI DE LICITAÇÕES.**

RELATOR	: Conselheiro Nestor Baptista
PROTOCOLO Nº	: 405.960/97-TC.
ORIGEM	: Município de Santa Isabel do Ivaí
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução nº 3.231/98 -TC. - (unânime)

**Consulta. Possibilidade de doação de imóveis públicos municipais a particulares frente à Lei de Licitações, desde que a Lei Orgânica local tenha autorizado a providência, não obstante restrição do art. 17, I, "b" do Estatuto das Licitações - Aconselhável, no entanto, a concessão de direito real de uso, por ser mais apropriado à administração pública, devendo ser observada a modalidade de concorrência e a celebração de contrato por prazo determinado.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Nestor Baptista, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 325/97 e 4.849/98, 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, QUIÊLSE CRISÓSTOMO DA SILVA e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 19 de março de 1998.

**JOÃO FÉDER**  
**Vice-Presidente no exercício da Presidência**

**Diretoria de Contas Municipais**  
**Parecer nº 325/97**

1 O Senhor Prefeito de Matelândia encaminha Consulta a esta Corte por meio da qual formula as seguintes indagações:

a) Qual o entendimento do Tribunal de Contas quanto a aplicação ou não da Lei nº 8.666/93, no que pertine a **doação de bens móveis ou imóveis**?

b) Tem o Município, autonomia para legislar com exclusividade, sobre a matéria?

2 Segundo o Consulente, "em função dessas respostas, depende urgente e necessário financiamento para instalação de importante indústria no Município".

### **PRELIMINARMENTE**

3 Estão presentes os pressupostos de admissibilidade da Consulta, já que o expediente vem subscrito por autoridade a quem a Lei nº 5. 615/67 defere essa faculdade e a matéria de que trata a dúvida é da competência deste Colegiado, a teor do disposto no art. 31 daquele diploma legal.

### **MÉRITO**

4 A doação de imóveis públicos está assim disciplinada pela Lei de Licitações:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será procedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo;

II - quando móveis dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;

5 A eficácia da alínea *b*, do inciso I do dispositivo, que impõem ao município considerável restrição ao instituto da doação de imóveis, está suspensa por força de decisão liminar concedida em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo governo do estado do Rio Grande do Sul, sob o fundamento da violação ao princípio da autonomia municipal consagrado pelo art. 30, I, da CF/88. Esse, aliás, é o fundamento que autoriza o município a legislar sobre o tema, visto tratar-se de assunto de interesse local.

6 Logo, enquanto perdurarem os efeitos do provimento judicial antes mencionado e havendo na lei orgânica do município previsão sobre a matéria, nada impede que a Administração Pública promova a doação de imóvel, observado o rito estabelecido pelo *caput* e pelo inciso I do reproduzido artigo 17, isto é, com a demonstração pormenorizada do interesse público, avaliação prévia e autorização legislativa.

7 Porém, se o texto da lei local silenciar, a doação não pode ser concretizada por falta do indispensável **respaldo legal** que a legitime a teor do disposto no art. 37 do Texto Constitucional.

8 O Tribunal de Contas firmou entendimento sobre o tema nos seguintes termos:

Consulta. Aplicabilidade de lei municipal que trata de doação de imóvel a particular face a liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal, nº ADIN 927-3, que suspende parte do art. 17, I, "b" da Lei nº 8.666/93. Aconselhável, entretanto, a concessão de direito real de uso, por este instituto ser mais apropriado à administração pública, atendendo melhor aos princípios da moralidade administrativa e da finalidade pública, devendo ser observada a modalidade de concorrência e a celebração com prazo de vigência determinada. (Protocolo nº 35.382/94 - Resolução nº 7.492/94 - Município de Cianorte).

Consulta. Doação de Imóvel, bem como concessão de outras vantagens a indústria que pretende instalar-se no Município. Impossibilidade de acordo com a Lei nº 8.666/93 em seu art. 17, I, "b". A forma indicada para o caso é a concessão de direito real de uso, desde que atendidos os pressupostos legais exigíveis e configurado o interesse público. (Protocolo nº 8.044/95 - Resolução nº 4.159/95 - Município de Guaraniçu).

Consulta. Possibilidade de utilização do instituto de doação de bem imóvel, para construção de sede da guarda-mirim, face a suspensão de parte do art. 17, I, "b" da LF nº 8.666/93, pela ADIN nº 927-3-STF. Aconselhável, no entanto, a concessão de direito real de uso, por ser mais apropriado à Administração Pública, devendo ser observada a modalidade de concorrência e a celebração de contrato por prazo determinado. (Protocolo nº 22.013/97 - Resolução nº 2.863/97 - Município de Santa Fé).

9. Portanto, mesmo na eventualidade de a lei orgânica permitir a doação de imóvel público mediante o procedimento previsto na lei de licitações, a orientação deste Colegiado se inclina por recomendar, alternativamente, a utilização, mais proveitosa e menos onerosa, do instituto da concessão de direito real de uso, que melhor atende aos interesse público e, não raro, impede que o patrimônio público se preste, nas mãos do particular, à especulação imobiliária.

DCM, em 29 de setembro de 1997.

**ANTONIO CARLOS MACIEL XAVIER VIANNA**  
**Assessor Jurídico**

**Procuradoria**  
**Parecer nº 4.849/98**

O protocolado em apreço versa sobre Consulta formulada pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Santa Isabel do Ivaí, acerca da possibilidade de promover doação de terrenos do Município, para pessoas jurídicas de direito privado, esclarecendo que tal indagação prende-se ao interesse da Municipalidade de oferecer subsídios a microempresas geradoras de empregos públicos.

Preliminarmente, cumpre assinalar que o Consulente figura dentre as Autoridades elencadas no art. 31 da Lei Estadual nº 5.615/67 para dirigir-se a esta Casa, e a matéria objeto da presente Consulta totalmente pertinente.

Quanto ao mérito, cumpre assinalar que a presente Consulta foi muito bem analisada pela Diretoria de Contas Municipais que através do objetivo Parecer nº 04/98, responde as indagações formuladas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, reiterando os termos do Parecer nº 325/97 da lavra do **Assessor Jurídico Antonio Carlos Maciel Xavier VIANNA**.

A resposta está corretíssima, efetivamente a prática de realizar doação de imóvel como estímulo à implantação de Distritos Industriais, foi durante muito tempo de certa forma tolerada no âmbito do setor público, aliás era até uma situação defendida por alguns autores de renome, como o saudoso Hely Lopes MEIRELLES, que em sua clássica obra **Direito administrativo brasileiro**, lecionava que:

“Administração pode fazer doações de bens móveis ou imóveis desafetados do uso público, e comumente o faz para incentivar construções e atividades particulares de interesse coletivo”.

Entretanto, cumpre explicitar que hodiernamente **a doação de terrenos públicos foi substituída**, pela **concessão real de uso**, que é um contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou **gratuito** do imóvel à particular, **como direito real resolúvel**, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização de interesse social.

Este Ministério Público Especial comunga da conclusão contida no brilhante opinativo, eis que a mesma reflete o comando contido no art. 5º da Constituição Federal, que estabelece um princípio vetor às

práticas que visem o estabelecimento de privilégios, qual seja, **o princípio de isonomia.**

Razão pela qual perfilhamos do entendimento já assente nesta Corte de Contas e expressado no Protocolo nº 33.610/93, através da Resolução nº 401/94, que assim averbava:

“Mesmo com a Lei Orgânica do Município permitindo a venda ou doação de imóveis, deve-se empregar a concessão de direito real de uso, havendo para tanto, necessidade de formação de Distrito Industrial. Após a aprovação do plano diretor e das zonas industriais, **a concessão de direito real de uso deve ser outorgada através de lei**”.

Ante o exposto, este Ministério Público Especial opina no sentido de que a presente Consulta seja respondida neste termos, acrescentando ainda, as decisões mencionadas no citado parecer, contidas nas Resoluções nºs 74/92/94 e 2.863/97 respectivamente, **que recomendam que a concessão real de uso deve ser precedida de concorrência pública, e com prazo de vigência determinado.**

É o Parecer.

Curitiba, em 26 de fevereiro de 1998.

ZENIR FURTADO KRACHINSKI  
Procurador

## **EQUIPAMENTOS - AQUISIÇÃO**

### **1. CONVÊNIO - RECURSOS - 2. LICITAÇÃO - EXIGIBILIDADE.**

---

RELATOR : Conselheiro Rafael Iatauro  
 PROTOCOLO Nº : 296.273/97-TC.  
 ORIGEM : Município de Mamborê  
 INTERESSADO : Prefeito Municipal  
 DECISÃO : Resolução nº 3.130/98 -TC. - (unânime)

#### **Consulta.**

**Aquisição de equipamentos pelo município para a Associação de Proteção à Maternidade e à Infância. Necessidade de procedimento licitatório.**

**Utilização de recursos provenientes de convênio para a aquisição dos referidos equipamentos. Necessidade da previsão da finalidade da utilização dos recursos no termo de cooperação, somente sendo dispensável o procedimento licitatório nos casos previstos na Lei nº 8.666/93.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Rafael Iatauro, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 368/97 e 3.959/98, 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 e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 19 de março de 1998.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
**Presidente**



**Diretoria de Contas Municipais**  
**Parecer nº 368/97**

1 O Sr. Ricardo Radomski, na qualidade de Prefeito, remete Consulta a esta Corte na qual indaga se “é necessário fazer Carta Convite e Licitação para a aquisição de máquinas para massas e outros equipamentos, com recursos próprios e/ou convênio com a Telepar, para a Associação de Proteção à Maternidade e à Infância - APMI do Município de Mamborê, sendo que há uma grande dificuldade em encontrar a revenda dessas máquinas”. [sic]

2 Registre-se, inicialmente, que estão presentes os requisitos de admissibilidade da Consulta, conforme disposto no artigo 31, da Lei nº 5.615/67.

### **MÉRITO**

3 Cumpre consignar que o presente protocolado carece de elementos para a resposta que, contudo, poderá ser dada genericamente.

4 De acordo com o preceituado na Constituição Federal, artigo 22, inciso XXI, e artigo 1º, da Lei nº 8.666/93, as compras, obras, serviços e alienações efetuadas no âmbito da administração pública (direta ou indireta), devem ser precedidas de licitação.

5 A aquisição, pelo Município, de equipamentos para a Associação de Proteção à Maternidade e à Infância, reclama procedimento licitatório, sendo a carta convite apenas uma das modalidades de licitação, conforme disposto no artigo 22, da Lei de Licitações.

6 Relata o consulente a dificuldade em encontrar revendedores dos equipamentos que pretende adquirir, cabendo neste aspecto esclarecer que a referida Lei nº 8.666/93, prevendo situações de exclusividade de fornecimento e ausência de concorrentes, dispõe sobre os casos de inexigibilidade de licitação (artigos 25 e 26).

7 Quanto à indagação acerca da necessidade de adoção de processo licitatório, para aquisição de equipamentos com recursos provenientes de convênio celebrado com a Telepar, cabe esclarecer que tais recursos devem ser geridos e utilizados em estrita consonância com o que restou estabelecido no termo de cooperação entre os partícipes. Havendo previsão no acordo para que os recursos sejam utilizados como pretende o requerente, estará autorizado a fazê-lo e, para tanto, deverá

valer-se de procedimento licitacional, só se admitindo a dispensa de licitação nos casos previstos na Lei nº 8.666/93.

8 Por outro lado insta salientar que não se insere dentre as atribuições desta Corte de Contas Estadual a verificação da regularidade da utilização de recursos provenientes de convênio celebrado com entidade federal, como *in casu*. A Telepar é sociedade de economia mista federal, subordinada à Telebrás, que por sua vez está subordinada ao Ministério das Comunicações, sendo afeto ao Tribunal de Contas da União o controle das suas contas.

É o Parecer.

DCM, em 13 de novembro de 1997.

RITA DE CÁSSIA BOMPEIXE CARSTENS MOMBELLI  
Assessora Jurídica

***Procuradoria***  
***Parecer nº 3.959/98***

Trata-se de Consulta formulada pelo Sr. Ricardo Radomski, por meio da qual questiona se há necessidade de realizar "Carta Convite e Licitação" a fim de adquirir máquinas para massa e outros equipamentos, com recursos próprios ou de convênio celebrado com a Telepar, sendo que há dificuldade em encontrar empresa que os comercialize.

A Diretoria de Contas Municipais, em seu Parecer nº 368/97, respondeu pela necessidade de procedimento licitatório em relação aos recursos próprios do Município, esclarecendo que quanto à dificuldade em encontrar revendedores de equipamentos, há situações na Lei nº 8.666/93 que prevêm a exclusividade de fornecimento e ausência de concorrentes (art. 25 e 26), nos casos de inexigibilidade de licitação.

Acrescenta também, que referente aos recursos provenientes de Convênio com a Telepar, estes devem ser geridos e utilizados conforme o estabelecido no termo de cooperação entre os partícipes, ou seja,

havendo autorização, deverá o requerente valer-se de procedimento licitacional, salientando que não é de competência desta Corte a verificação da regularidade da utilização dos recursos, visto que a Telepar é sociedade de economia mista federal.

Preliminarmente, é de se conhecer a presente Consulta, porque formulada por parte legítima, Chefe de Poder Executivo, e por versar sobre matéria de competência consultiva deste Tribunal.

De acordo com o magistério de Adilson Abreu DALLARI<sup>1</sup>: “Licitação é um procedimento administrativo unilateral, discricionário, destinado à seleção de um contratante com a Administração Pública para a aquisição ou a alienação de bens, a prestação de serviços e a execução de obras”.

A Administração Pública está submetida ao regime da supremacia do interesse público sob o privado e a indisponibilidade dos interesses públicos. Por este motivo, ao relacionar-se com particulares a fim de adquirir ou alienar bens, bem como obter serviços, mister se faz que ela utilize, compulsoriamente, o instituto da licitação.

“É preciso levar em consideração que a licitação não é feita em benefício das empresas contratantes; o destinatário da licitação é a coletividade, é o povo que aprendeu a se organizar por meio de entidades da sociedade civil”.<sup>2</sup>

Através do procedimento licitacional, a Administração Pública “em tese”<sup>3</sup> obtém a oferta mais vantajosa bem como proporciona tratamento igualitário para os particulares.

Logo, faz-se imperiosa a licitação por força do princípio da isonomia, ou seja, não cabe ao ente federativo favorecer alguém por vontade própria, mesmo porque, reveste-se do caráter da impessoalidade.

O princípio da isonomia, por si só e independentemente de qualquer norma, obriga a Administração a valer-se do procedimento da licitação, e ao estabelecer essa obrigatoriedade erige a própria licitação em princípio, pois mesmo na ausência de normas específicas está a Administração obrigada a utilizar-se de procedimentos licitatórios.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> *In*, Aspectos jurídicos da licitação. 4. ed. São Paulo : Saraiva, 1997. p. 191.

<sup>2</sup> DALLARI, Adilson Abreu. op. cit. p. 07.

<sup>3</sup> “A realização de uma licitação não é garantia última e definitiva da probidade administrativa”. (DALLARI, Adilson Abreu. op. cit. p. 06).

<sup>4</sup> DALLARI, Adilson Abreu. op. cit. p. 33.

Quanto a fazer “Carta Convite e Licitação” [sic], como mencionou o Consultente, não restando dúvidas da obrigatoriedade da licitação, deve o mesmo atentar-se à tabela de “Licitações e Dispensa” do período que pretende realizar o aludido certame, observando ainda, o seu preço e objeto, acarretando dessa maneira um procedimento dentro das normas legais.

Alerte-se aqui, quanto à obrigatoriedade dos entes federativos de obedecerem restritamente os tipos de modalidades de licitação existentes, pois como relata Marçal JUSTEN FILHO<sup>5</sup>:

... as demais entidades federativas não poderão instituir suas “modalidades” além de concorrência, tomada de preços, convite, leilão e concurso. Isso significa, como decorrência inafastável, que a estrutura procedimental consagrada na Lei nº 8.666/93 não admite alteração pela lei local. Se a lei local pretendesse instituir uma “concorrência” com procedimento diverso daquele constante na lei federal, estaria frustrando o imperativo constitucional.

Finalmente, inobstante a dificuldade de encontrar revendedores dos equipamentos que a Administração pretende adquirir, continua sendo obrigatória a licitação, pois por exígua que seja, resta ainda a possibilidade de realizá-la.

Há que se considerar também que *a priori* e em tese, como apresentada no Ofício nº 06/97 do Município de Mamborê, a referida situação não se enquadra nos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, que dispõem respectivamente de dispensa e inexigibilidade do certame licitatório.

Pelo exposto, entende este Ministério Público Especial pelo **conhecimento** da presente Consulta e no mérito, pela obrigatoriedade do Município realizar o procedimento licitatório, de acordo com as considerações acima bem como daquelas exaradas por aquele segmento de Corpo Técnico.

É o Parecer.

Curitiba, em 5 de março de 1998.

KATIA REGINA PUCHASKI  
Procuradora

<sup>5</sup> In, **Comentário à lei de licitações e contratos administrativos**. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro : Aide, 1994. p. 15.

## **FUNDO PREVIDENCIÁRIO - FUNDO DE PENSÃO MUNICIPAL**

### **1. FONTE DE CUSTEIO - CONTRIBUIÇÃO - 2. EXTINÇÃO.**

---

Relator	: Conselheiro Rafael Iatauro
Protocolo nº	: 169.905/97-TC.
Origem	: Município de Nova Aliança do Ivaí
Interessado	: Prefeito Municipal
Decisão	: Resolução nº 496/98 -TC. - (unânime)

#### **Consulta.**

**Possibilidade de criação de Lei que extinga Fundo Previdenciário Municipal e crie Fundo de Pensão Municipal, conforme CF/88, arts. 201 e 149, parágrafo único.**

**A fonte de custeio não pode advir apenas dos descontos sobre os salários dos servidores ativos e inativos, de acordo com o art. 195 da CF/88.**

**O Município também deve contribuir para o Fundo.**

**No caso de extinção do Fundo Previdenciário Municipal poderão os valores contribuídos serem transferidos para o patrimônio público municipal.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Rafael Iatauro, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 306/97 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 e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 27 de janeiro de 1998.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO  
**Presidente**

***Diretoria de Contas Municipais***  
***Parecer nº 306/97***

1 Trata-se de Consulta formulada pelo Senhor Prefeito de Nova Aliança do Ivaí, através da qual requer esclarecimentos acerca do Fundo de Previdência Municipal, cujas dúvidas serão respondidas em tese e conforme a ordem de questionamento.

**PRELIMINARMENTE**

2 O signatário da Consulta ostenta de necessária legitimidade e as dúvidas de que trata o expediente se enquadram na esfera de atribuições deste E. Colegiado (artigo 31 da Lei nº 5.615/67).

**MÉRITO**

**1 Juridicamente, é possível criar uma Lei que extingüe o Fundo de Previdência Municipal e em contrapartida crie um Fundo de Pensão Municipal?**

3 Sim. A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 149, parágrafo único, estabelece apenas que “os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistema de previdência e assistência social”.

4 E ainda, acerca da previdência municipal, ela preceitua o seguinte:

Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidente de trabalho, velhice ou reclusão;

II - ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda;

III - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

IV - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

V - pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, obedecido o disposto no § 5º e no art. 202.

5 Logo, tratando-se de matéria de interesse municipal, caberá ao município decidir, adotando-se como critério de conveniência e oportunidade, o fato que deseja cobrir mediante lei, dentre os acima arrolados.

6 A propósito, veja-se a ementa do entendimento sobre o assunto:

Consulta. Impossibilidade do Executivo efetuar empréstimo perante o Fundo de Previdência Municipal, dada sua destinação específica, nos termos da CF/88, podendo, contudo, extingui-lo na forma da lei, respeitando, ainda, a integridade de seu patrimônio. Quanto à contribuição municipal para o sistema é matéria a ser definida em lei local, ou ainda, se houver manifestação legal no sentido de se retornar a filiação ao sistema nacional de previdência, obedecendo-se as normas federais pertinentes (Prot. nº 35.501/96).

**2 A fonte de custeio pode ser apenas sobre os salários dos servidores ativos e inativos?**

7 Não. Nos termos do artigo 195 da Carta Magna

a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recurso provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;

II - dos trabalhadores;

...

**3 É possível o Município ser excluído da sua obrigação de contribuir para o Fundo?**

8 Considerando-se o texto acima reproduzido, que atribui ao município a condição de empregador, a resposta se impõem pela negativa, cabendo a este participar do financiamento do fundo.

9 Acerca do tema do protocolado, este Colegiado já decidiu:

Consulta. Constitucionalidade de lei visando extinguir o Fundo de Previdência Municipal desde que o Município reassuma a obrigação de fazer frente aos gastos com proventos de inatividade que devem ser considerados, juntamente com as despesas do pessoal da ativa, dentro do limite da Lei Complementar nº 82/95 (60%) (Protocolo nº 155.633/96).

**4 Extinguindo-se o Fundo Previdenciário Municipal poderão os valores contribuídos, exceto os servidores, serem transferidos ao Patrimônio Público Municipal?**

10 Sim. No entanto, recomenda-se que, tendo em vista o princípio da finalidade, segundo o qual o recurso estaria vinculado ao resultado específico para o qual foi constituído, por medida de prudência, a formação de reserva destinada ao custeio previdenciário (em especial, das aposentadorias), principalmente em se ponderando que cabe única e exclusivamente ao Tesouro Municipal a responsabilidade pelo atendimento da despesa.

**5 Em caso positivo, dos itens anteriores, pode ainda se estabelecer que o Município através do seu Tesoureiro, ficará responsável diretamente pelos benefícios da aposentadoria e solidário no benefício da pensão?**

11 Já respondida no item anterior. Sobre o tema, veja-se decisão exarada por este Colegiado:

Consulta. Município que adota sistema previdenciário próprio é responsável pelo pagamento de aposentadoria e/ou pensão a seus servidores, mesmo que tenha ocorrido a vinculação a outro regime previdenciário anterior. Possibilidade da compensação financeira em relação ao tempo em que o segurado contribuiu para outros institutos (Protocolo nº 1.771/93).

12 Do exposto, opina-se que a resposta a Consulta adote os fundamentos ora aduzidos, sem prejuízo de outros que o E. Plenário venha a adotar.

DCM, em 12 de setembro de 1997.

**CLÁUDIA MARIA DERVICHE HEY**  
**Assessora Jurídica**



## **ILUMINAÇÃO PÚBLICA\***

### **1. SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO - AMPLIAÇÃO DOS SISTEMAS - 2. LICITAÇÃO - OBRIGATORIEDADE.**

RELATOR : Conselheiro Rafael Iatauro  
 PROTOCOLO Nº : 193.350/97-TC.  
 ORIGEM : Município de Maringá  
 INTERESSADO : Prefeito Municipal  
 DECISÃO : Resolução nº 976/98 -TC. - (unânime)

**Consulta. Acervo de iluminação pública. Pretendida instituição de comodato objetivando a transferência de manutenção do referido sistema. Inviabilidade. Serviço que se insere dentre aqueles constitucionalmente denominados de "interesse local", cuja execução só se transfere através de concessão precedida de licitação. Inaplicabilidade do disposto no artigo 24, inciso VIII da Lei 8.666/93.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Rafael Iatauro, responde negativamente à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 194/97 e 27.816/97, respectivamente, da Diretoria de Contas Municipais e Procuradoria do Estado junto a esta Corte, observando a necessidade de procedimento licitatório para contratação de serviços concernentes a manutenção/ampliação dos sistemas de iluminação pública, nos termos da Resolução nº 11.460/97.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 03 de fevereiro de 1998.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
**Presidente**

\* O Parecer nº 194/97 da Diretoria de Contas Municipais que fundamenta a presente decisão, está publicado nesta revista como Parecer em Destaque na página 73.

**Procuradoria**  
**Parecer nº 27.816/97**

## O RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada a esta Corte de Contas pela Prefeitura Municipal de Maringá, através de seu Prefeito, Sr. Jairo de Moraes Gianoto, indagando sobre a legalidade da prestação de serviços, pela COPEL, de manutenção de sistema de iluminação pública municipal mediante um comodato do acervo de iluminação pública por tempo determinado, remanescendo para o Município a responsabilidade pelos demais serviços.

Inicialmente, o Consulente informa saber que a COPEL deixou de prestar os serviços de manutenção no sistema de iluminação pública municipal por recomendação deste Tribunal, por se tratar de competência do Município. Diante disso, acrescenta que a entidade recomendou às prefeituras a doação, em favor dela, do acervo de iluminação pública, o que lhe permitiria prestar tais serviços com apoio legal.

A Diretoria de Contas Municipais manifestou-se através do Parecer 194/97. Primeiramente, informou que a Resolução nº 9.577/96 deste Tribunal de Contas prorrogou até 31.07.97 a continuidade dos convênios celebrados entre a COPEL e os Municípios do Estado para a manutenção e ampliação do sistema de iluminação pública. Alerta que tanto o instituto da doação como o do comodato tornam-se inócuos para a consecução dos serviços, pois a responsabilidade da prestação é privativa do Município.

Distingue, para elucidar a questão, o serviço de iluminação pública e seus consectários, do serviço de fornecimento e instalação de energia elétrica.

Este último é de competência privativa da União (art. 21, XII, "b"/CF), submetendo-se à Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos previstos no art. 175/CF, sendo que, no âmbito do Estado do Paraná, a COPEL detém a respectiva concessão.

O serviço de iluminação pública, por sua vez, é peculiar ao Município, enquadrando-se nos serviços de interesse local referidos no

art. 30, V, da Constituição Federal. Destaca os artigos 37, XXI e 175, parágrafo único, I, da Constituição Federal e 2º, II, e 124, da Lei nº 8.987/95, para ressaltar que tal serviço caberá ao Município prestar, diretamente ou mediante o regime de concessão (delegação da prestação do serviço) por prazo determinado, sendo necessário, neste caso, o procedimento licitatório na modalidade concorrência.

Sublinha que descabe a dispensa de procedimento licitatório com base no art. 24, VIII da Lei nº 8.666/93, uma vez que a COPEL não foi criada com o fim específico de prestar serviços para a Administração Pública, não estando, por este motivo, enquadrada no permissivo do artigo anteriormente citado.

Diante disso, entende a Douta Diretoria que eventual doação ou comodato do acervo de iluminação pública para a COPEL não têm o condão de efetivar a transferência dos referidos serviços, o que só poderia ocorrer mediante licitação para estabelecer o regime de concessão. Por tais razões, responde negativamente à Consulta.

## **A LEGITIMIDADE DO CONSULENTE**

Preliminarmente, em juízo de admissibilidade, constata-se a presença dos pressupostos dispostos no art. 31 da Lei nº 5.615/67.

## **O MÉRITO**

No que respeita ao cerne da discussão - possibilidade de doação ou comodato do acervo de iluminação municipal à COPEL - a douta Diretoria expôs com clareza e precisão o seu entendimento, cabendo apenas acrescentar comentários pertinentes de Benedicto de TOLOSA FILHO<sup>1</sup> à obrigatoriedade de licitação para a realização de contratos de concessão:

(...) fundado no princípio constitucional da isonomia, ou seja, de que todos são iguais perante a lei, essa delegação de competência não pode ser discricionária, mas deve obedecer a determinadas regras que confirmem a todos os interessados iguais possibilidades, fundados num

<sup>1</sup> **Lei de concessões e permissões de serviços públicos comentada e anotada.** Rio de Janeiro : AIDE, 1995. p. 25.

tratamento equânime. Esse tratamento equânime e igual deve se fundar em mecanismos que possibilitem à Administração Pública aferir quem tem condição de executar tais serviços com maiores vantagens para os usuários.

Diante do exposto, opina este Ministério Público Especial pela impossibilidade da prestação dos serviços de manutenção do sistema de iluminação pública municipal pela COPEL mediante comodato, sobremaneira frente aos princípios constitucionais da isonomia, da legalidade e da moralidade, enquanto princípios limitadores da atuação da Administração Pública.

É o Parecer.

Curitiba, em 21 de novembro de 1997.

**ANGELA CASSIA COSTALDELLO**  
**Procuradora**

## **LEI MUNICIPAL**

### **1. CONVÊNIO - ATENDIMENTO MÉDICO - 2. PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE DO ATENDIMENTO.**

---

RELATOR : Auditor Roberto Macedo Guimarães  
 PROTOCOLO Nº : 248.732/97-TC.  
 ORIGEM : Município de Mariluz  
 INTERESSADO : Presidente da Câmara  
 DECISÃO : Resolução nº 1.007/98 -TC. - (unânime)

**Consulta. Constitucionalidade da Lei Municipal 1.068/93 que prevê convênio para atendimento médico com sindicato, observado que esta entidade deve atender a toda e qualquer pessoa que necessite do seu serviço médico - Princípio da Universalidade do Atendimento.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor Roberto Macedo Guimarães, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 364/98 da 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 e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 03 de fevereiro de 1998.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
**Presidente**

**Procuradoria**  
**Parecer nº 364/98**

Trata-se de Consulta do Presidente da Câmara Municipal de Mariluz, senhor João Leme Barbosa de Queiroz, que busca deste Tribunal pronunciamento “quanto a legalidade ou não da Lei Municipal nº 1.068 de 07.04.93”, cuja cópia anexa.

A Diretoria de Contas Municipais, em seu Parecer nº 273/97, entende inconstitucional aquela norma, porque vincularia o atendimento do SUS a um sindicato de natureza privada, com isso ferindo o princípio da universalidade do atendimento.

Preliminarmente, considerando tratar-se o consulente de Chefe de Poder Municipal, a matéria versar sobre finanças públicas (dispêndios), e não ser caso concreto, é de ser conhecida a presente Consulta.

No mérito do questionamento, discorda-se da posição assumida pela Diretoria de Contas Municipais, porque se interpreta que a utilização do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Mariluz seja uma vinculação do atendimento a este órgão sindical.

A Lei autoriza a implementação de convênio com este sindicato, visando a prestação de até 1.000 atendimentos básicos/mês, e não se vislumbra no dispositivo, *data vênia*, qualquer confronto com a Norma Máxima, até pelo contrário.

O artigo 197 da Constituição Federal autoriza que as ações e serviços de saúde poderão ter sua execução “feita diretamente ou **através de terceiros** e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado”. E estatui, no artigo 199, que “a assistência de saúde é livre à iniciativa privada”, que poderá complementar o sistema único de saúde, “segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou **convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos**” (parágrafo 1º), vedando “a *destinação de recursos públicos para **auxílios ou subvenções** às instituições privadas com fins lucrativos*” (parágrafo 2º), (sem grifos no original).

Então, uma interpretação sistemática do texto constitucional leva à conclusão não só de que é permitido, como também de que é aconselhável o recurso a serviços de terceiros, para complementar o

atendimento à saúde fornecido pelo Poder Público. Este, para atingir sua finalidade, poderia recorrer até à iniciativa privada lucrativa, sendo-lhe vedado, apenas, transferir a estes recursos públicos sob a forma de auxílio ou subvenção.

Mas os contratos de direito público ou convênios são instrumentos ao alcance do Administrador Público, na tentativa de universalizar o atendimento da saúde pública, devendo ser dada **preferência** a Entidades sem fins lucrativos ou filantrópicas.

Além de o dispositivo constitucional autorizar a contratação até de entidade que objetiva lucro - preferência não significa, por óbvio, exclusividade -, também não se pode afirmar seja um sindicato classificável na categoria de entidades de fins lucrativos.

Observa-se, igualmente, do texto legal encaminhado, que o custo do serviço é o estabelecido pelo Sistema Único de Saúde-SUS, o que lhe garante coerência com os demais valores pagos a outros estabelecimentos pelo mesmo tipo de intervenção médica.

Como observação final, salienta-se que o serviço prestado pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Mariluz somente não desbordará dos limites constitucionais, se prestado a toda e qualquer pessoa que necessite atendimento de saúde, independentemente de ser associado ou não à entidade prestadora do serviço (princípio da universalidade).

Isto posto, opina este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pelo **conhecimento** desta Consulta, para no mérito responder que há constitucionalidade no texto da Lei nº 1.068/93.

Curitiba, em 12 de janeiro de 1998.

LAERZIO CHIESORIN JUNIOR  
Procurador

## **LICENÇA PRÊMIO**

### **1. PREVISÃO LEGAL - 2. REGIME JURÍDICO.**

---

RELATOR	: Conselheiro Nestor Baptista
PROTOCOLO Nº	: 238.869/97-TC.
ORIGEM	: Município de Cidade Gaúcha
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução nº 1.442/98 -TC. - (unânime)

**Consulta. Início da contagem do tempo de serviço para fins de licença prêmio. Importância da análise da forma como a legislação municipal que institui o novo regime jurídico dispõe sobre a matéria.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Nestor Baptista, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 29.343/97 da 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 e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 10 de fevereiro de 1998.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
**Presidente**



**Procuradoria**  
**Parecer nº 29.343/97**

Pelo presente protocolado o **Prefeito Municipal de Cidade Gaúcha**, após informar que a Lei Municipal nº 1.168/93 ao estabelecer o Regime Jurídico Único, em seu artigo 102 reza que “após cada decênio ininterrupto de exercício, o funcionário efetivo fará jus a 6 (seis) meses de licença prêmio com a remuneração de cargo efetivo”, indaga a esta Corte quando começa a contar ao funcionário o direito à licença prêmio: a partir da sua admissão no regime CLT ou a partir da instalação do regime jurídico único em 1993.

**1 PRELIMINARMENTE**, cabe colocar que o consulente é parte legítima para formular Consulta a este Tribunal, nos termos em que estatui o artigo 31 da Lei nº 5.615/67;

**2 NO MÉRITO**

Manifestando-se no expediente por meio do Parecer nº 228/97 a Diretoria de Contas Municipais coloca que a matéria trazida já encontra entendimento pacificado nesta Corte de Contas, colocando então que o início da contagem de tempo para fins de licença prêmio será a partir da data da publicação da Lei Municipal nº 1.168/93. Adota como fundamento de sua manifestação o que for cabível do Parecer nº 8.933/97 desta Procuradoria, tendo juntado cópia deste pronunciamento ao processado.

Primeiramente, cabe colocar que no que diz respeito à licença especial aos servidores celetistas do Estado do Paraná que tiveram os seus empregos transformados em cargos pela Lei Estadual nº 10.219/92, por meio do Parecer nº 3.761/95, já nos manifestamos favoravelmente à contagem do tempo de serviço prestado sob o regime da CLT para fins de concessão da licença prêmio (ou acervo, caso não usufruída pelo servidor), em face do que estatui o artigo 35, parágrafo 2º, da Constituição Estadual de que o tempo de serviço prestado ao Estado do Paraná será considerado para todos os efeitos legais.

Enfrentando a questão em outra Consulta, desta feita formulada pelo Município de Tibagi, após exame da legislação municipal nos

manifestamos pela impossibilidade da contagem do tempo celetista para fins de acervo, visto que não havia permissivo legal a amparar tal pretensão (Parecer nº 22.027/96). Na oportunidade, destacamos que importa verificar de que forma a legislação municipal que instituiu o novo regime jurídico dispõe acerca da contagem de tempo de serviço prestado ao próprio Município (se faz ou não distinção quanto aos regimes de serviço, e para quais efeitos é que considera o tempo prestado ao próprio órgão público).

No presente caso, o consulente não encaminhou a legislação municipal para a devida análise mas de qualquer forma tal não afasta a possibilidade da resposta a esta Consulta que poderá ser formulada por esta Corte no sentido de que se observe o que disciplina a legislação municipal acerca da contagem de tempo prestado pelos servidores ao próprio Município. Se considerar somente para fins de aposentadoria, estaria excluído o computado para os demais efeitos legais (tais como adicionais, licença-prêmio, etc...), ou se considera para todos os efeitos legais. É importante também que se verifique se na legislação há distinção entre os regimes jurídicos restringindo aos servidores antes celetistas quaisquer benefícios deferidos aos estatutários, dentre estes a licença especial.

De todo o exposto, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opina no sentido de que a resposta ao consulente se dê nos termos deste pronunciamento.

É o Parecer.

Curitiba, em 04 de dezembro de 1997.

**CÉLIA ROSANA MORO KANSOU**  
**Procuradora**

## **LICITAÇÃO**

### **1. AQUISIÇÃO DE PEÇAS PARA VEÍCULOS - 2. LF 8.666/93 - ART. 15, § 7º.**

---

Relator	: Auditor Marins Alves de Camargo Neto
Protocolo nº	: 272.498/97-TC.
Origem	: Município de Telêmaco Borba
Interessado	: Prefeito Municipal
Decisão	: Resolução nº 2.117/98 -TC. - (unânime)

**Consulta. Aquisição de peças para veículos e máquinas do município. Aplicação do art. 15, §7º da Lei 8.666/93 até a implementação do Sistema de Registro de Preços, ressalvadas as hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor Marins Alves de Camargo Neto, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 346/97 da Diretoria de Contas Municipais.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 19 de fevereiro de 1998.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
**Presidente**

**Diretoria de Contas Municipais**  
**Parecer nº 346/97**

1 O Prefeito de Telêmaco Borba dirige-se a esta Casa de Contas, mediante Consulta, através da qual relata que: (a) o município possui almoxarifado de peças para veículos e máquinas, insuficiente para o atendimento de todos os veículos; (b) a aquisição de peças é feita pela oficina ou setor de compras do município, mediante uma coleta de preços; (c) ocasionalmente, a oficina solicita determinada peça para uma máquina ou veículo, de cujo valor é dispensável o procedimento licitatório e que em curto espaço de tempo, outra máquina ou veículo, necessita de outra peça. Por derradeiro, somando ambas as aquisições, os valores ultrapassam o limite de dispensa previsto em lei.

2 Acerca disso, questiona o Tribunal nos seguintes termos:

1 O limite de dispensa de licitação se aplica por máquina ou veículo, individualmente, ou para todos os veículos e máquinas?

2 Caso o limite seja por máquina ou veículo é permitido adquirir todos os meses peças dentro do limite de dispensa, sendo que se somarmos os valores de dois ou mais meses, o valor ultrapassaria o referido veículo?

3 Qual o prazo de intervalo, em que, é lícito dispender valores dentro do limite de dispensa, sem que a soma venha a caracterizar compra sem licitação?

3 Registre-se, inicialmente que a autoridade consulente é parte legítima para questionar perante este Colegiado, bem como a matéria se enquadra dentre as elencadas no artigo 31 da Lei nº 5.615/67.

### **MÉRITO**

4 Pela narrativa do consulente, constata-se a existência de duas situações diversas relativamente a aquisição de peças para veículos e máquinas pelo município. A primeira, ao nosso ver, enquadra-se na quantidade insuficiente de peças existentes no almoxarifado da entidade para o atendimento de maneira global da frota municipal e a segunda, da necessidade consecutiva de peças determinadas para um(s) veículo(s) ou uma(s) máquina(s).

5 No primeiro caso, cabe a Administração, no momento em que decide adquirir peças, “definir as unidades e quantidades a serem adquiridas em função do consumo e da utilização prováveis em cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação” (Lei de Licitações, art. 15, § 7º, II), ou seja, estabelecer um **Planejamento Geral** das peças mais utilizadas na manutenção dos veículos e das máquinas.

6 Desta forma, a própria oficina ou o setor de compras requisitará à autoridade competente, as peças mais utilizadas *por estimativa*, na frota local, mediante prévio estudo de viabilidade, em que os fatores técnicos, operacionais e financeiros sejam corretamente avaliados, embasando-se nos respectivos exercícios anteriores. Passada a fase interna dos atos decisórios, caberá a administração publicar no edital convocatório da licitação, objetivando a aquisição destas peças, mediante fornecimento de uma só vez ou parceladamente. Destarte, é passível de anulação, a contratação parcelada de compras, com o fim de burlar a obrigatoriedade do processo de licitação pública, sendo considerados atos fraudulentos, respondendo os autores, civil, administrativamente e criminalmente, na forma da lei (CE, art. 27, XXII).

7 Em relação a segunda hipótese, poderá a administração valer-se do instituto da dispensa (art. 24) ou inexigibilidade (art. 25) do procedimento licitatório, conforme o caso, para aquisição de peças determinadas e destinadas à veículos e máquinas certas componentes da frota local. Neste caso, a compra a ser efetuada é específica para esta ou àquela peça imprescindível para o correto funcionamento do bem a ser verificado no momento da ocorrência do fato superveniente ao dano.

8 Por fim, salienta-se que por força do artigo 15, inciso II da Lei de Licitações, recomendar-se-ia o sistema de registro de preços para aquisição de peças a ser regulamentada por decreto, atendidas as peculiaridades locais. Acrescenta-se que de maneira tímida as entidades estão começando a processá-lo, cita-se no caso, a Universidade Estadual de Londrina (Protocolo nº 21.536/95-TC, Resolução nº 11.042/95-TC).

9 Apostos estes esclarecimentos, responde-se o protocolado nos seguintes termos:

10 Em relação às questões de nº 01 e nº 02, salienta-se que até a implementação do sistema de registro de preços supracitado, a resposta da indagação será determinada em função do **valor estimado da**

**contratação**, que definirá a modalidade de licitação, a saber: convite, tomada de preços e concorrência (Lei de Licitações, art. 23, II, letras “a”, “b” e “c”), bem como os casos especificados na legislação, de dispensa e inexigibilidade, que deverão ser necessariamente justificadas, conforme o caso (LL, art. 26 e parágrafo único).

11 Quanto ao item nº 03, inexistente lapso temporal para utilização do instituto da dispensa de licitação.

12 Do exposto, opina-se que a resposta à Consulta adote os fundamentos ora aduzidos, sem prejuízo de outros que o Egrégio Plenário venha a adotar.

DCM, em 23 de outubro de 1997.

CLÁUDIA MARIA DERVICHE HEY  
**Assessora Jurídica**

## **MAGISTÉRIO**

### **1. LEI MUNICIPAL - FUNÇÕES EXTRA-CLASSE - 2. DECISÃO DO STF.**

---

Relator : Conselheiro Nestor Baptista  
 Protocolo nº : 381.572/97-TC.  
 Origem : Município de Bela Vista do Paraíso  
 Interessado : Prefeito Municipal  
 Decisão : Resolução nº 610/98 -TC. - (unânime)

**Consulta. Artigo de Lei municipal que considera como de efetivo exercício em funções de magistério, as funções de diretor de departamento de educação, diretor auxiliar, orientador educacional e supervisor de ensino. Decisão do STF no sentido de que efetivo exercício do magistério é apenas em sala de aula.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Nestor Baptista, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 8.410/97 e 28.896/97, respectivamente, da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos e da 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 e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 27 de janeiro de 1998.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
**Presidente**

## ***Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos*** ***Parecer nº 8.410/97***

Através do presente expediente, o Exmo. Prefeito do Município de Bela Vista do Paraíso, Sr. Florindo Palu, consulta esta Corte de Contas acerca da legalidade de artigo de lei Municipal que considera como de efetivo exercício de magistério as funções de Diretor de Departamento de Educação, Diretor Auxiliar, Orientador Educacional e Supervisor de ensino, estendendo conseqüentemente, os benefícios da aposentadoria especial de professor. Questiona ainda, se o Auxiliar de Regência de Classe teria direito à mesma aposentadoria especial.

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.

Preliminarmente, entendemos que a emissão de parecer jurídico acerca da legalidade de leis municipais não se encontra entre as atribuições deste Tribunal, que são definidas no artigo 75 da Constituição do Estado, em seus onze incisos.

A Lei nº 5.615/67, ao dispor sobre a competência do Tribunal de Contas do Estado, previu o instituto da Consulta em seu artigo 31, da seguinte forma:

Art. 31. O Tribunal resolverá sobre as consultas que lhe forem solicitadas pela Administração Pública, por intermédio dos Chefes dos Poderes Públicos, Secretários de Estado, Administradores de entidades autárquicas, órgãos autônomos ligados à administração direta ou indireta do Estado, acerca das dúvidas suscitadas na execução das disposições legais concernentes ao orçamento, à contabilidade ou às finanças.

Desta forma, a orientação que se busca da presente Consulta não compete a esta Corte de Contas, mas à Procuradoria Geral do Estado, conforme se depreende da leitura do artigo 124, inciso V da Constituição Estadual, que assim dispõe:

Art. 124. Compete à Procuradoria-Geral do Estado, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei:



(...)

V - a orientação jurídica aos Municípios, em caráter complementar ou supletivo.

Entretanto, se o Corpo Deliberativo desta Casa entender pelo conhecimento da Consulta, passa-se à análise do mérito.

Dispõe o § 8º do artigo 25 da Lei Municipal nº 328/97:

Art. 25. O servidor público será aposentado:

I ...

II ...

III - Voluntariamente:

a) -...

b) - aos 30 (trinta) anos de efetivo exercício em função de magistério se professor, e aos 25 (vinte e cinco) anos se professora, com proventos integrais;

...

§ 8º - Por efetivo exercício em funções de magistério, além do regente de classe, considerar-se-á também o professor que exercer função relacionada com a educação, como Diretor de Departamento de Educação, Diretor Auxiliar, Orientador Educacional, Supervisor de Ensino, comprovadas por atos próprios.

Pelo disposto na Constituição Federal, o que é exigido para a aposentadoria voluntária aos trinta anos se professor e aos 25 anos, se professora, é a condição de **professor no efetivo exercício da função do magistério** e não apenas a condição de servidor do Quadro de educação. Trata-se de uma situação especial.

Ressalte-se que as normas de direito excepcional, como as que introduzem exceções, devem ser interpretadas restritivamente.

Por efetivo exercício da função do magistério, entenda-se o professor que tem atividade docente em classe, em atividade direta e ordinária com alunos.

O dispositivo legal questionado, amplia o direito à aposentadoria especial, que é matéria exclusiva da Constituição Federal. Tal dispositivo estendeu privilégio a profissionais do ensino que não se encontram nas condições previstas para o exercício do direito que a Constituição estabeleceu e que tem como fundamento as condições funcionais dos professores.

A incidência da norma constitucional, não pode de maneira alguma ser ampliada por lei ordinária, beneficiando servidores não incluídos na regra constitucional, ou seja, sem o ministério de aulas.

Acerca da questão este Tribunal tem decidido pelo registro de aposentadorias especiais de professor somente quando o servidor estiver no efetivo exercício do magistério, isto é, em sala de aula, como depreende-se dos julgados cujas ementas transcreve-se:

Relator: Conselheiro João Féder

Protocolo: 3.200/94-TC.

Origem: Secretaria de Estado da Administração

Interessado: Secretário de Estado

Decisão: Acórdão nº 4.190/94-TC. - (13.12.94).

Aposentadoria. aprovação dos atos de aposentadoria especial de servidor que exercia função ligada à educação, porém diversa do magistério. Contudo, tais registros só serão possíveis até 31 de março de 1995, em razão de reiteradas decisões do STF no sentido de que só tem direito a tal espécie diferenciada de aposentação o professor que atue na função do magistério, ou seja, exerça atividade "em sala de aula.

Através deste Acórdão foi dada ciência ao Poder Executivo de que este Tribunal de Contas, a partir de 31.03.95, passaria a não considerar as atuações assemelhadas previstas pelo Estatuto do Magistério, como sendo do efetivo exercício do magistério, em função do Supremo Tribunal Federal, de acordo com os Pareceres nºs 26.380/94 e 26.072/94 da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal.

Relator: Conselheiro Rafael Iatauro

Protocolo: 13.821/95-TC.

Origem: Município de Maringá

Interessado: Presidente da Câmara

Decisão: Resolução nº 5.687/95-TC. - (13.07.95).

Consulta.

1. Prorrogação até 30 de junho de 1995, do prazo para aceitação das funções assemelhadas e previstas no Estatuto do Magistério para efeitos da aposentadoria especial, conforme Resolução nº 1.485/95-TC.

2. O consulente deverá observar a atividade que o servidor na prática vem exercendo, negando a concessão de aposentação, ainda que lotado no quadro do magistério.

3. Funções administrativas não configuram exercício do magistério, desmerecendo aposentadoria especial.

Quanto aos professores que atuam como auxiliares de regência de classe, poderão ser beneficiados com a aposentadoria especial, uma vez atendido o pressuposto do efetivo exercício do magistério e o lapso temporal previsto na Constituição Federal para tanto.

É o Parecer.

DATJ, em 06 de novembro de 1997.

DESIRÉE DO ROCIO VIDAL FREGONESE  
**Assessora Jurídica**

***Procuradoria***  
***Parecer nº 28.896/97***

A Prefeitura Municipal de Bela Vista do Paraíso, através do seu Prefeito, Sr. Florindo Palu, formula a presente Consulta, a este Tribunal de Contas, acerca da legalidade do § 8º do artigo 25 da Lei Municipal nº 328/97 que considera como efetivo exercício de magistério as funções de Diretor de Departamento de Educação, Diretor Auxiliar, Orientador Educacional e Supervisor de Ensino, estendendo a estes os benefícios da aposentadoria especial de professor. Ainda, indaga o consulente se o auxiliar de regência de classe teria direito à aposentadoria especial de professor.

Manifestando-se, a Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, em seu Parecer nº 8.410/97, salientou preliminarmente que a emissão de parecer jurídico sobre a legalidade de leis municipais não se encontra entre as atribuições deste Tribunal, que estão definidas no artigo 75, da Constituição Estadual, citando o disposto no artigo 31, da Lei nº 5.615/67.

Diante disso, destaca a DATJ que a orientação pretendida na Consulta não compete a esta Corte de Contas, mas sim à Procuradoria Geral do Estado, conforme dispõe o artigo 124, inciso V, da Constituição Estadual.

Porém, caso o Douto Plenário entender pelo conhecimento da Consulta, a DATJ já examinou o mérito, destacando que a aposentadoria especial de professor somente é devida ao professor no efetivo exercício da função de magistério, ou seja, somente ao professor que tem atividade docente em classe, em atividade direta e ordinária com alunos.

Demonstra a DATJ que o dispositivo legal municipal amplia o direito à aposentadoria especial, matéria que é exclusiva da Constituição Federal, não podendo de maneira alguma uma lei ordinária ampliar vantagem, beneficiando servidores não incluídos na regra constitucional.

Ademais, esclarece a DATJ que este Tribunal de Contas posicionou-se pelo registro das aposentadorias especiais de professores somente quando o servidor estiver no efetivo exercício das funções de magistério, tendo fixado nas Resoluções nºs 4.290/94 e 1.485/95, respectivamente os prazos até 31.03.95 e 30.06.95 para considerar as atuações assemelhadas previstas no Estatuto do Magistério como sendo de efetivo exercício de magistério, em função da decisão do Supremo Tribunal Federal.

Por fim, quanto aos professores que atuam como auxiliares de regência de classe, estes poderão ser beneficiados com aposentadoria especial, uma vez atendido o pressuposto do efetivo exercício de magistério e o lapso temporal previsto na Constituição Federal para tanto.

Preliminarmente, cabe destacar que o consulente é parte legítima para formular Consulta junto a este Tribunal.

E quanto ao mérito, referida matéria trazida pelo consulente já foi objeto de exame por este Tribunal de Contas em outras consultas, assim como em casos de aposentadoria, razão pela qual entende este Ministério Público Especial ser possível responder a Consulta, inobstante a preliminar apresentada pela Douta DATJ.

A aposentadoria de professor deve ser examinada levando-se em consideração à decisão do Supremo Tribunal Federal que se pronunciou acerca da possibilidade de aposentadoria especial de professor **somente** àqueles que estiveram durante o lapso temporal exigido na Constituição Federal, alínea "b", inciso III, do artigo 40, em

efetivo exercício das funções de magistério, ou seja, somente àqueles que estiveram em **sala de aula**.

Este Tribunal, em face do posicionamento do Excelso STF, através do Acórdão nº 4.290/94, estabeleceu prazo até 31.03.95 para que os professores que estivessem desviados das funções assemelhadas de magistério retornasse à mesma com o intuito de usufruir da aposentadoria especial, prazo este que foi prorrogado, pela Resolução nº 1.485/95-TC, até 30.06.95.

Assim, o dispositivo municipal que estende o benefício da aposentadoria especial de professor a Diretor de Departamento de Educação, Diretor Auxiliar, Orientador Educacional e Supervisor de Ensino, confronta com o dispositivo constitucional previsto no artigo 40, inciso III, alínea "b", que outorga referido direito somente àqueles que estiveram em **sala de aula**, durante o lapso temporal constitucionalmente exigido.

Isto posto, entende este Ministério Público Especial ser, inconstitucional o § 8º, do artigo 25, da Lei Municipal nº 328/97.

E finalmente quanto ao direito do auxiliar de regência de classe à aposentadoria especial de professor, conforme destacou a DATJ atendido o pressuposto do efetivo exercício de magistério e o lapso temporal previsto na Constituição Federal para tanto, terá o auxiliar de regência direito a aposentadoria prevista no artigo 40, inciso III, alínea "b", da Carta Federal.

Em face de todo exposto, o parecer deste Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é para que a presente Consulta seja respondida nos termos acima expostos.

É o Parecer.

Ministério Público Especial, em 02 de dezembro de 1997.

ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER  
**Procuradora**

## **MUNICÍPIO - DESMEMBRAMENTO\***

### **1. SERVIDORES PÚBLICOS - TRANSFERÊNCIA.**

---

Relator : Conselheiro Nestor Baptista  
 Protocolo nº : 381.122/97-TC.  
 Origem : Município de Santa Cecília do Pavão  
 Interessado : Prefeito Municipal  
 Decisão : Resolução nº 1.858/98 -TC. - (unânime)

**Consulta. Possibilidade de transferência de servidores entre municípios que se dividem ou desmembram mantendo-se a situação anterior, ou seja, mesmo cargo, função e regime jurídico.**

O Tribunal de Contas, responde à Consulta, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro Nestor Baptista.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 17 de fevereiro de 1998.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO  
**Presidente**

---

\* O Voto do Conselheiro, que fundamenta a presente decisão, está publicado nesta revista como Voto em Destaque na página 61.

## **PREFEITO - REMUNERAÇÃO - FIXAÇÃO\***

### **1. CF/88 - ART. 29, V.**

---

Relator : Conselheiro Quiélse Crisóstomo da Silva  
 Protocolo nº : 380.401/97-TC.  
 Origem : Município de Nova América da Colina  
 Interessado : Prefeito Municipal  
 Decisão : Resolução nº 900/98 -TC. - (unânime)

**Consulta. Inconstitucionalidade da pré fixação da remuneração dos agentes políticos pela LOM Tal fixação deverá obedecer os ditames constitucionais contidos no inciso V, artigo 29 da CF/88.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Quiélse Crisóstomo da Silva, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 376/97 e 1.098/98, 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 e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 29 de janeiro de 1998.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
**Presidente**

---

\* O Parecer nº 1.098/98 da Procuradoria do Estado que fundamenta a presente decisão, está publicado nesta revista como Parecer em Destaque na página 69.

***Diretoria de Contas Municipais***  
***Parecer nº 376/97***

1 O Prefeito Municipal de Nova América da Colina, envia Consulta a esta Corte de Contas, indagando a respeito do limite de 2% da receita arrecadada pelo município à remuneração do Prefeito e Vice locais, constante da LOM.

Art. 34. O subsídio do Prefeito será de 2% da arrecadação efetiva do orçamento municipal e será estabelecida por decreto legislativo pela Câmara, até 15 dias antes da eleição, no final de cada legislatura.

Parágrafo Único - Caso o subsídio não seja estabelecido no tempo consignado neste artigo, a Câmara fa-lo-á na legislatura seguinte.

2 O art. 34 da referida Lei Orgânica, já mencionado acima, entra em contradição com o art. 30, XXI da própria LOM.

Art. 30. Compete privativamente à Câmara exercer as seguintes atribuições, dentre outras:

XXI - fixar observando o que dispõe os artigos 37, XI, 150, II, 153, III e 153, §2º, I da CF, **em cada legislatura para a subsequente**, a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e secretários municipais ou diretores equivalentes sobre o qual incidirá o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza.

3 Segundo tal ditame caberá a Câmara fixar em cada legislatura para vigor na subsequente, a remuneração do Prefeito e do Vice.

4 A redação do art. 34 não apenas limita, mas fixa previamente a remuneração a ser auferida pelo Chefe do Executivo. Como se não bastasse tal inconstitucionalidade, a fixação se faz em percentual da receita arrecadada e não em numerário, o que também é vedado constitucionalmente.

5 O parágrafo único do art. 34, por sua vez, possui vício de constitucionalidade peculiar, não satisfeito o legislador constituinte com o ingresso na liberdade das legislaturas vindouras, ainda outorga-lhes a condição de legislar em causa própria, ora, o texto constitucional é claro



ao mencionar “em cada legislatura para a subsequente”, o não cumprimento de tal ditame implica em cabal desrespeito a Carta Magna.

6 Ao nosso ver o Decreto Legislativo nº 06/96 não sofre de qualquer vício de constitucionalidade, e tendo em vista a análise anterior a cerca do art. 34 da LOM, propomos seja cumprido o Decreto supra citado e sejam levados em consideração a título de limite remuneratório, apenas aqueles impostos pelo ordenamento jurídico.

7 Isto posto, opino, seja a Consulta respondida nos termos deste parecer.

DCM, em 18 de novembro de 1997.

**LUIZ GUSTAVO MEROLLI SÓRIA**  
**Assessor Jurídico**

## **SERVIDOR PÚBLICO**

### **1. PROFESSOR - READAPTAÇÃO - TEMPO DE SERVIÇO EXTRA-CLASSE - 2. APOSENTADORIA - INVALIDEZ.**

---

Relator : Conselheiro Rafael Iatauro  
Protocolo nº : 75.273/97-TC.  
Origem : Município de Campo Mourão  
Interessado : Prefeito Municipal  
Decisão : Resolução nº 3.128/98 -TC. - (unânime)

#### **Consulta.**

**Possibilidade de readaptação de servidor ocupante de cargo de professor, desde que presentes os pressupostos elencados no Estatuto dos Servidores do Município, inclusive com a realização de perícia médica. Tempo de serviço extra-classe não pode ser computado para efeito de aposentadoria especial de professor readaptado, por falta de autorização legal.**

**Readaptação e aposentadoria por invalidez são institutos diversos. O primeiro pressupõe incapacidade relativa para o serviço, enquanto que o segundo ocorre quando há afastamento por incapacidade total.**

**Especificação das moléstias que ensejam aposentadoria com proventos integrais é definida em Lei, conforme o art. 200, I do Estatuto dos Servidores do Município consulente, sendo que o resultado da perícia médica indicará a doença em espécie.**

O Tribunal de Contas, responde à Consulta, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro Rafael Iatauro e do Parecer nº 27.960/97 do Procurador-Geral 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 e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 19 de março de 1998.

JOÃO FÉDER  
Vice-Presidente no exercício da Presidência

***Voto do Relator  
Conselheiro Rafael Iatauro***

Os autos que submeto à apreciação do Plenário tratam de Consulta oriunda do Município de Campo Mourão, sobre readaptação de função e aposentadoria de professor.

O consulente deseja saber, em síntese, se é possível a readaptação de professor para atividades afins, porém fora de sala de aula, e assim sendo, como se conta o tempo de serviço; caso contrário, questiona sobre a viabilidade de alteração do laudo pericial. Por fim, indaga se os proventos serão proporcionais ou integrais, em sendo a doença incurável, porém não grave.

A Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos reputou inviável a readaptação, por força do inciso II, do art. 37, da Lei Maior. Informou, também, que deveria ocorrer a inativação por invalidez, com proventos conforme determina a Lei Municipal.

Já a Procuradoria do Estado junto a este Tribunal, após destacar que a Constituição Federal recepcionou o instituto da readaptação e com base da Lei nº 6.174/70, o Estatuto dos Funcionários Civis do Estado, concluiu pela possibilidade de readaptar-se o servidor, com direito a concessão de aposentadoria especial.

Preliminarmente, vale mencionar que o instituto em exame é, conforme preleciona o mestre Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>1</sup>, forma de provimento de cargo público derivada, pressupondo ligação anterior entre o servidor e a Administração. Trata-se de regra que tem por escopo compatibilizar a capacidade funcional do servidor, que veio a sofrer limitações por razões quaisquer, com o desempenho de função pública. Não há, portanto, antinomia alguma com a norma que prescreve o concurso público, para ingresso nos quadros da Administração (CF, art. 37, II).

O recurso à readaptação não pode ser visto como forma de elidir o concurso público, recepcionado que foi pela Constituição. Constitui-se, na verdade, criação legal, cuja configuração prescinde o certame. É situação especial, cuja limitação sofrida não é daquelas que justificam a inativação. Nesses casos, a lei concebeu uma forma de permanência do servidor em funções adequadas a sua capacidade. Essa passagem, de um cargo para outro, independe de concurso, por não se tratar de provimento originário.

Tendo-se em vista a autonomia municipal, inscrita no inciso I, do art. 30, associado ao art. 29, da Carta Federal, cabe a cada pessoa de Direito Público Interno instituir regime jurídico único e plano de carreira para servidores. Logo, é fundamental apontar que o assunto circunscreve-se à seara legislativa municipal.

Com base na assertiva supra, cabe ao Município consulente regular a matéria debatida, a exemplo da União, que o fez no art. 24, da Lei nº 8.911/94.

Discordo, respeitosamente, da douta Procuradoria que se utilizou da legislação estadual a fim de superar a questão. Tal recurso, seria admissível apenas comparativamente, pois o município apresenta regulamentação própria da matéria.

Pois bem, em pesquisa ao arcabouço legislativo municipal, constata-se que a Lei nº 695/95, que dispõe sobre o Regime Único dos servidores, normatizou a questão atinente à readaptação, disciplinando em seu art. 27, abaixo transcrito, de forma clara:

Art. 27. Readaptação é a investidura do servidor em cargo de atribuição e responsabilidade compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, verificado em inspeção médica oficial.

---

<sup>1</sup> Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta. 1. ed. RT SP, p. 25.

Parágrafo Primeiro - Se julgado incapaz para o serviço público, o readaptando será aposentado;

Parágrafo Segundo - A readaptação será efetivada em cargo de carreira de atribuições afins, respeitada a habilitação exigida;

Parágrafo Terceiro - Em qualquer hipótese, a readaptação não poderá acarretar aumento ou redução da remuneração do servidor.

O provimento de novo cargo irá depender, então, da verificação operacionalizada por inspeção médica oficial que evidencie a redução da capacidade do servidor, impedindo-o de permanecer no cargo que ocupa.

Supondo-se que a inspeção médica, de fato, constate a ocorrência de incapacidade parcial do servidor, nada obsta que se proceda à mudança de cargo. Ao contrário do que afirma o consulente, a aposentadoria especial, prevista para os professores, não impede a readaptação. São figuras distintas. A primeira se dá em razão do tempo de serviço; a segunda depende da constatação de incapacidade parcial para o exercício de uma determinada função pública. Diversa de ambas, ainda, está a inativação por invalidez, que presume a incapacidade total para o serviço e não relativa, como ocorre na readaptação.

Destarte, não se vislumbra obstáculo à readaptação do Professor que, neste particular, equipara-se aos demais servidores. Há que se ter o cuidado, todavia, de salvaguardar o ditame legal, promovendo-se a mudança para cargo de atribuições afins, respeitando a habilitação de magistério.

Em oportunidade diversa, manifestei-me sobre a contagem de tempo, para efeito de aposentadoria, de professor readaptado a funções extra-classe. À época, julguei impossível promover-se o cômputo do tempo, como se o professor estivesse em classe e, portanto, fizesse jus à inativação especial, por entender que esta espécie só atingia aquele que permanecesse ministrando aulas, efetivamente. Fui, naquela ocasião, acompanhado pelo Conselheiro João Féder.

Esta Corte, todavia, decidiu em sentido diverso, preservando o direito do servidor de inativar-se com tempo reduzido, ainda que não exercendo a regência de classe, conforme se constata do contido no Acórdão nº 417/96, de 01.03.96.

Deveras, embora respeite o assentado, continuo a insistir que, para que o professor faça jus a aposentadoria especial, é inafastável a

permanência em sala de aula. Esse é, precisamente, o fato gerador e requisito inarredável para o ato aposentatório, com tempo reduzido.

Assim, em que pese a postura do douto Plenário, afigura-me que o entendimento aqui expresso é mais consentâneo à interpretação legal, já que não há autorização para que se proceda à inativação especial, sem que o professor tenha exercido funções em classe, durante o tempo disciplinado na regra constitucional.

Vale mencionar, ainda, que se julgado totalmente incapaz para o serviço público, o servidor será aposentado, evidentemente por invalidez. A diferença da readaptação reside no fato de que nesta considera-se que o servidor não apresenta condições de ocupar *qualquer* cargo público, devendo, portanto, ser afastado dos quadros da administração.

Por tudo isso, respondo:

- a) Em tese, é viável o recurso à readaptação, desde que presentes os pressupostos elencados no Estatuto dos Servidores do Município, e diante do resultado de perícia médica.
- b) Em caso de readaptação do professor, o tempo de serviço extra classe, não pode ser computado para efeito de aposentadoria especial, faltando, para tanto, autorização legal.
- c) A readaptação e a aposentadoria por invalidez são institutos diversos. O primeiro pressupõe incapacidade relativa para o serviço, enquanto que o segundo ocorre quando há afastamento por incapacidade total.
- d) Considerando que a especificação das moléstias que ensejam aposentadoria com proventos integrais é definida em lei, conforme se depreende do inciso I, do art. 200, do Estatuto dos Servidores do Município Consulente, a resposta a essa indagação fica na dependência do resultado de perícia médica, que indicará a doença em espécie.

Sala das Sessões, em 19 de março de 1998.

CONSELHEIRO RAFAEL IATAURO  
**Relator**

## **Procuradoria** **Parecer nº 27.960/97**

### **1 SÍNTESE DOS FATOS**

1.1 Trata-se *in casu* de Consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Campo Mourão, objetivando posicionamento desta Egrégia Corte de Contas acerca de questões ligadas aos institutos da readaptação e da aposentadoria por invalidez no caso dos professores.

1.2 Indaga o consulente:

- a) Pode-se promover a readaptação do servidor, nomeado para o cargo de professor, para atividades afins, porém fora da sala de aula?
- b) Em sendo possível, o tempo de serviço fora da sala de aula, conta-se como de efetivo exercício das funções de magistério?
- c) Sendo impossível a readaptação, ou mesmo a contagem do tempo de serviço, conforme acima indagado, deve a perícia médica rever seu posicionamento inserido no laudo pericial, concluindo, não pela readaptação, mas sim pela inativação por invalidez?
- d) Ocorrendo esta hipótese, verificando-se a aposentadoria e sendo a doença incurável, porém não grave, os proventos serão integrais ou proporcionais?

1.3 A Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, através do parecer nº 1.531/97 (f. 5/8), partindo da premissa de que, sendo a readaptação forma de investidura em cargo público, trata-se de instituto inconstitucional por violar a norma insculpida no artigo 37, II (1), da Carta Magna, que estabelece a obrigatoriedade do certame para este fim.

Argumentou também a inviabilidade da readaptação de professor, por não vislumbrar possível a existência de atividades afins e apontou como solução para o questionamento a aposentadoria por invalidez.

---

<sup>1</sup> 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 o cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

1.4 A Procuradoria, através do respeitável parecer nº 19.512/97, ora aditado, opinou pela possibilidade de readaptação do professor e da contagem do tempo de serviço na função para a qual foi readaptado como de efetivo exercício do magistério e pelo conseqüente direito à licença especial, embasando-se em dispositivos insertos no Estatuto dos Funcionários Civis do Estado do Paraná (Lei nº 6.174/70).

## 2 DA READAPTAÇÃO

2.1 O instituto da readaptação pressupõe o ingresso anterior do funcionário no serviço público que tenha prestado concurso consoante dispõe o artigo 37, II, da Constituição Federal. Não se trata, portanto, de forma de provimento originário em cargo público, razão pela qual, data vênua, não configura hipótese de violação à norma constitucionais que estabelece a obrigatoriedade do certame. Versa sim sobre solução a ser aplicada aos casos em que o servidor, por circunstâncias alheias à sua vontade perde parcialmente a capacidade física ou mental, acarretando-lhe a perda da capacidade para o desenvolvimento das funções que até então exercia, sem que isto lhe imponha a condição de incapaz para o trabalho.

Em verdade, afigura-se solução ponderada e que beneficia a administração pública, na medida em que reaproveita o servidor ao invés de inativá-lo com a oneração dos cofres públicos com o pagamento dos proventos de aposentadoria. Vale lembrar que não só a Lei nº 6.174/70 prevê o instituto para os servidores civis do quadro estadual, como também a Lei nº 8.112/90, através do artigo 24 (2).

No caso vertente, o Estatuto dos Funcionários Públicos do Município, Lei nº 695/90, dispõe, em seu artigo 27, *in verbis*:

Art. 27. Readaptação é a investidura do servidor em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, verificado em inspeção médica oficial.

---

<sup>2</sup> Art. 24. Readaptação é a investidura do servidor em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental verificada em inspeção médica.

§ 1º. Se julgado incapaz para o serviço público, o readaptando será aposentado.

§ 2º. A readaptação será efetivada em cargo de atribuições afins, respeitada a habilitação exigida.



Parágrafo Primeiro - Se julgado incapaz para o serviço público, o readaptando será aposentado.

Parágrafo Segundo - A readaptação será efetiva em cargo de carreira de atribuições afins, respeitada a habilitação exigida.

Parágrafo Terceiro - Em qualquer hipótese, a readaptação poderá acarretar aumento ou redução da remuneração do servidor não poderá acarretar aumento ou redução da remuneração do servidor”.

Vale lembrar que a competência do Município para organizar seu funcionalismo decorre de sua autonomia administrativa outorgada pela Constituição Federal em seu artigo 30, I <sup>(3)</sup>. Isto significa que o Município tem competência para elaborar o estatuto de seus servidores de acordo com as peculiaridades e interesses locais, limitado apenas à observância das normas insculpidas na Constituição Federal aplicáveis aos servidores públicos (arts. 37 a 41) e das regras estabelecidas na legislação complementar.

Dentro deste contexto, concluímos que o instituto da readaptação, não se afigurando constitucional consoante já dispusemos anteriormente, estando previsto no estatuto municipal, é aplicável também aos professores, eis que se enquadram no gênero dos servidores públicos.

Ressalte-se que, por óbvio, é necessário observar-se as normas legais atinentes à espécie, a exemplo da prévia inspeção médica e de que a nova função a ser desempenhada seja de natureza compatível com a do cargo anteriormente ocupado.

O funcionário readaptado somente pode obter a aposentadoria, obedecendo as regras comuns de tempo de serviço inerentes ao novo cargo. Nesta hipótese, o tempo exercido de magistério passa a ser computado como tempo comum de exercício de função pública.

### **3 DO EFETIVO EXERCÍCIO DO MAGISTÉRIO**

3.1 Superadas as questões supra, passemos à análise do segundo questionamento apresentado pelo consulente, que diz respeito à

---

<sup>3</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

1 - legislar sobre assuntos de interesse local;

possibilidade de contar-se o tempo de serviço fora da sala de aula exercido pelo professor readaptado, como de efetivo exercício do magistério.

Data vênia da opinião manifestada pelos analistas que nos antecederam, entendemos que de forma alguma pode ser acolhido como argumento viabilizador da contagem do tempo fora da sala de aula o fato de que o professor não pode ser prejudicado pela readaptação.

Por outro lado, é inaplicável o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Paraná ao caso vertente, face à autonomia do Município para organizar o seu funcionalismo, outorgada pela Carta Magna (art. 30, I). Como o Município consulente possui estatuto próprio, não cabe a invocação da Lei Estadual nº 6.174/70.

Ressalte-se, ainda, que a norma consubstanciada no artigo 27, § 3º, da Lei Municipal nº 695/90, retrocitada, que instituiu o regime jurídico único dos servidores de Campo Mourão, proíbe apenas que os **vencimentos do servidor sejam alterados em virtude da readaptação**, não versando sobre hipótese de aposentadoria especial. Não se pode, portanto, dar interpretação extensiva ao dispositivo legal.

Releva notar que a questão concernente à interpretação da expressão “efetivo exercício do magistério” já foi matéria amplamente debatida nesta Egrégia Corte de Contas em casos anteriores, culminando com um conceito estrito que permite sejam enquadrados na hipótese apenas aqueles professores que estiverem exercendo suas funções em sala de aula, em consonância com o entendimento manifestado pelo Excelso Pretório. Não cabe mais, portanto, reabrir discussão de matéria já pacificada.

#### **4 DA APOSENTADORIA POR INVALIDEZ E A READAPTAÇÃO**

4.1 O terceiro item da Consulta contém diversas indagações que devem ser respondidas separadamente.

Em primeiro lugar, se for impossível a readaptação, fato este que será verificado através da perícia médica, o servidor deverá ser aposentado por invalidez. Entretanto, o fato de ser juridicamente impossível o cômputo do tempo de serviço no desempenho das novas funções para as quais o professor foi readaptado como de efetivo exercício do magistério, não implica na conclusão de que a perícia médica deva rever seu posicionamento e concluir pela aposentadoria quando o caso é de readaptação.

Vale dizer, os institutos da aposentadoria por invalidez e da readaptação são distintos, não se confundem. O primeiro verifica-se quando o servidor sofre alteração em sua capacidade física ou mental de tal forma que se torne inabilitado para o trabalho. Esta a hipótese autorizadora da modalidade de inativação por invalidez permanente, prevista no art. 40, I, da Constituição Federal (4).

Já no caso da readaptação, o servidor sofre modificação no seu estado de saúde física ou mental que o torna parcialmente incapacitado para o trabalho, hipótese em que, preenchidos os requisitos legais, deverá o servidor ser readaptado.

Em resumo, em se tratando de hipótese autorizadora da readaptação, **não** se pode conceder aposentadoria sob o argumento de que a impossibilidade da contagem do tempo de serviço na função para o qual o professor foi readaptado como de efetivo exercício do magistério assim autorizaria.

## 5 DA INATIVAÇÃO POR INVALIDEZ E DOS PROVENTOS

5.1 Quanto ao último questionamento constante da peça inicial, que trata do cálculo dos proventos de aposentadoria por invalidez permanente, a solução está prescrita no artigo 40, I, da Constituição Federal, cujo texto foi repetido pelo Estatuto local, consoante se infere do artigo 200, I, *in verbis*:

Art. 200. O servidor será aposentado:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcional nos demais casos.

Da leitura do supratranscrito dispositivo legal, deduz-se que a integralidade ou proporcionalidade dos proventos dependerá do tipo de doença que acometer o servidor, devendo cada caso ser analisado isoladamente, de acordo com a legislação infraconstitucional.

---

<sup>4</sup> Art. 40. O servidor será aposentado:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcional nos demais casos.

## 6 CONCLUSÃO

6.1 *Ex Positis*, somos pela resposta à presente Consulta nos termos deste opinativo.

É o Parecer.

Curitiba, em 21 de novembro de 1997.

LAURI CAETANO DA SILVA  
**Procurador Geral**

## **SERVIDOR PÚBLICO**

**1. PROGRAMA DE DEMISSÃO VOLUNTÁRIA - 2. LEI MUNICIPAL -  
3. CF/88 - ART. 30, I.**

---

RELATOR	: Conselheiro Quiélse Crisóstomo da Silva
PROTOCOLO Nº	: 284.569/97-TC.
ORIGEM	: Município de São Miguel do Iguazu
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução nº 3.265/98 -TC. - (unânime)

**Consulta. O município tem competência para instituir programa de desligamento voluntário face ao disposto no artigo 30, I da Constituição Federal.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Quiélse Crisóstomo da Silva, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 4.500/98 da 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 e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 19 de março de 1998.

JOÃO FÉDER  
**Vice-Presidente no exercício da Presidência**

## **Procuradoria** **Parecer nº 4.500/98**

Pelo presente protocolado o Prefeito Municipal de São Miguel do Iguçu, vem formular **Consulta** junto a esta Corte solicitando um parecer acerca da legalidade de Lei Municipal que instituiu Plano de Desligamento Voluntário.

O consulente coloca que a Lei nº 1.070/97 que concede vantagens extras a funcionários estatutários que optem pelo pedido de demissão voluntária, tem por objetivo o enxugamento da máquina administrativa tendo em vista o disposto na Constituição Federal de limitação de gastos com funcionários públicos.

Manifestando-se no expediente por meio do Parecer nº 305/97 a Diretoria de Contas Municipais coloca que a Lei Complementar nº 82/95 estabeleceu o limite máximo de gastos com os servidores públicos municipais em 60% para pagamento de pessoal ativo e inativo, que anteriormente era de 65%, o que compeliu os entes federados a procurarem meios de adequação à esta realidade.

Aduz também a Diretoria que ante a impossibilidade da despedida imotivada de servidores públicos, bem como da irredutibilidade de vencimentos, o Plano de Desligamento Voluntário surgiu como uma das formas viáveis de enxugamento da máquina administrativa. Cita a Lei nº 9.468/97 que instituiu o Programa de Desligamento Voluntário à nível federal, sendo recomendável que o mesmo ocorra no âmbito municipal.

Afinal, a Diretoria de Contas Municipais se manifesta no sentido de que não há inconstitucionalidade nem ilegalidade na Lei Municipal, opinando para que a Consulta seja respondida nestes termos.

**1 PRELIMINARMENTE**, destaca-se que o consulente é parte legítima para formular Consulta a este Tribunal nos termos em que estatui o artigo 31, da Lei nº 5.615/67.

### **2 NO MÉRITO**

Cumpra destacar que este Tribunal de Contas já respondeu a Consulta formulada pelo Município de Arapongas acerca da possibilidade e competência do Município para instituir Plano de Desligamento Voluntário. Na oportunidade, a resposta ao consulente foi formulada nos termos dos

Pareceres nºs 229/97 e 18.380/97 da Diretoria de Contas Municipais e Procuradoria, respectivamente. Vale citar a ementa da decisão:

**DEMISSÃO VOLUNTÁRIA**

**1. CF/88 - ART. 30, I - 2. INTERESSE DO MUNICÍPIO.**

Relator : Conselheiro Henrique Naigeboren  
 Protocolo : 240.146/97-TC.  
 Origem : Município de Arapongas  
 Interessado : Prefeito Municipal  
 Decisão : Resolução nº 12.659/97-TC. - (14.10.97).

**Consulta. Implementação de programa de demissão voluntária para servidores municipais. Possibilidade. O art. 30, I da CF/88 defere ao município legislar sobre matéria dessa natureza.**

Dos pronunciamentos feitos pela Diretoria de Contas Municipais e Procuradoria na citada Consulta, restou destacado que o Município tem competência para instituir tal programa, o que deveria ser feito por lei específica, respeitando-se também a capacidade financeira do ente político, bem como a existência de prévia dotação orçamentária específica, sem prejuízo da disponibilidade financeira suficiente para suportar o ônus.

Embora o consulente pretenda um **parecer** deste Tribunal sobre a legalidade da Lei Municipal nº 1.070/97, entende-se que análise pretendida quanto ao conteúdo da lei ou forma em que foi instituído o programa no Município de São Miguel do Iguazu não deva ser feita na esfera desta Consulta. Isto porque trata-se de exame da questão concretamente posta visto que já foi instituído o programa, e não em tese (Súmula 110 - TCU).

De todo o exposto, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opina no sentido de que a resposta ao consulente seja formulada no sentido de que em face do artigo 30, I, da Constituição Federal, o Município detém competência para instituir tal tipo de programa.

É o Parecer.

Curitiba, em 19 de fevereiro de 1998.

**CÉLIA ROSANA MORO KANSOU**  
**Procuradora**

## **SERVIDORES MUNICIPAIS - ESTABILIDADE**

### **1. ESTATUTO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS - INCONSTITUCIONALIDADE.**

RELATOR	: Conselheiro João Cândido F. da Cunha Pereira
PROTOCOLO Nº	: 314.476/97-TC.
ORIGEM	: Município de Cambé
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução nº 1.213/98 -TC. - (unânime)

**Consulta. Inconstitucionalidade de artigo do Estatuto dos Servidores Municipais que confere estabilidade a servidores que não tenham sido admitidos por nomeação em cargo efetivo ou cargo em comissão, por confrontar com os artigos 37, II e 41 da CF/88 e art. 19 do ADCT.**

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 6.942/97 e 28.867/97, respectivamente da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos 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 e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 05 de fevereiro de 1998.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
**Presidente**



## ***Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos*** ***Parecer nº 6.942/97***

A Prefeitura Municipal de Cambé, através do Ofício nº 523/97, consulta esta Corte de Contas acerca da constitucionalidade do art. 253 do Estatuto dos Servidores Municipais de Cambé, Lei nº 866/93.

O consulente é parte legítima para consultar este Egrégio, estando dentre as elencadas no art. 31 da Lei Estadual nº 5.615/67, portanto, a Consulta reúne condições para ser conhecida pelo Douto Plenário.

Para melhor elucidação do assunto, vale transcrever o dispositivo legal municipal:

Art. 253. Aos servidores públicos municipais da Administração direta, indireta e fundacional, em exercício na data da vigência desta Lei e que não tenham sido admitidos na forma do art. 12 desta Lei, são considerados estáveis, a partir da vigência desta lei.

Art. 12. A nomeação far-se-á:

I - em caráter efetivo, quando se tratar de cargo inicial de carreira;

II - em comissão, para cargos de confiança, de livre exoneração.

§ 1º - A designação por acesso, para função de Direção, Chefia, Assessoramento, Assistência, recairá, exclusivamente, em servidor de carreira, satisfeitos os requisitos de que trata o Art. 13, Parágrafo único.

§ 2º - A função de diretor de Escola será exercida pelo integrante do Quadro do Magistério municipal, que será eleito por voto direto e secreto, por dois anos, com direito à reeleição para mais um mandato.

Ao analisarmos o dispositivo acima, entendemos que a municipalidade pretende conferir estabilidade ao funcionalismo público em exercício, a partir de sua edição, excetuando apenas os casos de nomeação em caráter efetivo e em cargos em comissão.

Quanto a estabilidade, entendemos como o preconizado no art. 41 da Constituição Federal "Art. 41. São estáveis, aos dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público", somente beneficiará o funcionário público, ou seja, aquele investido em cargo.

Como bem define, o Ilustre Professor Diógenes GASPARINI, *in* **Direito administrativo**, 4. ed. p. 151:

“Pode ser definida como a garantia constitucional de permanência no serviço público do servidor público civil nomeado, em razão de concurso público, para titularizar cargo de provimento efetivo, após o transcurso do estágio probatório”.

A este respeito, esclarece o Jurista:

“Em tais termos, somente se tem como estabilizado o servidor público civil que, simultaneamente, satisfizer os seguintes requisitos: 1) nomeação em razão de **concurso público**, 2) titularizar o cargo de **provimento efetivo**, 3) exercício efetivo do cargo além de dois anos”. (Grifei).

Fica claro que os nomeados para ocuparem cargos de provimento em comissão, ainda que considerados servidores públicos, jamais adquirirão estabilidade no cargo, a nomeação há de ser para cargo de provimento **efetivo**.

A estabilidade só pode ser alcançada pelo detentor do cargo, nomeado em razão de concurso público, após dois anos de efetivo exercício, ou seja, após o término do estágio probatório. Período este, para ser apurada sua capacidade de permanência no cargo, pelos critérios de aptidão, disciplina, assiduidade, dedicação e eficiência.

Não obstante essa seja a regra da Estabilidade, o art. 19 do ADCT, estabelece a seguinte exceção:

Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, **em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados**, e que não tenham sido admitidos na forma regular no art. 37, da Constituição, são estáveis no serviço público. (grifo nosso).

José CRETELLA JÚNIOR, em sua obra **Comentários à Constituição Federal** (Forense, 1993, v. 9, p. 4.722 a 4.724) esclarece, quanto a este texto legal:

Desse modo, foram investidos no direito subjetivo público, ex lege, nascido a partir de 5 de outubro de 1988, sendo pressuposto desse direito: a) existir cargo público, que não de comissão, ou seja, que pudesse estar provido definitivamente;

b) estarem em exercício funcionários mencionados no texto, das quatro esferas, admitidos sem concurso público; c) ter o servidor cinco anos, pelo menos, de exercício.

...

Os servidores públicos, referidos neste artigo, são os que adquiriram estabilidade, por estarem em exercício, há mais de cinco anos continuados no serviço público. Quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei, o tempo de serviço, prestado antes de 5 de outubro de 1988, e depois dessa data, será contado como título.

...

Estabilidade, que é decorrência do tempo, diz respeito ao serviço público; efetividade, ao contrário, que decorre da natureza do cargo, refere-se ao cargo público, ao tipo de nomeação.

Há de se ressaltar, que os cinco anos devem ser considerados na mesma entidade, pois só assim se pode presumir sua adequação ao serviço público.

Diante das considerações acima podemos concluir que a Municipalidade ao editar tal lei, confronta diretamente com o previsto na Constituição Federal, em seus arts. 37, II, quanto a obrigatoriedade de prévia aprovação em concurso público, art. 41, quanto a estabilidade, e art. 19 do ADCT quanto ao tempo de exercício na municipalidade, uma vez que não prevê o preenchimento desses requisitos.

Outrossim, com a edição desta Lei, a Municipalidade está permitindo que todos os funcionários ou servidores, admitidos na Prefeitura, de forma irregular, tornem-se estáveis, pois possibilita aos prestadores de serviços, contratados por prazo determinado, ou aqueles que não foram aprovados em concurso, venham indevidamente a adquirir estabilidade.

Convém ressaltar ainda, a impropriedade do termo "por acesso" constante do § 1º do art. 12, bem como a ressalva de que ao Diretor de Escola (§ 2º), não mais se contempla o direito a aposentadoria especial (de professor) para aqueles profissionais que militam fora da sala de aula, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal, cujo entendimento é seguido por este Tribunal.

Assim, diante do exposto, opinamos que a Consulta seja respondida pelo Douto Plenário, nos termos aqui aduzidos.

É o Parecer.

DATJ, em 29 de setembro de 1997.

**MARILEY VILLEN CECCARELLI**  
**Assessora Jurídica**

**Procuradoria**  
**Parecer nº 28.867/97**

Versa o presente protocolado acerca de Consulta apresentada pela Prefeitura Municipal de Cambé, subscrita pelo seu Prefeito, Sr. José do Carmo Garcia, acerca da constitucionalidade do artigo 253, da Lei nº 866/93 - Estatuto dos Servidores Municipais de Cambé, que confere estabilidade a todos servidores públicos municipais, em exercício na data da lei, que não tenham sido admitidos na forma do artigo 12 (nomeação em cargo efetivo e cargo em comissão).

A DATJ, em Parecer nº 6.942/97, após transcrever os dispositivos legais municipais supracitados, esclarece o instituto da estabilidade e os requisitos exigidos para o servidor ser considerado estável (nomeação em razão de concurso público, titular de cargo de provimento efetivo e exercício efetivo do cargo além de dois anos).

Ainda, destaca a DATJ, a exceção prevista no artigo 19, do ADCT, que conferiu estabilidade excepcional aos servidores públicos contratados sem concurso público, mas que na data da promulgação da Constituição Federal de 1988, estivesse exercendo suas funções na mesma entidade pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Diante das argumentações apresentadas, ressalta a DATJ que o artigo 253 confronta diretamente com o previsto na Constituição Federal, em seus artigos 37, II, quanto à obrigatoriedade de prévia aprovação em concurso público e artigo 41, quanto à estabilidade, e artigo 19, do ADCT quanto ao tempo de serviço na municipalidade, uma vez que não prevê o preenchimento desses requisitos.

Demonstra ainda a DATJ que com a edição da lei municipal, está sendo permitido que todos os funcionários ou servidores admitidos irregularmente tornem-se estáveis, possibilitando que prestadores de serviços, contratados por prazo determinado e aqueles não aprovados em concurso público adquiram indevidamente a estabilidade.

Por fim, ressalta a DATJ a impropriedade do termo "por acesso" constante do §1º do art. 12, bem como alerta que o Diretor de Escola (§2º) não mais possui direito à aposentadoria especial de professor, por militar fora da sala de aula, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Este Ministério Público Especial compartilha da mesma orientação da Doutra DCM, exarada de forma clara e objetiva no Parecer supracitado.

Isto posto, o parecer deste Ministério Público Especial é no sentido de que a presente Consulta seja respondida nos termos do Parecer nº 6.942/97, da DATJ.

É o Parecer.

Ministério Público Especial, em 02 de dezembro de 1997.

ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER  
**Procuradora**

## **VEREADORES**

### **1. SUBSÍDIOS INSCRITOS EM "RESTOS A PAGAR".**

---

RELATOR : Conselheiro Rafael Iatauro  
 PROTOCOLO Nº : 344.596/97-TC.  
 ORIGEM : Município de Figueira  
 INTERESSADO : Presidente da Câmara  
 DECISÃO : Resolução nº 729/98 -TC. - (unânime)

**Consulta. Correta a liquidação dos subsídios de Vereadores inscritos em Restos a Pagar, se a remuneração estiver obedecendo aos parâmetros constitucionais e o serviço foi prestado. A Prefeitura Municipal deve transferir recursos suficientes à manutenção da Câmara Municipal e liquidação dos restos a pagar legalmente inscritos.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Rafael Iatauro, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 539/98 da 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 e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 29 de janeiro de 1998.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO  
**Presidente**

**Procuradoria**  
**Parecer nº 539/98**

Trata-se de Consulta apresentada pelo Presidente da Câmara Municipal de Figueira, senhor Lozer Proença, que deseja saber deste Tribunal como proceder ao pagamento de subsídios de ex-vereadores, inscritos em restos a pagar, se a Prefeitura Municipal deve “repassar verba específica” para esta finalidade, e quais as conseqüências “se os ex-vereadores entrarem na justiça para receberem”.

A Diretoria de Contas Municipais, pelo Parecer nº 365/97, apresentou sua proposta de solução aos questionamentos.

Preliminarmente, da constatação de que a parte é legítima a apresentar consultas a este Tribunal, que a matéria está entre as atribuídas à missão consultiva desta Casa, e que, embora baseada em um fato concreto (inscrição das verbas em restos a pagar), todas as perguntas são em tese, extrai-se a conclusão de que pode ser conhecida esta Consulta.

No mérito, acompanha-se a Diretoria de Contas Municipais, com alguns acréscimos.

À pergunta sobre se estaria correta a Câmara Municipal ao efetuar o pagamento dos subsídios devidos aos ex-vereadores inscritos em restos a pagar, impõe-se resposta positiva.

Sendo o empenho (artigo 58, Lei nº 4.320/64) “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”, e Restos a Pagar (artigo 36, Lei nº 4.320/64) “as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro”, conclui-se que o que nesta conta estiver inscrito é obrigação de pagamento, líquida e certa no caso de subsídios de Edis, pois que estes já contraprestaram o serviço, no exercício do mandato.

Deve ser observado, contudo, se estes subsídios não foram, mesmo que em parte, impugnados pelo Tribunal de Contas, ou extrapolam os limites constitucionais (remuneração do Prefeito e Deputados Estaduais, 5% da Receita Municipal), caso em que deverão ser reduzidos àqueles limites, quando do efetivo pagamento.

Quanto à forma de pagar, responde-se que, como de qualquer outra verba empenhada (registrada ou não em restos a pagar), deve obedecer às fases previstas na Lei nº 4.320/64, em seus artigos 61 (emissão de nota de empenho), 63 (liquidação de despesa), 64 (emissão de ordem de pagamento) e 65 (pagamento da despesa), observando-se que em algumas municipalidades, há uma concentração destas fases, que se tornam “transparentes”, principalmente para o credor.

No caso, tratando-se de subsídios de ex-vereadores, **provavelmente** já se observaram as fases até a liquidação da despesa (onde se verifica se o credor cumpriu com sua obrigação, no caso, compareceu às sessões ordinárias e extraordinárias), restando apenas a emissão da ordem e o pagamento propriamente dito.

À indagação, se é necessário que a Prefeitura transfira verba específica para tal finalidade, se entender-se como específica a verba determinada (“carimbada”) a este objetivo, a resposta é não, porque o montante devido pode ser transferido integrando um total repassado à Câmara Municipal, que decidirá, por seus dirigentes, qual ou quais despesas pagará antes (naturalmente com prioridade aos credores mais antigos ou cujos créditos insatisfeitos possam resultar em interrupção de fornecimento, danosa à continuidade do serviço público).

Já se o vocábulo “específica” quis significar verba transferida em montante tal a satisfazer todas as obrigações do Legislativo Municipal (nestas incluídas, por óbvio e até por precedência, os restos a pagar), a resposta é positiva, porque a Câmara Municipal não possui outras rendas além das transferências que lhe faz o Poder Executivo.

Então, a Prefeitura Municipal está obrigada a transferir recursos suficientes à cobertura dos gastos com a manutenção do Poder Legislativo e o pagamento das despesas inscritas na conta restos a pagar.

Finalmente, quanto ao questionamento das conseqüências dos ex-vereadores “entrarem na justiça”, entende-se que isto deve ser tentado evitar pelos Administradores Públicos pois, se realmente devidos os subsídios, porque corretamente fixados e houve a contraprestação do serviço (mandato), seria até contrário ao interesse público (primário), pela quase certa condenação do Poder Público, acrescida das despesas derivadas da demanda.



A tática de alguns administradores públicos não pagarem dívidas líquidas e certas não se coaduna com o interesse público, mas atende apenas a ocasionais circunstâncias de caixa estatal ou (pior ainda) a interesses mesquinhos dos agentes em relação aos credores.

Isto considerado, entende este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pelo **conhecimento** desta Consulta, e sua resposta nos termos acima expendidos.

Curitiba, em 13 de janeiro de 1998.

LAERZIO CHIESORIN JUNIOR  
Procurador

## TABELA DE LICITAÇÃO

---

# LICITAÇÕES E DISPENSA

Válida a partir de 14/03/97

Valores corrigidos referentes aos artigos 23 e 24 da Lei 8.666/93 - Decreto Federal nº 852 de 30/06/93 e Portaria 449, de 13/03/97 - D.O.U. 14/03/97.

## Em Reais

MODALIDADES	OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA Artigo 23 - Inciso I	COMPRAS E SERVIÇOS Artigo 23 - Inciso II
DISPENSÁVEL Artigo 24 - Inciso I	Até 7.710,10	Até 1.927,52
CONVITE Alínea A	Até 154.201,96	Até 38.550,49
TOMADA DE PREÇOS Alínea B	Até 1.542.019,59	Até 616.807,84
CONCORRÊNCIA Alínea C	Acima de 1.542.019,59	Acima de 616.807,84

DECRETO Nº 495 de 08/03/95

Publicado no D.O.E. de 08/03/95 (Em Reais)

### Limites de Competência a serem obedecidos no âmbito da ADMINISTRAÇÃO DIRETA e INDIRETA DO PODER EXECUTIVO

- I - Os Secretários de Estado, o Procurador-Geral do Estado e o Diretor Presidente da Companhia de Processamento de Dados do Paraná - CELEPAR, até R\$ 2.000.000,00;
- II - Os Diretores Titulares das demais Sociedades de Economia Mista, o Superintendente da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA, o Diretor Geral do Departamento de Estradas de Rodagem - DER e o Diretor Presidente da Estrada de Ferro Paraná Oeste S/A - FERROESTE, até R\$ 1.000.000,00;
- III - Os Diretores Titulares das Empresas Públicas, e das Autarquias e o Diretor do Departamento Estadual de Administração de Material - DEAM, até R\$ 500.000,00;
- IV - Os Diretores Administrativo-Financeiro, de Obras, de Conservação e de Apoio Rodoviário, aos Municípios do Departamento de Estradas de Rodagem - DER, até R\$ 100.000,00;
- V - Os Dirigentes dos Órgãos de Regime Especial, o Comandante Geral da Polícia Militar, o Delegado Geral da Polícia Civil e os Chefes dos Centros Regionais do Departamento de Estradas de Rodagem - DER, até R\$ 20.000,00.

Obs.: As disposições contidas neste Decreto não se aplicam à Companhia Paranaense de Energia - COPEL, à Companhia de Saneamento do Paraná - SANEPAR, à Companhia de Habitação do Paraná - COHAPAR e ao Banco do Estado do Paraná S.A. e Empresas do Conglomerado BANESTADO, à exceção do contido nos artigos 4º, 7º e 8º deste Decreto.

# ÍNDICE ALFABÉTICO

---

## A

---

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE .....	130
ADMINISTRAÇÃO - PRESTAÇÃO DE CONTAS .....	45
ADMISSÃO DE PESSOAL .....	105
AGENTE POLÍTICO - PENSÃO .....	108
APMI (VER ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO À MATERNIDADE E À INFÂNCIA)	
APOSENTADORIA .....	110
CARGO EM COMISSÃO .....	117
ESPECIAL .....	208
INVALIDEZ .....	208
REGISTRO .....	122
AQUISIÇÃO DE PEÇAS PARA VEÍCULOS .....	193
ÁREA RURAL .....	160
ASSAÍ .....	105
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO PARANÁ .....	95
ASSIS CHATEAUBRIAND .....	110
ASSOCIAÇÃO DE CÂMARAS MUNICIPAIS .....	126
ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO À MATERNIDADE E À INFÂNCIA ...	174
ATENDIMENTO MÉDICO .....	187
ATIVIDADE RURAL .....	110
AUTORIZAÇÃO	
LEGAL .....	208
LEGISLATIVA .....	151,160,164

## B

---

BELA VISTA DO PARAÍSO .....	197
-----------------------------	-----

## BEM

IMÓVEL .....	168
DOAÇÃO .....	130
MÓVEL .....	168
BOA VENTURA DE SÃO ROQUE .....	160

## C

---

CADERNO MUNICIPAL .....	103
CAMBÉ .....	222
CAMPO MOURÃO .....	208
CARAMBEÍ .....	136
CARGO	
EFETIVO .....	222
EM COMISSÃO .....	151, 222
APOSENTADORIA .....	117
NOMEAÇÃO .....	136
CARGOS - ACUMULAÇÃO .....	83, 143, 151
CELEBRAÇÃO DE CONTRATO POR PRAZO DETERMINADO ....	168
CESSÃO DE DIREITOS .....	160
CIDADE GAÚCHA .....	190
CLÁUSULA RESOLUTIVA .....	160
COMBUSTÍVEL - AQUISIÇÃO .....	147
COMODATO .....	183
COMPANHIA PARANAENSE DE ENERGIA ELÉTRICA .....	183
CONCESSÃO .....	183
DIREITO REAL DE USO .....	168
CONCORRÊNCIA .....	168
CONSELHO TUTELAR .....	143

## CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - 1988

ART. 19 DO ADCT .....	222
ART. 29, V .....	205
ART. 30, I .....	219
ART. 37, II .....	105, 222
ART. 37, IX .....	105
ART. 37, XVI .....	83, 143, 151
ART. 37, XVII .....	83
ART. 41 .....	222
ART. 54, I, "A" .....	143
ART. 54, II, "D" .....	143
ART. 149, PARÁGRAFO ÚNICO .....	179
ART. 195 .....	179
ART. 201 .....	179

## CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ - 1989

ART. 75, § 5º .....	122
---------------------	-----

## CONTAGEM

RECÍPROCA .....	110
-----------------	-----

TEMPO DE SERVIÇO .....	190
------------------------	-----

CONTAS - PRESTAÇÃO .....	45
--------------------------	----

CONTRATO POR PRAZO DETERMINADO .....	168
--------------------------------------	-----

CONTRIBUIÇÃO .....	179
--------------------	-----

FUNDO MUNICIPAL .....	117
-----------------------	-----

CONVÊNIO .....	174, 187
----------------	----------

COPEL (VER COMPANHIA PARANAENSE DE ENERGIA ELÉTRICA)

## D

DEMISSÃO VOLUNTÁRIA - PROGRAMA .....	219
--------------------------------------	-----

DEPENDENTES - PENSÃO .....	108
----------------------------	-----

DESAPROPRIAÇÃO .....	151
ÁREA RURAL .....	160
UTILIDADE PÚBLICA .....	164
DESMEMBRAMENTO - MUNICÍPIO .....	204
DESPESAS DE VIAGEM .....	151
DESVIO DE FINALIDADE .....	164
DIREITO REAL DE USO .....	130
DIRETOR	
AUXILIAR .....	197
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO .....	197
DOAÇÃO .....	130, 168
DOCTRINA .....	43

## E

---

EMPRÉSTIMO .....	95
ENTIDADE SEM FIM LUCRATIVO .....	126
EQUIPAMENTO - AQUISIÇÃO .....	174
ESTADO É UM MAU PAGADOR, O .....	37
ESTATUTO DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO .....	208
INCONSTITUCIONALIDADE .....	222
EXECUÇÃO DE SERVIÇOS GERAIS .....	136

## F

---

FIGUEIRA .....	228
FONTE DE CUSTEIO .....	179
FRANCISCO ALVES .....	108
FUNÇÃO	
ASSESSORAMENTO E DIREÇÃO .....	136
EXTRA-CLASSE .....	197, 208



## FUNDO

PENSÃO - CRIAÇÃO .....	179
PREVIDÊNCIA MUNICIPAL .....	151
EMPRÉSTIMO .....	95
PREVIDENCIÁRIO - EXTINÇÃO .....	179

---

**H**

HISTÓRIA DO PARANÁ .....	11
--------------------------	----

---

**I**

ILUMINAÇÃO PÚBLICA .....	183
INCAPACIDADE	
RELATIVA .....	208
TOTAL .....	208
INDÚSTRIA - INCENTIVO .....	130
INICIATIVA PRIVADA .....	95
INTERESSE	
LOCAL .....	183
PÚBLICO .....	160
SOCIAL .....	164

---

**J**

JACAREZINHO .....	126
JURISPRUDÊNCIA .....	79

## L

## LEI

DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS .....	126
ESTADUAL Nº 8.917/88 .....	164
FEDERAL	
4.320/64 .....	126
4.595/64	
ART. 17 .....	95
ART. 18 .....	95
8.069/90	
ART. 132 .....	143
ART. 133 .....	143
8.666/93	
ART. 15, § 7º .....	193
ART. 17, I, "B" .....	130
ART. 24, VIII .....	183
ART. 121 .....	147
8.883/94 .....	147
LICITAÇÕES .....	130, 168
MEIOS .....	126
MUNICIPAL .....	117, 187, 197
ORGÂNICA MUNICIPAL - AUTORIZAÇÃO .....	130
RETROATIVIDADE .....	147
LICITAÇÃO .....	147, 193
EXIGIBILIDADE .....	174
OBRIGATORIEDADE .....	183
LICITAÇÕES "ASIÁTICAS" .....	39

## M

---

MAGISTÉRIO .....	197, 208
MAMBORÊ .....	174
MARILUZ .....	187
MARINGÁ .....	117, 183
MATELÂNDIA .....	130
MÉDICO - CONVÊNIO .....	187
MEDIDA	
LIMINAR .....	130
PROVISÓRIA .....	110
MENSALIDADE - PAGAMENTO .....	126
MUDAS - VIVEIRO .....	160
MUNICÍPIO - DESMEMBRAMENTO .....	204

## N

---

NOTICIÁRIO .....	17
NOVA	
ALIANÇA DO IVAÍ .....	179
AMÉRICA DA COLINA .....	205

## O

---

ORIENTADOR EDUCACIONAL .....	197
------------------------------	-----

## P

---

PAINEL .....	35
PARECER EM DESTAQUE .....	67

PARQUE INDUSTRIAL .....	160
PATO BRANCO .....	147
PEÇA - VEÍCULO - AQUISIÇÃO .....	193
PENSÃO - INCONSTITUCIONALIDADE .....	108
PERÍCIA MÉDICA .....	208
PETROBRÁS DISTRIBUIDORA S.A .....	147
PRAZO DETERMINADO - CONTRATO .....	168
PREFEITO - REMUNERAÇÃO .....	205
PRESTAÇÃO	
CONTAS - INSTRUMENTO DE TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO ...	45
SERVIÇOS AVULSOS .....	105
PREVISÃO LEGAL .....	190
PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE DO ATENDIMENTO .....	187
PRIVATIZAÇÃO .....	95
PROCURADORIA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS ...	83
• PROFESSOR	
ACUMULAÇÃO DE CARGOS .....	143
READAPTAÇÃO .....	208
PROGRAMA DE DEMISSÃO VOLUNTÁRIA .....	219
PROJETOS DA INICIATIVA PRIVADA .....	95
PROTOCOLOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ	
75.273/97 .....	208
97.277/97 .....	151
155.742/97 .....	164
169.905/97 .....	179
193.350/97 .....	183
238.869/97 .....	190
245.458/97 .....	130
248.732/97 .....	187

261.364/97 .....	122
272.498/97 .....	193
284.569/97 .....	219
296.273/97 .....	174
296.680/97 .....	147
299.698/97 .....	83
301.315/97 .....	160
310.063/97 .....	143
314.476/97 .....	222
322.533/97 .....	136
322.576/97 .....	126
323.653/97 .....	117
337.336/97 .....	110
344.596/97 .....	228
349.113/97 .....	105
372.565/97 .....	108
380.401/97 .....	205
381.122/97 .....	204
381.572/97 .....	197
405.960/97 .....	168
431.162/97 .....	95

## Q

---

QUINTA DO SOL .....	151
---------------------	-----

## R

---

RECIBO .....	105
RECURSO DE REVISTA .....	83

## RECURSOS

INVESTIMENTO .....	95
REPASSE .....	228
REGIME JURÍDICO .....	190, 204
REGISTRO DE PREÇOS .....	193
RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ	
329/98 .....	143
410/98 .....	122
495/98 .....	164
496/98 .....	179
609/98 .....	110
610/98 .....	197
683/98 .....	126
729/98 .....	228
900/98 .....	205
943/98 .....	151
976/98 .....	183
977/98 .....	147
1.007/98 .....	187
1.159/98 .....	117
1.186/98 .....	108
1.212/98 .....	160
1.213/98 .....	222
1.295/98 .....	136
1.442/98 .....	190
1.480/98 .....	95
1.790/98 .....	130
1.858/98 .....	204
2.117/98 .....	193
3.128/98 .....	208

3.130/98 .....	174
3.230/98 .....	105
3.231/98 .....	168
3.265/98 .....	219
3.332/98 .....	83
7.841/97 .....	83
RESTOS A PAGAR .....	228

## S

### SANTA

CECÍLIA DO PAVÃO .....	204
ISABEL DO IVAÍ .....	168
TEREZA DO OESTE .....	143, 164
SANTO ANTÔNIO DO CAIUÁ .....	122
SÃO MIGUEL DO IGUAÇU .....	219
SECRETÁRIO MUNICIPAL - ACUMULAÇÃO DE CARGOS .....	143
SERVIÇO	
ESSENCIAL .....	105
GERAL .....	136
MANUTENÇÃO - ILUMINAÇÃO PÚBLICA .....	183
SERVIDOR PÚBLICO .....	208, 219
APOSENTADO .....	151
MUNICIPAL - ESTABILIDADE .....	222
TRANSFERÊNCIA .....	204
SINDICATO .....	187
SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS .....	193
SUBSÍDIOS .....	228
SUPERVISOR DE ENSINO .....	197
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....	130, 197

## T

---

TABELA DE LICITAÇÃO .....	233
TELÊMACO BORBA .....	193
TEMPO DE SERVIÇO .....	208
ATIVIDADE PRIVADA RURAL .....	110
EXTRA-CLASSE .....	208

## U

---

UTILIDADE PÚBLICA .....	151, 164
-------------------------	----------

## V

---

VEÍCULO - AQUISIÇÃO DE PEÇAS .....	193
VEREADOR .....	228
DESPESAS DE VIAGEM .....	151
INCOMPATIBILIDADE NEGOCIAL .....	143
VICE-PREFEITO .....	83
ACUMULAÇÃO DE CARGOS .....	151
REMUNERAÇÃO .....	151
VÍNCULO	
EMPREGATÍCIO .....	108
TRANSITÓRIO .....	136
VIVEIRO DE MUDAS .....	160
VOTO EM DESTAQUE .....	59

Originais entregues para composição em 13.04.98



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. 125, jan./mar. 1998

Nome: .....

.....  
.....

Endereço: .....

.....  
.....

Data: .....

(a) .....