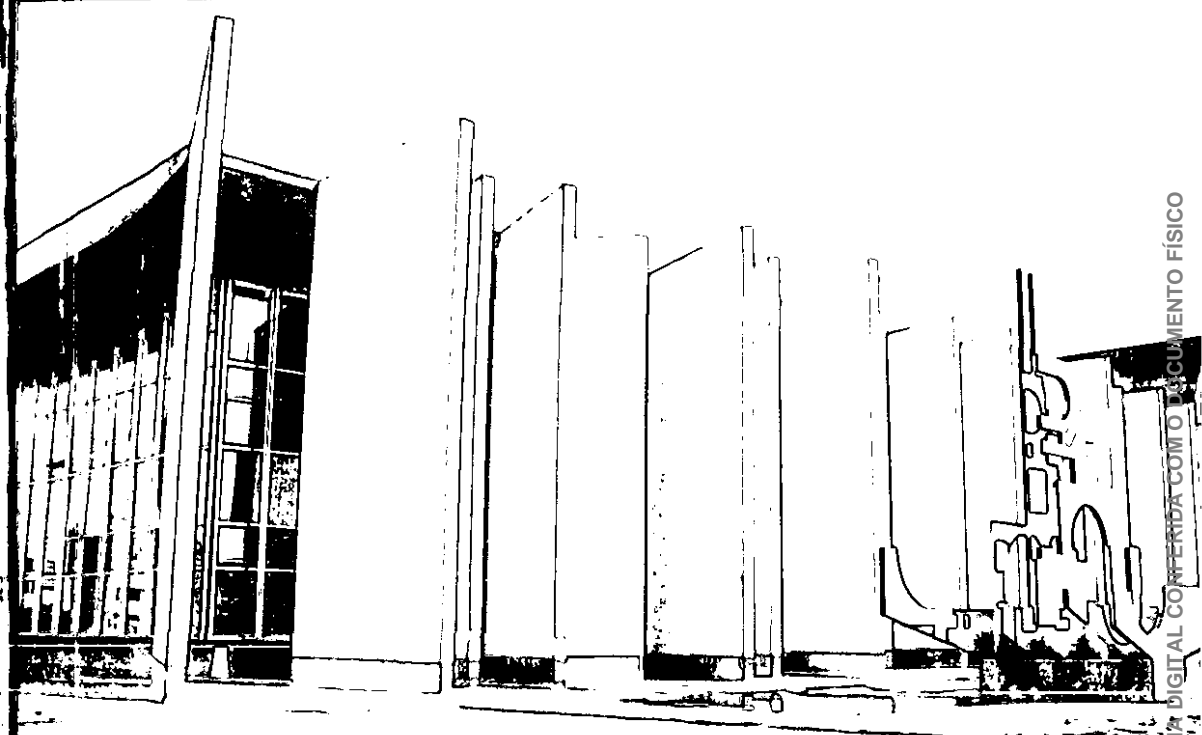


# REVISTA

Nº 127

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ - Nº 127 - 1998



## DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

**N. 127  
jul./set. 1998.  
Trimestral**

- Coordenação Geral** : Marcelo Ribeiro Losso.
- Supervisão** : Lígia Maria Hauer Rüppel.
- Redação** : Caroline Gasparin Lichtensztein.
- Ementas** : Arthur Luiz Hatum Neto, Christiane de A. Maranhão Reichert, Fabíola Delazari, Gustavo F. Rassi, Roberto Carlos B. Moura.
- Revisão** : Caroline Gasparin Lichtensztein, 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.

**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.

Endereço na Internet: : <http://www.pr.gov.br/tcpr/tcparana.html>

E-mail: : [tcpr@pr.gov.br](mailto:tcpr@pr.gov.br)

Tiragem: : 1.500 exemplares.

Distribuição: : Gratuita.

Editoração Eletrônica: : Silvana Almeida Barbedo

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.

---

Solicita-se permuta.

Exchange is solicited.

Pidese canje.

On demande l'échange.

Man Bittet um Austausch.

Si richiede lo scambio.

---

**Nota:** é permitida a reprodução, desde que citada a fonte. Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

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  
ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO  
CÉLIA ROSANA MORO KANSOU  
ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER  
ELIZEU DE MORAES CORRÊA  
FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES  
GABRIEL GUY LÉGER  
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 MÁDER 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 COMUNICAÇÃO E RELAÇÕES PÚBLICAS : NILSON POHL  
COORDENADORIA DE EMENTÁRIO E JURISPRUDÊNCIA : MARCELO RIBEIRO LOSSO  
ASSESSORIA DE PLANEJAMENTO : LUIZ BERNARDO DIAS COSTA  
CONSELHO SUPERIOR : EMERSON DUARTE GUIMARÃES

**SUMÁRIO****HISTÓRIA DO PARANÁ**..... 01**NOTICIÁRIO**

Convênio com TCU fortalece ação do TC/PR ..... 07

Encontro Nacional promovido pelo TC/PR discute Sistemas de Concessão e Privatização na Administração Pública ..... 09

Classificadas em Concurso de Monografia recebem prêmio ..... 14

DRC e FEAMP ministram Curso para Entidades Sociais ..... 15

Instituto Rui Barbosa promove Encontro de Tribunais de Contas ..... 16

Vice-Presidente João Féder é destaque no XII Congresso de Direito Administrativo ..... 17

FEAMP conclui etapa de Cursos ..... 18

Emenda Constitucional nº 19/98 é analisada em palestra ..... 19

Grupo da Qualidade Total reúne-se no TC/PR ..... 20

Revista do TC/PR recebe qualificação da CAPES/CNPq ..... 22

**PAINEL**

Aplicabilidade da nova redação do art. 29 da Constituição Federal - Vedação de aumento dos subsídios dos vereadores

**Nestor Baptista** ..... 25

Alteração dos Subsídios dos Agentes Políticos Municipais <b>Elizeu de Moraes Corrêa</b> .....	27
--	----

## **DOCTRINA**

Gastos Públicos com Educação e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino <b>Fernando Augusto Mello Guimarães</b> .....	33
---	----

A Proteção dos Usuários de Serviço Público e a Reforma Administrativa <b>Claudio Henrique de Castro</b> .....	55
--	----

## **PARECER EM DESTAQUE**

Casas Populares - Interesse Social <b>Fernando Augusto Mello Guimarães</b> .....	71
---	----

## **JURISPRUDÊNCIA**

### **CADERNO ESTADUAL**

CASAS POPULARES - Redução das Parcelas de Financiamento - Interesse Social .....	83
--	----

### **CADERNO MUNICIPAL**

ADMISSÃO DE PESSOAL - Excepcional Interesse Público - Teste Seletivo - Período Eleitoral .....	89
--	----

AGENTES POLÍTICOS - Prefeito - Vereadores - Remuneração .....	94
---	----

APOSENTADORIA - Incorporação de Horas Extras no Cálculo dos Proventos - Prazo de Carência .....	98
---	----

APOSENTADORIA - Previdência Municipal - Atribuição .....	104
--	-----

AUXÍLIO FINANCEIRO - Clube Recreativo - Despesa Imprópria - Desvio de Finalidade .....	109
--	-----

BENS PÚBLICOS MUNICIPAIS - Utilização por Carentes e Servidores Públicos - Residências - Princípio da Moralidade e Impessoalidade . . .	114
CARGO EM COMISSÃO - Cargos Técnicos - Provimento Efetivo . . .	118
CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO - Instituição Religiosa. . .	122
CONCURSO PÚBLICO - Cancelamento - Forma Legal de Devolução das Taxas de Inscrição - LF 4.320/64 - Arts. 58 a 65 . . . . .	126
CONCURSO PÚBLICO - Período Eleitoral - Nomeação - Impossibilidade . . . . .	128
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/98 - Vereadores - Remuneração - Fixação . . . . .	131
FUNDO DE PREVIDÊNCIA - Aposentadoria e Pensão - Teto - Cargos - Acumulação - Base de Contribuição - Cargo em Comissão - Anotação na Carteira de Trabalho - FGTS. . . . .	138
FUNDO DE PREVIDÊNCIA - Extinção - Recursos - Destinação. . . . .	144
HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA - Procuradores Municipais - Cargo em Comissão . . . . .	147
LICENÇA PRÊMIO - Servidor Admitido sem Concurso Público - Lei que instituiu Regime Estatutário . . . . .	153
LICITAÇÃO - Área Tributária - Notória Especialização. . . . .	158
LICITAÇÃO - Construção de Maternidade - Obra Anterior Paralisada - Inexistência de Vínculo entre Ambas . . . . .	163
LICITAÇÃO - Preço de Mercado Inferior à Proposta Vencedora - Repasse Total de Descontos a Produtores - Impossibilidade. . . . .	171
PROCURAÇÃO - OUTORGA - Resolução Nº 78/98 do Senado Federal . . . . .	176

PUBLICIDADE - Atos dos Poderes Executivo e Legislativo - Emissora de Rádio - Contratação - CF/88 Art. 37, § 1º . . . . .	179
QUADRO DE PESSOAL - Tesoureiro - Procurador-Geral - Cargos Efetivos - Autonomia Municipal - CF/88 - Art. 30, I . . . . .	185
REGIME DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - Cargo Eletivo - Contribuição - Criação de Fundo Especial para Vereadores - Base de Cálculo para Proventos . . . . .	190
REGIME JURÍDICO - Funcionários Remanescentes do Regime Estatutário - Quadro em Extinção - Promoção - Possibilidade. . . . .	196
SUBSÍDIOS DE VEREADORES - FIXAÇÃO - Emenda Constitucional nº 19 de 05/06/98 - Princípio da Anterioridade e Inalterabilidade . . . . .	200
TEMPO INTEGRAL E DEDICAÇÃO EXCLUSIVA - Gratificação Especial - Cargo em Comissão - Cargos - Acumulação . . . . .	207
<b>TABELA DE LICITAÇÃO</b> . . . . .	<b>211</b>
<b>ÍNDICE ALFABÉTICO</b> . . . . .	<b>215</b>
<b>NORMAS EDITORIAIS</b> . . . . .	<b>227</b>



# HISTÓRIA DO PARANÁ

---

## OS ALEMÃES NO PARANÁ\*

Os primeiros imigrantes a desembarcarem no Brasil foram os alemães. De acordo com os primeiros registros, os colonos começaram a chegar em 1810. Era o período mais agudo do reajustamento dos Estados Nacionais da Europa, de disputas hegemônicas de comércio, de fortalecimento das indústrias e de definição de fronteiras e poderes. As guerras napoleônicas conturbavam o continente, gerando insegurança na Alemanha, que sofria pressões demográficas articuladas a problemas de subsistência, forçando muitos cidadãos a abandonarem o País.

Segundo dados do arquivo da Comunidade Luterana de Curitiba, a imigração germânica no Paraná, durante o século XIX, foi influenciada, principalmente, por famílias oriundas da Prússia Ocidental e Oriental, Posnânia, Silésia, Pomerânia e outras regiões hoje pertencentes à Polônia. Já no século XX, quando a imigração alemã foi muito representativa, especialmente no período entre guerras, verificam-se deslocamentos originados de Brandemburgo, Hanover, Hamburgo, Schleswig-Holstein, Mecklemburgo, Oldemburgo, Saxônia, Turingia, Westphalia, Renânia, Hessen, Nassau, Palatinato e Baden.

Culturalmente, a maioria dos imigrantes alemães professava a fé luterana e preocupava-se, fundamentalmente, com a alfabetização dos filhos. Seus ofícios estavam ligados ao campesinato e ao artesanato do mundo rural, como carpintaria, marcenaria, forja, moagem e olaria, o que facilitou a penetração de elementos germânicos em Curitiba.

Com o rápido crescimento da capital do Paraná e com progresso no comércio, os alemães criaram muitas entidades culturais e recreativas, como: de canto e música (atual Clube Concórdia), de teatro (Sociedade Thalia), de ginástica (atual Clube Duque de Caxias) e de operários (Sociedade Rio Branco), além de outras associações, de duração maior e menor, organizadas em função de atividades como jardinagem, ciclismo, caridade e beneficência.

Existem muitos indicadores da influência alemã no Paraná. A arte, os costumes alimentares, o estilo arquitetônico e a proliferação de edifícios com finalidades essencialmente comerciais, são, dentre muitos, alguns traços absorvidos pelo Estado.

---

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

# NOTICIÁRIO

---

## CONVÊNIO COM TCU FORTALECE AÇÃO DO TC/PR



*Presidente do TC/PR, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, apresenta o Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Homero Santos, com publicações sobre o Estado Paranaense, durante a assinatura do Convênio de Cooperação Técnica firmado entre os órgãos*

Com o objetivo de intensificar a fiscalização dos recursos federais repassados ao Estado e aos municípios, o Tribunal de Contas do Paraná e o Tribunal de Contas da União assinaram convênio de cooperação técnica que permitirá a atuação conjunta dos dois órgãos no controle das verbas vindas da União para o Paraná.

O documento foi assinado pelo Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Homero Santos, e pelo Presidente do Tribunal de Contas do Paraná, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, dia 18 de agosto, no Gabinete da Presidência da Corte paranaense. “O convênio irá colaborar na correta

aplicação dos recursos federais, porque o Tribunal de Contas da União e do Paraná desempenham fielmente o papel de valorização dos escassos recursos”, salientou, na ocasião, o Ministro.

O acordo institui a condução mútua dos trabalhos, em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria governamental vigentes, e prevê realização de inspeções e auditorias, inclusive conjuntas. Ainda, estabelece que as cortes manterão sistema de comunicação constante, através da troca de informações e relatórios, promoção de cursos de formação e aperfeiçoamento profissional, seminários, intercâmbio de treinamento entre funcionários e conhecimento recíproco da jurisprudência firmada pelas deliberações e julgamentos de ambos os colegiados.

Segundo o Presidente Artagão de Mattos Leão, o acordo representa mais uma manifestação de confiança por parte do TCU, reiterando ao TC/PR a condição de modelo para os demais estados brasileiros. “A atuação conjunta entre os dois órgãos vai possibilitar, com certeza, que os recursos federais aplicados no Paraná tenham a destinação adequada, garantindo ainda mais a sua correta aplicação”, destacou.

## ENCONTRO NACIONAL PROMOVIDO PELO TC/PR DISCUTE SISTEMAS DE CONCESSÃO E PRIVATIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



*Mesa dos trabalhos inicia do "Encontro Nacional para Discussão dos Sistemas de Concessão e Privatização na Administração Pública", da esquerda para a direita: Secretário de Transportes do Paraná, Heinz Georg Herwig, Presidente do Tribunal de Contas do Paraná, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, Ministro dos Transportes, Eliseu Padilha, Prefeito de Curitiba, Cássio Taniguchi, Deputado Federal Djalma de Almeida Cesar e Especialista Financeiro do Banco Mundial, Livio Pino*

Atento às recentes mudanças que vêm ocorrendo no Brasil, o Tribunal de Contas do Paraná promoveu, de 24 à 26 de agosto, em seu Auditório, Encontro Nacional para Discussão dos Sistemas de Concessão e Privatização na Administração Pública.

Destinados a todos aqueles que, direta ou indiretamente, participam dos processos de concessão e privatização, especialmente membros da administração pública, o evento reuniu representantes de vários estados brasileiros e do exterior, dentre eles: Ministro de Estado dos Transportes, Eliseu Padilha, Secretário dos Transportes do Paraná, Heinz Georg Herwig, Prefeito de Curitiba, Cássio Taniguchi, Especialista Financeiro do Banco Mundial, Livio Pino, Presidente do Órgão de Controle das Concessões da Rede de Acesso da Cidade de Buenos Aires, Roberto Ramon Cruz, Diretor do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) do Paraná, João Alberto Sautchuk e Delegado Federal de Controle do Ministério da Fazenda do Paraná, Zilmar Rodrigues, além de Presidentes, Conselheiros, Procuradores, Diretores, Coordenadores, Inspetores e Técnicos de vários tribunais de contas brasileiros.

Além de analisar os procedimentos adotados no campo das privatizações e concessões e de discutir as tendências da parceria público-privada, o encontro procurou definir critérios técnicos e jurídicos para subsidiar os mecanismos de controle. Com palestras, conferências, painéis e debates que reuniram diversos especialistas, teve a seguinte programação:

**Dia 24/08**

Abertura: Conselheiro Artagão de Mattos Leão, Presidente do TC/PR

Conferência: As Concessões no Âmbito da Política Nacional de Transportes, ministrada pelo Ministro de Estado dos Transportes, Eliseu Padilha

Painel: Concessão como forma de Recuperação dos Bens Públicos

Painelistas: Amaro Barreto da Rocha Klautau, Secretário dos Transportes do Pará e Presidente do Fórum Nacional dos Secretários dos Transportes, Heinz Georg Herwig, Secretário dos Transporte do Paraná e Ramon Victor César, Assessor Chefe da Vice-Governadoria do Estado de Minas Gerais

Debates

**Dia 25/08**

Painel: Critérios para elaboração do Processo de Concessão

Painelistas: Pedro José de Moraes, do DNER, André Fialho, do DER/PR e Roberto Ramon Cruz, Presidente do Órgão de Controle das Concessões da Rede de Acesso da Cidade de Buenos Aires

Debates

Painel: Pedágio: Critérios para definição de Valores

Painelistas: Sebastião Ricardo Martins, do DERSA (Desenvolvimento Rodoviário S.A.), Shu Han Lee do DER/SC e Moacir Servilha Duarte, da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias de São Paulo

Debates

Palestra: Concessão: Solução para melhoria dos Serviços Públicos?, proferida pelo Diretor de Gestão de Assuntos Corporativos da Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo (SABESP)

Debates

### **Dia 26/08**

Palestra: Aspectos da Lei de Concessões e Permissões dos Serviços Públicos, proferida pela Doutora em Direito Administrativo e Professora Titular da Universidade de São Paulo, Maria Sylvia Zanella di Pietro

Debates

Palestra: Perspectivas das Privatizações e Concessões no Serviço Público, proferida pelo Professor da Universidade Cândido Mendes, Ricardo Castro Bueno

Debates

Palestra: Privatização como Processo de Reformulação da atuação do Estado, proferida pela Sub-Chefe da Secretaria de Apoio à desestatização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Irimá Silveira

Painel: Elementos de Controle no Processo de Privatizações e Concessões

Painelistas: Cláudio Girardi, Procurador-Geral da Agência Nacional de Energia Elétrica, Jorge Pereira Macedo, Analista de Finanças e Controle Externo do Tribunal de Contas da União e Conselheiro Salomão Ribas Júnior, do Tribunal de Contas de Santa Catarina

Debates

Conferência: A Visão Empresarial do Modelo de Privatização no Brasil, ministrada pelo Presidente do Grupo INEPAR, Atilano de Oms Sobrinho

Encerramento

Aberto oficialmente pelo Presidente do TC/PR, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, o encontro teve conferência inicial feita pelo Ministro de Estado dos Transportes, Eliseu Padilha, que falou sobre “As Concessões no Âmbito da Política Nacional de Transportes”.

O Ministro, responsável pelo programa nacional de concessões de rodovias federais, apresentou o “Programa de Corredores Estratégicos de Desenvolvimento”, que, através de oito corredores regionais, terá a finalidade de integrar o território nacional e de oferecer infra-estrutura para o desenvolvimento econômico. “Os corredores de desenvolvimento prevêm a intermo-



dalidade entre os sistemas de transporte rodoviário, ferroviário, fluvial e aéreo. Hoje, 96% dos transporte de cargas no Brasil é feito por rodovias, 2% por ferrovias e outros 2% por via aérea. Esta é uma grande distorção que eleva o custo Brasil”, elucidou Padilha, informando, ainda, que nos próximos oito anos serão investidos, aproximadamente, R\$ 14,8 bilhões da iniciativa privada no transporte de cargas pela hidrovia Tietê/Paraná, visando melhorar as condições de transporte no sul e sudeste do País.

O segundo dia de trabalhos foi marcado pelo painel “Critérios para elaboração do Processo de Concessão”, onde o Técnico Pedro José de Moraes, do DNER, falando sobre as concessões nas rodovias federais, afirmou que esse tipo de operação busca garantir a prestação de serviços públicos compatíveis com o papel econômico e social do setor no quadro brasileiro. “Mudanças relevantes ocorridas no País nos últimos anos tornaram obsoleto o modelo até então adotado. A evolução recente dos modelos político e econômico do País tende a privilegiar soluções administrativas apoiadas na descentralização de atribuições do Governo Federal para outras esferas de Poder ou mesmo para o setor privado”, enfatizou.

O último dia do conclave abordou temas relativos às privatizações e teve como destaque a palestra “Privatização como processo de reformulação do Estado”, ministrada pela Sub-Chefe da Secretaria de Apoio à desestatização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Irimá Silveira.

Em sua exposição, Irimá destacou as vantagens da privatização para o Estado, apontando a redução e melhoria do perfil da dívida pública, a modernização do parque industrial com conseqüente aumento da competitividade da economia e o fortalecimento do mercado de capitais como os principais benefícios. Porém, alertou para a necessidade de critério no processo. “A privatização deve ser feita através da alienação de controle acionário, venda de participações minoritárias e arrendamento de ativos e, sobretudo, deve haver inspeção, controle e acompanhamento”, asseverou.

A Conferência de encerramento, que tratou da Visão Empresarial do Modelo de Privatizações no Brasil, teve como expositor o empresário Atilano Oms Sobrinho, Presidente do grupo INEPAR.



*Ministro dos Transportes, Eliseu Padilha, que proferiu a conferência de abertura “As Concessões no Âmbito da Política Nacional de Transportes”, ao lado do Presidente do Tribunal de Contas do Paraná, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, durante os trabalhos do Encontro Nacional para Discussão dos Sistemas de Concessão e Privatização na Administração Pública*

Ao finalizar os trabalhos do Encontro Nacional para Discussão dos Sistemas de Concessão e Privatização na Administração Pública, o Presidente do TC/PR, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, declarou que o evento trouxe bons resultados. “O Encontro possibilitou uma discussão profunda a respeito do sistema de privatização na administração pública e, em especial, sinalizou os caminhos para a adoção de mecanismos de controle por parte das Cortes de Contas”, avaliou.

## CLASSIFICADAS EM CONCURSO DE MONOGRAFIA RECEBEM PRÊMIO



*Conselheiro João Fêder, Vice-Presidente do TC/PR,  
Painelista Maria Sylvania Zanella di Pietro, Professora da USP,  
e Procurador junto ao TC/PR, Elizeu de Moraes Corrêa, ladeado pelas estudantes  
premiadas, em solenidade ocorrida durante o Encontro Nacional para Discussão dos  
Sistemas de Concessão e Privatização na Administração Pública*

Durante o Encontro Nacional para Discussão dos Sistemas de Concessão e Privatização, as estudantes da Faculdade de Direito de Curitiba, Ednéia Marques de Oliveira e Eloisa Helena Machado receberam a premiação do I Concurso Nacional de Monografias, promovido pela Associação Nacional do Ministério Público, no qual obtiveram o 2º lugar.

Gustavo Magalhães Lordello, de Brasília e Maria Stela de Albuquerque Ramos, do Pará, receberam a premiação pelo 1º e 3º lugar, respectivamente, em solenidade da Associação em Brasília.

A Associação providenciará a publicação dos trabalhos premiados nas Revistas Jurídicas.

## **DRC E FEAMP MINISTRAM CURSO PARA ENTIDADES SOCIAIS**

No terceiro trimestre de 1998, a Diretoria Revisora de Contas do Tribunal de Contas do Paraná e a Fundação Escola de Administração Pública Municipal do Paraná (FEAMP), com a participação da Secretaria de Estado da Educação e Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família, ministraram o curso “Entidades Sociais e Associações - A execução de Convênios, Auxílios e Subvenções Sociais” nas cidades-pólo de Umuarama, Londrina e Cornélio Procópio. Os eventos contaram com a participação de mais de 1.500 pessoas, que representaram sessenta e oito municípios paranaenses.

O curso, destinado aos representantes das APMs, APAEs, SOS, APMIs e creches, Direção de Escolas, e Associações da Terceira Idade, foi ministrado pelo Diretor Luiz Fernando Stumpf do Amaral e pelos Técnicos Gilson Cesar de Oliveira e Gilberto Tragancin, da Diretoria Revisora de Contas, que detalharam os estágios que compõem a execução de um convênio, auxílio ou subvenção social, abordando todos os procedimentos que englobam essas operações, dentre eles: prazo de vigência; atribuições da entidade; atribuições do órgão repassador; empenhos e liquidações; repasse - único ou em parcelas e documentos de despesas, com especial ênfase na conscientização da responsabilidade do ordenador da despesa e as conseqüências sobre a pessoa física dos responsáveis pelas entidades. “O Tribunal pretende, com esta ação, se antecipar a eventuais erros nas prestações de contas, que podem levar à desaprovação, ameaçando a existência da entidade social. Ao mesmo tempo, a DRC estará mais próxima dos responsáveis pelas instituições, evitando despesas com viagens e estadias”, explicou o Diretor Luiz Fernando Stumpf do Amaral.

A FEAMP e a DRC continuarão a ministrar o curso para as entidades sociais até o final deste ano, com programação para as cidades de Foz do Iguaçu, Guarapuava, Maringá, Francisco Beltrão, Paranavaí e Curitiba. “Queremos reduzir vícios e erros nas prestações de contas, numa atuação preventiva”, enfatiza o Presidente do Tribunal de Contas, Conselheiro Artagão de Mattos Leão.

## **INSTITUTO RUI BARBOSA PROMOVE ENCONTRO DE TRIBUNAIS DE CONTAS**

A Fundação Instituto Rui Barbosa, entidade de estudos e pesquisas que congrega todos os Tribunais de Contas do Brasil, promoveu, de 14 a 15 de agosto, encontro em Brasília.

O evento reuniu vários TCs do País no Auditório Pereira Lira, do Tribunal de Contas da União, e discutiu temas de grande importância para as cortes brasileiras na atualidade, como a fiscalização de verbas destinadas a estados e municípios pelo Ministério da Educação e a medida provisória 1.626-52, que estabeleceu normas para o planejamento interno do País.

Além da presença de vários técnicos do Ministério e do Presidente do Instituto Rui Barbosa, Vice-Presidente do TC/PR, Conselheiro João Féder, o encontro reuniu representantes de diversos estados, dentre eles o Procurador-Geral junto ao TC Lauri Cactano da Silva e o Diretor de Contas Municipais José de Almeida Rosa, ambos da Corte de Contas paranaense.

## VICE-PRESIDENTE JOÃO FÉDER É DESTAQUE NO XII CONGRESSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO



*O Vice-Presidente do TC/PR, Conselheiro João Féder, teve participação destacada no XII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo e II Congresso Sul-Americano de Direito Administrativo, que aconteceu de 4 a 7 de agosto último, em Foz do Iguaçu. Além de presidir painel sobre o tema "Procedimentos Administrativos", que contou com a exposição do Professor Julio Rodolpho Comadira, da Universidade Austral (Argentina), também presidiu a comissão que julgou os trabalhos do concurso de monografia, fazendo, inclusive, a entrega dos prêmios. O concurso homenageou os juristas Caio Tácito, Lafayette Pondé e Amaro Cavalcanti*

## FEAMP CONCLUI ETAPA DE CURSOS

Depois de ministrar o curso “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - Aspectos Operacionais e de Controle” por todo o Estado, a Fundação Escola de Administração Pública Municipal do Paraná (FEAMP) concluiu o último curso com este tema no dia 10 de julho, em Tibagi.

O evento, que reuniu servidores das 15 cidades filiadas à Associação dos Municípios da Região dos Campos Gerais, foi aberto pelo Diretor-Geral do Tribunal de Contas, Francisco Borsari Netto e esclareceu diversas dúvidas relativas ao Fundo.

Ministrado pelo Diretor de Contas Municipais José de Almeida Rosa e pelo Técnico de Controle Contábil Gumercindo Andrade de Souza, ambos do TC/PR, o curso abordou os seguintes temas: áreas de atuação; FUNDEF; controle contábil, social e externo; programação orçamentária; registros contábeis e financeiros; Emenda 14/96; Lei 9.394/96 e 9.424/96 e Resolução 2.017/98, do Tribunal de Contas do Paraná.

Ao término dos trabalhos, encerrados pelo Coordenador da FEAMP, Nestor Elias Sanglard, os participantes receberam apostilas didáticas para fixação dos assuntos estudados. “O principal objetivo do curso foi propiciar aos administradores públicos os conhecimentos necessários para a correta prestação de contas dos recursos advindos do Fundo”, destacou Sanglard.

## EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/98 É ANALISADA EM PALESTRA

Atento às recentes alterações no Texto Constitucional, o Tribunal de Contas do Paraná promoveu, dia 23 de julho, no Auditório da Casa, a palestra “A Reforma Administrativa na Constituição Federal”.

Ministrada por Angela Cassia Costaldello, Procuradora do TC/PR com especialização, mestrado e doutoranda em Direito Administrativo, a exposição discutiu, principalmente, as mudanças ocorridas com a edição da Emenda nº 19/98, dando noções gerais do plano diretor da reforma do aparelho do Estado e sua metodologia.

Ainda, abordou as transformações que a reforma trará na Administração Pública Direta e Indireta, analisando o papel das organizações sociais, dos contratos de gestão, das agências executoras e do regime jurídico-administrativo de pessoal.

“O encontro cingiu-se à exposição, reflexão e discussão das modificações constitucionais introduzidas mediante a Emenda nº 19/98 no ordenamento jurídico brasileiro, pois a comunicação de concepções assentadas seria por demais prematura, sobretudo pela profunda redefinição do papel do Estado provocada pela novidade constitucional”, salientou a palestrante.



*Procuradora do TC/PR, Angela Cassia Costaldello: palestra sobre a reforma administrativa na Constituição Federal*



## GRUPO DA QUALIDADE TOTAL REÚNE-SE NO TC/PR



*Presidente do TC/PR, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, durante a abertura da apresentação do Programa de Gerenciamento pela Qualidade Total (PGQT) implantado nesta Casa, tendo à direita o Presidente da Junta Comercial do Paraná, Antônio Sérgio Lopes, e à esquerda o Coordenador-Geral do Tribunal, Duílio Luiz Bento e o Coordenador da Qualidade, Luiz Bernardo Dias Costa*

O Tribunal de Contas do Paraná reuniu, dia 19 de agosto, no Auditório da Corte, 25 empresas públicas e privadas, integrantes do Grupo da Qualidade, para a apresentação do Programa de Gerenciamento pela Qualidade Total (PGQT) implantado nesta Casa.

O evento, sétimo desta natureza já realizado este ano, teve como objetivo a troca de experiências na implantação de programas de qualidade entre as empresas do Grupo, instituído pela Fundação de Desenvolvimento Gerencial, atual consultora de qualidade do Tribunal de Contas.

Aberto pelo Presidente do TC/PR, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, o encontro contou com a participação do Presidente da Junta Comercial do Paraná, Antonio Sérgio Lopes, e de representantes da Nona Região do Tribunal Regional do Trabalho, Ministério da Fazenda e Receita Federal.

Dirigido pelo Coordenador da Qualidade, Assessor de Planejamento Luiz Bernardo Dias Costa, que explanou sobre as etapas do PGQT no Tribunal de Contas, o evento teve, ainda, o relato dos resultados obtidos por quatro unidades da Casa com o Método de Análise e Soluções de Problemas, uma das etapas do Gerenciamento da Rotina.

“Participar do Grupo da Qualidade, que inclui empresas como a Junta Comercial do Paraná, Receita Federal, Incepa, Eletrolux, Barigüi Veículos e Hospital Pequeno Príncipe, entre outras, e ter a oportunidade de expor o programa implantado na Corte, é um sinal de reconhecimento ao trabalho desenvolvido pelo TC/PR, que já é modelo para a administração pública”, salientou, na ocasião, Luiz Bernardo Dias Costa.

## REVISTA DO TC/PR RECEBE QUALIFICAÇÃO DA CAPES/CNPq

A Revista do Tribunal de Contas do Paraná obteve conceito “b” na avaliação feita pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior - CAPES, no ano de 1998.

A avaliação, feita pela CAPES em parceria com a CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), é realizada anualmente e qualifica jornais e revistas, inclusive estrangeiros, através da análise de vários aspectos das publicações, dentre eles conteúdo e uso de normas técnicas.

A Revista do TC/PR e a Revista do TC de Minas Gerais foram os únicos periódicos editados pelos TCs brasileiros a receberem conceitos. Diante desse fato, a Coordenadoria de Ementário e Jurisprudência, responsável pela redação e elaboração da Revista do TC paranaense, foi parabenizada pelo Vice-Presidente da Corte, Conselheiro João Féder, em nome de toda a Casa. “O Tribunal de Contas sente-se honrado com esta conquista e está imbuído de sua maior responsabilidade ante o destaque que lhe foi atribuído. Reparto, com leitores e colaboradores da Revista, o reconhecido mérito”, salientou na ocasião.

**PAINEL**

---

## **APLICABILIDADE DA NOVA REDAÇÃO DO ART. 29 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - VEDAÇÃO DE AUMENTO DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES**

**NESTOR BAPTISTA**

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

A recente Emenda Constitucional nº 19/98 efetuou modificações em incisos do art. 29, do Texto Federal. A mais evidente foi a supressão dos termos anteriormente insertos no inciso V: "...fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subsequente...". Assim, revogou, infelizmente, um valioso mecanismo de contenção da ambição desmedida de alguns integrantes dos parlamentos municipais. Não se tem mais a anterioridade na fixação do subsídio dos edis.

Todavia, uma dúvida surgiu quanto à auto-aplicabilidade do dispositivo com nova redação. Ou seja, estariam as câmaras "livres" para começar a majorar os estipêndios de seus membros? Já decidiu o Supremo Tribunal Federal que não, pelo menos em Sessão Administrativa.

Nossa Corte Constitucional entendeu que o novo parâmetro que irá orientar a fixação de remunerações e subsídios de todos os integrantes da administração pública será o subsídio, em espécie, dos seus ministros. Isso está expresso na nova redação do inciso XI, do art. 39, da Constituição:

Art. 39 - (...)

XI - A remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos ministros do Supremo Tribunal Federal; (...)

A fixação do "subsídio-parâmetro" dos ministros do Supremo Tribunal Federal só ocorrerá quando cumprir-se o que dispõe o inciso XV, do novo art. 48, da Carta:

Art. 48 - (...)

XV - Fixação do subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal, por lei de iniciativa conjunta dos presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, observando o que dispõem os arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I.

Então, antes que aconteça o previsto acima, não se terá o parâmetro necessário à fixação dos subsídios de outros cargos. Conseqüentemente, os vereadores encontram-se vinculados, tendo que aguardar o ato que impõe o texto citado. É uma decorrência da não fixação, ainda, dos subsídios dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

Muito embora a decisão administrativa do Supremo Tribunal Federal, tomada em sessão administrativa do dia 24 de junho, não tenha efeito vinculante, não é jurisdicional, impõe uma devida cautela às câmaras, restando seus impulsos de aumentarem os estímulos de seus titulares. Até porque, em eventual pendência, já sabemos, de antemão, qual a posição de nossa Corte Superior.

Esta Corte de Contas, atenta às orientações que emanam de nossos tribunais, deve posicionar-se pela não auto-aplicabilidade da nova redação do art. 29, da Constituição Federal, advertindo às câmaras que tal acentuação já encontra-se rejeitada em nossa Corte Constitucional.

## ALTERAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS

**ELIZEU DE MORAES CORRÊA**

Procurador junto ao Tribunal de Contas do Paraná

A Emenda Constitucional nº 19/98, entre outras modificações, incidiu sobre os incisos V e VI do art. 29 da CRFB/88, que trata da fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais, dando margem à interpretações apresadas com o fito de permitir a alteração da remuneração já fixada para a legislatura 1997-2000. No cenário da dúvida não escapam os órgãos de fiscalização, da imprensa e a comunidade em geral.

Com efeito, a nova redação dos citados dispositivos, efetivada mediante a Emenda Constitucional nº 19, de 05 de junho de 1998, assim consignou, *verbis*:

V - subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VI - subsídios dos vereadores fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para deputados estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, § 3º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

Sobre a remuneração dos vereadores - antes da referida emenda Constitucional - dispunham os incisos V e VI (alterados) e os inciso VII do artigo 29<sup>1</sup> do texto constitucional federal, este último mantido intacto.

1 Assim consignavam os textos citados:

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 e dos vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para o subsequente, observado o que dispõe os arts. 37, XI, 150, II, 153, III e 153, § 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 dispõe 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.

É de salientar, inicialmente, que os princípios da anterioridade e inalterabilidade da remuneração dos agentes políticos, antes expressos no texto constitucional superior, decorrem do conjunto de valores da sociedade e do próprio sistema. O fato de silenciar a nova redação sobre o tema não induz à conclusão de que não mais são aplicáveis. Como princípios axiológicos que são, permanecem no sistema, mesmo que de forma implícita, sendo colorários de outro princípio maior que é o da moralidade.

Dar interpretação à Emenda nº 19/98, no sentido de permitir a alteração da remuneração ofende o princípio da moralidade administrativa ao qual estão vinculados também os agentes políticos. É que a alteração de sua própria remuneração é uma prática que não se coaduna com os valores existentes em nossa sociedade. Os representantes populares não detinham - nem detêm poderes para fixar ou elevar sua própria remuneração ou subsídios. Vinculados a buscar e realizar o interesse público, é ofensivo comportamento voltado à defesa de interesse particular de natureza pecuniária.

Como bem ressaltou ilustre administrativista mineira, “a inserção da moralidade administrativa como princípio veiculado pela norma jurídica determinou não apenas que a conduta da Administração Pública fosse moral, mas, ainda, que o próprio direito elaborado e positivado observasse aquela exigência fundamental”.<sup>2</sup>

Isso implica no fato de que positivada alteração de remuneração, afrontando os princípios mencionados - de índole constitucional - com fulcro em interpretação estabelecida da Emenda nº 19/98, permitir-se-á contrastar a norma constitucional modificada com a norma constitucional originária para efeito de dela extrair-se interpretação conforme a Constituição em controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

De recordar, também que as Constituições Estaduais, que neste tópico repetem as disposições da Carta Federal, mantêm preceitos no sentido de que a remuneração dos srs. Vereadores é fixada de uma legislatura para a subsequente, como é o caso da Carta Paranaense (art. 16, V da CE/89).

---

2 CF. ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte : Del Rey, 1994, p. 195.



Tal dispositivo, embora similar à regra constitucional alterada (art. 29, V da CRFB/88), continua em vigor naquilo que não dissone com o texto maior, ou seja, apenas está revogado na parte em que estabelece a competência direta da Câmara Municipal para fixar os subsídios, pois agora esta deve proceder mediante lei de sua iniciativa.

Outro aspecto a merecer o devido exame diz respeito à aplicação do art. 2º da Emenda Constitucional nº 19/98 no tempo. É que a fixação dos subsídios - terminologia agora adotada de modo uniforme aos agentes públicos com funções de Estado -, para a presente legislatura, no âmbito local (1997-2000) já se deu ao final da anterior legislatura e se encontra cristalizada. Pode-se afirmar que somente será admitida alteração, desde que procedida mediante disposição constitucional transitória específica, o que não é o caso das regras emanadas da Emenda Constitucional nº 19/98.

A única norma de aplicação imediata, neste aspecto, é a contida no art. 29<sup>3</sup> da Emenda Constitucional nº 19/98, que determina adequação (redução) aos limites agora fixados na Constituição Federal dos subsídios, vencimentos, remuneração, proventos, pensões e quaisquer outras espécies remuneratórias. Mesmo assim, entendeu a excelsa Corte de Justiça que se trata de norma não auto-aplicável, em sessão administrativa de 24/06/98, por considerar que depende de lei formal a fixação do subsídio teto para o Poder Público, ou seja, aquele a ser pago mensalmente a Ministro do Supremo Tribunal Federal, consoante regra do art. 37, XI da CRFB/88, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº 19/98.

Ademais, há a considerar que a alteração da norma constitucional tem repercussão no ordenamento dos Estados e dos Municípios de modo a exigir a respectiva adaptação dos direitos regionais e locais.

Sem esta adaptação, ineficaz o comando superior. Assim, deve haver o disciplinamento por lei local que trate do processo legislativo, no que refere à iniciativa da lei tratada nos incisos V e VI do art. 29 da CRFB/98, com a redação que lhes deu a Emenda Constitucional nº 19/98. Tratando-se, agora, de lei especial a ser editada no âmbito local, indaga-se: a quem foi deferida a

---

3 Assim dispõe a referida norma:

Art. 29. Os subsídios, vencimentos, remuneração, proventos da aposentadoria e pensões e quaisquer outras espécies remuneratórias adequar-se-ão, a partir da promulgação desta emenda, aos limites decorrentes da Constituição Federal, não se admitindo a percepção de excesso a qualquer título.

competência de iniciativa legislativa - à mesa da Câmara, a maioria, ou qualquer edil? Tal aspecto deve ser objeto de regulamento específico, no limite da autonomia e da competência deferidos no sistema ao órgão legislativo local.

Cumpra, desde logo, assinalar que não ofende o princípio da inalterabilidade as atualizações ou revisões que são procedidas para manter o valor real fixado.

Nos termos da Emenda nº 19/98, entretanto, a revisão deverá ser promovida por lei específica, e será vinculada à mesma data e aos mesmos índices de atualização da remuneração dos servidores públicos (cf. nova redação do artigo 37, inciso X, da CRFB/88), critério já costumeiro no âmbito do Estado do Paraná.

Diante do que foi exposto, pode-se concluir que a alteração dos subsídios, remuneração ou quaisquer outras espécies remuneratórias dos agentes políticos municipais somente será admissível para efeito de redução aos limites do novo teto constitucional (art. 29 da Emenda Constitucional nº 19/98), após lei federal que o defina (cf. decisão do Supremo Tribunal Federal), hipótese de remota incidência, pois dificilmente o novo "teto" será fixado em valores inferiores a 75% dos subsídios pagos atualmente a Deputado Estadual.

Nos termos da sistemática constitucional e atento aos princípios que norteiam a Administração Pública, a modificação introduzida pela Emenda Constitucional nº 19/98 reclama o processo legislativo para lei ordinária local para fixação dos subsídios aos agentes políticos locais, sendo exigível a observância aos princípios da moralidade, da anterioridade e inalterabilidade para sua validade perante o sistema.

# DOUTRINA

# **GASTOS PÚBLICOS COM EDUCAÇÃO E O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

Procurador do Ministério Público junto ao TC/PR

## **1 INTRODUÇÃO**

Não mais se discute a importância do desenvolvimento do ensino para o crescimento, amadurecimento e fortalecimento da Nação. Importante o atual avanço na aplicação dos recursos públicos na educação nacional, em face da sistemática introduzida pela Emenda Constitucional nº 14/96 e nas Leis nºs 9.394, de 20/12/96 e 9.424, de 24/12/96 e no Decreto Federal nº 2.264, de 27/06/97, com a inovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério e da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Desejamos, nesse estudo, abordar a questão sob a ótica do controle externo pelos Tribunais de Contas, em relação à aplicação dos recursos na área de educação pelo Poder Público e sobre a necessária e fundamental participação do controle social.

O referido sistema, busca uma inovação na fórmula de atuação do Estado, em todos os níveis de Governo, ao mesmo tempo em que, apresenta algumas diretrizes e critérios operacionais para o controle da aplicação de recursos governamentais no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

O resultado deste trabalho decorre de nossa participação no Grupo de Trabalho designado pela Associação dos Tribunais de Contas - ATRICON, que obteve a valiosa participação das Dras. Heloisa Garcia Pinto Vidal (TC/DF), Josefa Francisca de Santana (TCE/BA) e do Dr. Teotônio José França.

A importância da matéria é significativa, não só pela necessidade de ser aperfeiçoado o sistema educacional nacional, mas, também, em face da opção constituinte e reafirmação do legislador nacional, do papel dos Tribu-

nais de Contas Brasileiros no controle dos gastos públicos em educação, principalmente após as recentes inovações da Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996) e da lei que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996).

## 2 EDUCAÇÃO COMO DEVER DO ESTADO

Importantes e significativas as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996. Com a nova redação no inciso I, do art. 208 da Constituição Federal, fica explícito que o Estado deverá arcar com a oferta gratuita do ensino fundamental para todos os que não tiveram acesso na idade própria, e, na nova dicção do inciso II, a inclusão da expressão “universalização” sugere um significado mais abrangente que “extensão”, pois representa a intenção de atingir a totalidade da população da faixa etária, no menor tempo possível.

A União passará a exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a oferta igualitária de oportunidades e um padrão mínimo de qualidade. Ao Município ficou reservada a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil, ampliando-se neste último caso, a faixa etária para atendimento de 0 a 6 anos. Aos Estados ficou estabelecida a obrigação de atuar prioritariamente no ensino fundamental e no médio. Determinou, ainda, que Estados e Municípios devem organizar seus sistemas de ensino em forma de colaboração, com o objetivo de serem atingidos os objetivos constitucionais em relação ao ensino fundamental.

A Constituição Federal é extremamente valorativa em relação à atuação pública na área da educação, estabelecendo metas e prioridades na execução das políticas públicas.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996), em seu art. 4º<sup>1</sup>, reafirma o rol constitucional de metas (art. 208,

---

1 Art. 4º. O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:  
I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;  
II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;  
III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino;  
IV - atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;

CF). Tais objetivos, portanto, devem nortear toda a elaboração de políticas públicas e alocação de recursos públicos, sob pena de ser considerado ato ilegítimo. Especial atenção, portanto, deve ser despendida pelos órgãos de controle interno e externo, no tocante à conformação dos atos administrativos e das respectivas despesas públicas com o elenco de metas e objetivos eleitos pelo legislador constituinte e pela sua regulamentação infraconstitucional.

Para tanto, o auditor governamental tem na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional importante fonte de critério de auditoria, especificamente porque define, dentre outros aspectos, as despesas que podem e que não podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 70 e 71), a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados (arts. 74 a 77), as origens dos recursos destinados à educação (art. 68) e as formas de transferências intergovernamentais e de aplicações destes recursos (art. 69).

Não descuidou de estabelecer no § 1º, do art. 208, que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, exercitável e exigível judicialmente, como estabelece o art. 5º e o seu § 3º, da Lei n.º 9.394/96.<sup>2</sup>

O desatendimento do Poder Público das metas eleitas pelo Texto Constitucional, que importe na falta de oferecimento do ensino obrigatório, ou sua oferta irregular, importará em responsabilidade da autoridade competente, como estabelecido no § 2º, de seu art. 208. O preceito constitucional foi complementado pelo § 4º, do art. 5º, da Lei n.º 9.394/96, ao estabelecer o crime

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;

VIII - atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

IX - padrões mínimo de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

2 Art. 5º. O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo.

§ 2º. Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.

§ 3º. Qualquer das partes mencionadas no caput deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do § 2º, do art. 208 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente.

de responsabilidade da autoridade competente quando comprovada a negligência para garantir o oferecimento do ensino obrigatório.

Além da responsabilidade do agente público, a falta de aplicação do percentual mínimo da receita de impostos de que trata o art. 212 da CF ou dos recursos que constituirão o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério de que trata a Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1997, a Constituição Federal importa em intervenção federal nos Estados e na intervenção estadual nos Municípios.<sup>3</sup>

Em relação ao percentual mínimo obrigatório, a Emenda Constitucional especifica claramente que é dever e responsabilidade do Poder Público (Estado, Distrito Federal e Municípios) aplicar, nos dez primeiros anos da sua promulgação, não menos que sessenta por cento dos recursos referidos no art. 212 (25% da receita de impostos, inclusive transferências constitucionais) no ensino fundamental.

### 3 COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E O SISTEMA NACIONAL DE ENSINO

O Sistema Nacional de Ensino, em sua concepção constitucional, parte de um conjunto integrado de atuação dos órgãos federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e as respectivas entidades de ensino, cada um com sua faixa própria de competências e prioridades específicas no desenvolvimento e manutenção do ensino nacional.

O art. 211 da CF, alterado pela EC n.º 14/96, trata de estabelecer as competências para cada ente federado. A União, além da organização e financiamento de seu sistema federal de ensino<sup>4</sup>, exerce função redistributiva e suple-

3 Art. 34. A União não intervirá nos Estado nem no Distrito Federal, exceto para:

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

c) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 35. O Estado não intervirá nos Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e o desenvolvimento do ensino.

4 Art. 16, Lei n.º 9.394/96.

tiva, para a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Os Municípios deverão atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Os Estados e o Distrito Federal tem como atuação prioritária o ensino fundamental e médio. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação define os órgãos que integram os sistemas de ensino dos Municípios, Estados e do Distrito Federal.<sup>5</sup>

Toda a atuação de cada Poder Público, portanto, deve obedecer os objetivos e prioridades estabelecidos pelo Texto Constitucional e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sob pena de ilegitimidade de sua conduta e dos consequentes dispêndios públicos.

A União Federal, como visto, além da organização e financiamento de seu sistema federal de ensino, que compreende as suas instituições de ensino, tem atuação decisiva na coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais competências e instâncias educacionais.<sup>6</sup> A assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino também foi atribuída à União Federal. definindo, o art. 9º, inciso III, a prioridade à escola obrigatória, como pressuposto para o exercício de sua função redistributiva e supletiva.<sup>7</sup>

Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio, e os Municípios com prioridade no ensino fundamental e na educação infantil, como se infere da dicção constitucional. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, na condição de lei nacional e decorrente da competência privativa estabelecida no inciso XXIV, do art. 22 da Carta Magna, detalhou a forma de exercício dessas competência, estabelecendo, de um lado, dever de assegurar as metas e, por outro lado, após satisfeitas as primeiras metas, as prioridades.

---

5 Arts. 17 e 18, Lei n.º 9.394/96.

6 § 1º, art. 8º, Lei n.º 9.394/96.

7 A função redistributiva e supletiva da União Federal foi regulamentada pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.



É o que prevê o art. 10, inciso VI, da Lei nº 9.394/96, ao determinar para os Estados a obrigação de *assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio*. É claro que a expressão assegurar (ensino fundamental) constitui obrigação e que a oferta prioritária (ensino médio), só pode ser entendida após atendidas as necessidades da primeira instância educacional (ensino fundamental).

Em relação aos Municípios, o art. 11, inciso V, estabelece o dever de *oferecer* a educação infantil em creches e pré-escolas e a *prioridade* da oferta do ensino fundamental, tanto que, só permite *a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal* à manutenção e desenvolvimento do ensino.

As competências de cada ente federativo estão devidamente estabelecidas na Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9.394/96), especialmente os artigos 9º a 11, que tratam da organização da Educação Nacional. Os sistemas de ensino de cada poder público estão definidos nos arts. 16 a 18 da Lei 9.394/96.

#### 4 INSTÂNCIAS EDUCACIONAIS

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, denominada Lei Darcy Ribeiro, trouxe significativos avanços para o campo da educação, dividindo-a em básica e superior, compreendendo aquela a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.<sup>8</sup>

A educação infantil, como primeira etapa no processo de aprendizagem, na educação básica, tem como objetivo o desenvolvimento integral da criança até 06 (seis) anos de idade. Por ser a base do ensino é de fundamental importância, haja visto que essas primeiras lições acompanharão a criança em toda a sua trajetória e por ser a base ainda de uma conduta que começa a ser delineada. Daí ser esta etapa a complementação da ação da família e da sociedade.

<sup>8</sup> Art. 21. A educação escolar compõe-se de:

I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;  
II - educação superior.

\* arts. 22 a 28 da Lei 9.394/96, estabelecem disposições gerais sobre a composição dos níveis escolares.

A educação infantil, conforme estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional,<sup>9</sup> será ministrada pelas creches (para crianças até 03 anos) e pelas pré-escolas (para crianças de 04 a 06 anos).

O ensino fundamental<sup>10</sup> é gratuito e obrigatório nas escolas públicas, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria, constituindo direito público subjetivo, importando, ainda, em crime de responsabilidade para a autoridade competente omissa e intervenção federal (se omissa for o Estado) e intervenção estadual (se omissa for o Município).

A Carta Constitucional no seu art. 208, inciso VII, repetido na LDB (art. 4º, VIII) prevê a garantia de atendimento ao educando no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, os quais serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

Os Estados, Distrito Federal e Municípios atuarão concorrentemente na oferta desse serviços público essencial, que é o ensino fundamental. Competindo à União a coordenação da Política Nacional de Educação, exercendo função normativa, redistributiva e supletiva nesta matéria, cabendo-lhe, ainda, a elaboração do Plano Nacional de Educação em colaboração com as demais esferas de Governo.

A duração mínima do ensino fundamental é de 08 anos, abrangendo as 04 (quatro) séries primárias e as 04 (quatro) secundárias, tendo por objetivo a formação básica do cidadão e o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem com pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo.

O ciclo do ensino básico termina com o ensino médio,<sup>11</sup> o qual possui duração de 03 (três) anos e visa sobretudo a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos; a preparação básica para o trabalho; e a formação ética, autonomia intelectual e desenvolvimento do pensamento crítico.

---

9 Arts. 29 a 31 da Lei 9.394/96.

10 Arts. 32 a 34 da Lei 9.394/96.

11 Arts. 35 e 36 da Lei 9.394/96.

É nesta etapa final que o educando poderá ser preparado para o exercício de profissões técnicas, que poderão ser desenvolvidas nos próprios estabelecimentos de ensino ou em cooperação com instituições especializadas, cujos diplomas, desde que registrados, terão validade nacional.

O importante seria que o ensino fosse ministrado nas idades e fases estabelecidas para cada nível, porém a lei garante a educação de jovens e adultos, como integrante do ensino básico, que não tiveram acesso ou continuidade no ensino fundamental e médio na idade própria (arts. 37 e 38 da Lei 9.394/96), estabelecendo sistemas de ensino à distância, mediante cursos e exames supletivos e, para esse nível médio, somente para os maiores de 18 (dezoito) anos.

O sistema nacional de ensino prevê, ainda, a educação profissional, como tratado nos arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394/96.

Terminando o ciclo estabelecido para o Sistema Nacional de Educação, tratam os arts. 43 a 57 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de regulamentar o ensino superior. É de se relevar que a partir da Emenda Constitucional nº 11/96 (art. 207), regulamentada pela Lei nº 9.394/96, foi reafirmada e fortalecida a autonomia didático-científica, administrativa e financeira e patrimonial das Universidades Públicas.

Finalmente, merece consideração a educação aos portadores de necessidades especiais, que é garantida, nos termos do art. 208, inciso III, da Constituição Federal. O atendimento educacional especializado foi regulamentado pelos artigos 58 a 60 da Lei nº 9.394/96.

Como dever do Estado, essa educação especial tem início na faixa etária de zero a seis anos, sendo o atendimento prestado preferencialmente na rede regular de ensino, e será oferecida em classes, escolar ou serviços especializados somente quando não for possível, em virtude das condições específicas dos alunos, a sua integração na rede regular de ensino.

## **5 PERCENTUAL MÍNIMO OBRIGATÓRIO**

Estabelece o art. 212 da Constituição Federal o percentual mínimo que cada uma das entidades governamentais deverá aplicar na educação, ou seja, cabendo à União a aplicação de não menos de 18% (dezoito por cento) e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) de suas receitas e impostos e transferências constitucionais. A Lei nº

9.394/96 em seu art. 69 e parágrafos, estabeleceu o regramento da aplicação de tais percentuais mínimos obrigatórios.

A distribuição destes recursos é feita obedecendo certos critérios, assegurando prioritariamente o atendimento do ensino obrigatório, segundo as competências e atuações prioritárias de cada ente federado.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96), pondo fim a inúmeras controvérsias sobre a matéria, disciplinou, com regras precisas, o que deve ser considerado como despesas em educação, para fins de aplicação dos recursos públicos e cálculos dos valores mínimos constitucionais. É o que prevê o art. 70:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vista à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Foi mais além, pois disciplinou em seu art. 71, as despesas que não podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, como segue:

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Os recursos públicos destinados de forma prioritária às escolas públicas poderão ser repassados, através de subvenções, às instituições privadas de ensino, compreendendo as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, desde que preencham os requisitos do art. 213 da Constituição Federal, isto é, comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação e assegurem, destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público no caso de encerramento de suas atividades e ainda prestem contas ao Poder Público do recursos recebidos.

O art. 72 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional dispõe que a apuração e publicação das receitas e despesas vinculadas a manutenção e desenvolvimento do ensino se darão juntamente com os balanços do Poder Público e com os Relatórios Bimestrais de Execução Orçamentária, referidos no § 3º do art. 165 da Constituição Federal. Devem, ainda, estar expressamente consignadas nas Prestações de Contas Anuais dos Prefeitos, Governadores e Presidência da República.

Os Relatórios Bimestrais de Execução Orçamentária são instrumentos essenciais ao monitoramento dos gastos públicos, especialmente daqueles com percentuais de aplicação definidos constitucionalmente. Por esta razão devem os órgãos de controle estar atentos ao cumprimento do § 3º do art. 165 da CF, por parte do Poder Executivo, inclusive, se necessário, sugerindo formas adequadas para tais demonstrativos.

Duas inovações de fundamental importância foram introduzidas, no que diz respeito aos gastos com educação e o percentual mínimo obrigatória, pela Lei nº 9.394/96.

A primeira, é a determinação de serem apuradas e corrigidas trimestralmente as diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não-atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, tal como estabelecido no § 4º, do art. 69 da LDB.

A segunda, estabelecida pelo § 5º e incisos, do art. 69, da Lei 9.394/96 é que os valores (decorrentes dos percentuais mínimos obrigatórios), serão repassados imediatamente do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao órgão responsável pela educação. Os repasses deverão ser efetivados até o vigésimo dia de cada mês, dos recursos arrecadados nos primeiros dez dias; até o trigésimo dia de cada mês, dos recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia do mesmo mês; e, até o décimo dia do mês subsequente, dos recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final do mês anterior. O desatendimento de tal obrigação, nos prazos estabelecidos, sujeitará os recursos à correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes (§ 6º, art. 69, LDB).

Quando da análise do percentual mínimo constitucional previsto para os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, somente podem ser consideradas as despesas do art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação antes descrito. Torna-se importante observar que nem todos os dispêndios efetuados na Função Educação e Cultura são elegíveis para cômputo neste percentual, ou mesmo naqueles estipulados pelos parágrafos 5º e 6º, do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A citada função engloba gastos com cultura e educação física e desportos, que não se caracterizam como manutenção e desenvolvimento do ensino.

Por outro lado, também não se pode considerar somente as despesas elegíveis realizadas pelas Secretarias Estaduais/Municipais de Educação, pois dessa forma não abrangeria aqueles dispêndios com manutenção e desenvolvimento do ensino porventura executados por outros órgãos ou entidades, nem, tampouco, excluiria os não relacionados à atividade de ensino empenhados pelas referidas Secretarias.

Há um requisito fundamental para que a apuração e a avaliação dos percentuais mínimos constitucionais, estabelecidos para os gastos na área de educação, sejam feitas de maneira transparente e sem dificuldades práticas: a correta alocação orçamentária dos recursos, no momento da elaboração e aprovação da Lei de Meios, que propiciará a classificação das despesas executadas de modo a facilitar o levantamento do quantitativo efetivamente gasto em nível de função (educação e cultura), programa (ensino fundamental, ensino médio, ensino supletivo, etc.), subprograma (erradicação do analfabetismo, etc.), projetos/atividades, subprojetos/subatividades e até mesmo de

natureza de despesas, permitindo, dentro de cada uma das subdivisões anteriormente citadas, a informação dos montantes despendidos com pessoal, material de consumo, investimentos, etc.

Também a receita precisa ser muito bem discriminada nos demonstrativos de previsão e de execução, com vistas a facilitar a identificação daqueles recursos públicos destinados à educação, como por exemplo as receitas de impostos, do salário-educação (v. art. 68 da LDB), das transferências intergovernamentais, distinguindo-se estas em função de suas origens e/ou naturezas. Uma vez que as receitas são bem discriminadas não haverá dificuldades no momento de se levantar a base de cálculo dos valores mínimos obrigatórios de gastos, para comparação com os valores efetivamente despendidos.

As alocações de recursos efetuadas na forma da Lei nº 9.424/96, que criou o Fundo e Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, têm influência direta para fins de cálculo dos percentuais mínimos obrigatórios, como se destacará no capítulo seguinte.

## **6 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO MÉDIO E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO**

Estabelecidas, assim, algumas premissas e conceitos, em relação à Educação Nacional e sua correspondência com os gastos públicos em educação, resta discorrer sobre a inovação da Lei nº 9.424 de 24/12/96, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, regulamentando e operacionalizando o art. 60, § 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Por opção metodológica, a apresentação das principais questões relacionadas à Lei nº 9.424/96 não se concentrará nos aspectos conceituais, mas, em esquemas práticos e fáceis de serem entendidos, já que, em grande parte, deve-se discutir as questões operacionais da implantação deste Fundo, implantado, de forma automática, pelo art. 1º da referida lei.

### **6.1 FUNDO ESTADUAL**

Natureza Contábil

Implantação: 01.01.98.

Implantação poderá ser antecipada por lei estadual, caso em que o Estado terá prioridade na concessão de assistência financeira pela UNIÃO.

## 6.2 FONTE DE RECURSOS

- ESTADOS - 15% ICMS
- - 15% FPE
- - 15% QP-IPI/EXPORTAÇÃO
- MUNICÍPIOS - 15% QP-ICMS
- - 15% FPM
- - 15% QP-IPI/EXPORTAÇÃO
- UNIÃO: complementação do valor mínimo por aluno  
Percentuais de contribuição ao FUNDO que poderão sofrer ajuste progressivos (§ 4º art. 60 DT da CF e art. 13 Lei nº 9.424/96).

## 6.3 DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS

- entre o Governo Estadual e os Governos Municipais;
- proporcional ao número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas nas redes de ensino públicas (ensino presencial 1ª a 8ª série)
- diferenciação de custo por aluno conforme níveis de ensino e tipos de estabelecimento;
- base: censo educacional realizado anualmente pelo MEC e publicado no DOU; prazo de 30 dias para recurso, pelos Estados e Municípios, visando retificação.
- valor mínimo anual por aluno definido nacionalmente e fixado pelo Presidente da República (§§ 1º e 2º, art. 6º da Lei do FUNDO).

## 6.4 FORMA DE REPASSE DOS RECURSOS

- automática para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, DF e dos Municípios vinculados ao FUNDO e mantidas no Banco do Brasil;
- os repasses deverão constar nos orçamentos da UNIÃO, ESTADOS, DF e MUNICÍPIOS, tanto sob a forma de previsão de receita como de despesa com transferências, conforme o caso;
- prazos, procedimentos e divulgação: os mesmos adotados pelas demais transferências constitucionais;
- possibilidade de convênios, entre Estados e Municípios, para transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos, conquanto



sejam transferidos os recursos do FUNDO na proporção de alunos assumidos;

- receitas provenientes de eventuais aplicações financeiras dos saldos das contas vinculadas ao FUNDO deverão ser repassadas aos Estados, DF, e Municípios nas mesmas condições estabelecidas no art. 2º da Lei nº 9.424/96.

## 6.5 APLICAÇÃO DOS RECURSOS

- manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e valorização de seu magistério;
- vedada: garantia de operações de crédito internas e externas;
- permitida: contrapartida em operações cujo objeto seja projetos/programas do ensino fundamental;
- obrigação de aplicar 60% na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental, sendo permitido, até 31/12/2001, que parte seja despendida na capacitação de professores leigos (v. art. 9º, Lei nº 9.424/96);
- a instituição do FUNDO e a aplicação conforme a Lei não isentam os Estados e Municípios de cumprir o art. 212 da CF.

## 6.6 ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL

- exercido, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, DF e dos Municípios, por conselhos;
- exercido sobre a repartição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDO;
- prazo para instituição do Conselho, em cada esfera de governo: 30/06/97;
- constituição dos conselhos de acordo com normatização específica editada por cada esfera, observando-se composição mínima estabelecida nos §§ 1º e 3º, art. 4º da Lei 9.424/96;
- supervisão, por parte dos conselhos, do censo escolar.
- membros do conselho não serão remunerados;
- disponibilização permanente, aos conselhos e órgãos de controle interno e externo, dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados dos recursos repassados e recebidos à conta do FUNDO;
- avaliações periódicas, pelo MEC, sobre os resultados da aplicação da Lei nº 9.424/96, sendo a primeira em 99;

- os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da CF e desta lei.

## **6.7 SALÁRIO - EDUCAÇÃO (§ 5º, ART. 212 DA CF)**

### **6.7.1 FONTE DE RECURSOS**

- 2,5% sobre remunerações pagas ou creditadas aos segurados empregados (art. 12, I, Lei nº 8.212/91) (-) 1% deduzidos para o INSS.
- A partir de 01.01.97, com a Emenda Constitucional nº 14/96, as empresas não mais poderão deduzir da contribuição social do salário-educação, a aplicação realizada no ensino fundamental de empregados e dependentes. Entretanto, ficam preservados os benefícios aos alunos regularmente atendidos, na data da edição da Lei nº 9.424/96, conforme art. 15, § 3º da mesma.

### **6.7.2 DISTRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO**

- pelo FNDE
- em quotas, calculadas em função da arrecadação de cada Estado e DF.
- quota Federal: 1/3 para o financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, visando a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes.
- quota Estadual: 2/3 creditados mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados e do DF, para serem aplicados em programas projetos e ações do ensino fundamental.

## **6.8 OUTRAS DISPOSIÇÕES**

- Dever dos Estados, Distrito Federal e Municípios de dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, até 31.06.97, obedecendo as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação (art. 9º).
- Dever de cumprir o disposto no art. 212 da C.F.
- Dever de fornecer informações solicitadas para realização do censo escolar e para elaboração de indicadores educacionais.
- O não cumprimento destes deveres e o fornecimento de informações falsas acarretará sanções administrativas, civis e penais.
- A União poderá intervir nos Estados e no DF e os Estados poderão intervir nos Municípios a fim de garantir a aplicação correta do mínimo

exigido da receita na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da C.F.)

- Data de entrada em vigor da Lei nº 9.424/96: 01.01.97

Os recursos serão repassados, automaticamente, para contas únicas e específicas, dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculados ao FUNDO, instituídas para esse fim e mantidas no Banco do Brasil S.A., obedecidos os procedimentos adiante apontados.

#### 6.8.1 RECURSOS DO FPE E FPM (art. 159, I, "a" e "b" da CF)

Constarão do orçamento da União, dos Estados e do Distrito Federal, e serão creditados pela União em favor dos Governos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, nas contas específicas do FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação, adotados para o repasse destas transferências constitucionais em favor desses governos.

A entrega desses recursos aos Estados e Municípios ocorrerá de créditos em contas individuais, mantidos os atuais critérios de distribuição, observando-se os prazos máximos estabelecidos no Art. 4º da Lei Complementar 62/89 (Código Tributário Nacional).

##### 6.8.1.1 Prazos de Entrega dos Recursos

RECURSOS ARRECADADOS PELA UNIÃO  
do dia 1 ao 10  
do dia 11 a 20  
Do dia 21 ao final do mês

REPASSE AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS  
até dia 20  
até dia 30  
até dia 10 do mês subseqüente

##### 6.8.1.2 Forma de Divulgação

A União divulgará, mensalmente, os montantes dos impostos arrecadados e classificados para efeitos de distribuição através dos Fundos de Participação e os valores das liberações por Estados e Município, bem como a previsão do comportamento dessas variáveis nos três meses seguintes ao da divulgação (Art. 6º da Lei Complementar 62/89). O Tribunal de Contas da União efetua o cálculo dessas quotas e acompanha, junto aos órgãos federais competentes, a classificação da receita que lhes dão origem (Art. 5º).

#### 6.8.2 RECURSOS DO ICMS (Art. 155, II e Art. 158, IV da CF)

Constarão dos orçamentos dos Governos Estaduais e do Distrito Federal e serão depositados pelo estabelecimento oficial de crédito (Art. 4º da Lei

Complementar 63/90), no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada, nas contas do FUNDO abertas no Banco do Brasil S.A.

As parcelas devidas ao Governo Estadual, ao Distrito Federal, e aos Municípios serão creditadas imediatamente pelo Banco do Brasil S.A., nas contas específicas do FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO, sendo os valores creditados, divulgados de forma similar e com a mesma periodicidade utilizada pelos Estados em relação ao restante da transferência do ICMS.

#### 6.8.3 RECURSOS DO IPI - Exportação (Art. 159, II da CF)

Serão creditados pela União, em favor dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, nas contas específicas do FUNDO, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação previsto na Lei Complementar 61/89.

A parcela devida aos Municípios será repassada pelo respectivo Governo Estadual por meio de crédito dos recursos nas contas únicas e específicas dos Municípios, vinculadas ao FUNDO, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação do restante desta transferência aos municípios.

Como se infere da estruturação e composição das receitas do Fundo, dentro de um Estado, geograficamente falando, todos os Municípios e o próprio Estado terão 15% de seus recursos, oriundos do FPE+FPM+IPI-export.+ICMS, retidos compulsoriamente e compondo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

Para melhor compreensão do atual sistema de aplicação e distribuição de recursos ao Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, em especial à sua forma de operacionalização, os diagrama foram reproduzidos nas informações prestadas pela Diretoria de Contas Municipais.

São princípios orçamentários a Universalidade e o Orçamento Bruto, ou seja, o orçamento deve conter, em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução, todas as receitas e despesas referentes aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta.

A forma de fixação inicial dos valores correspondentes aos mínimos estabelecidos constitucionalmente para os gastos com educação considera as receitas estimadas, na Lei Orçamentária Anual, para impostos, compreendidas as transferências constitucionais, ajustando-se à medida que há excesso de arrecadação propiciando abertura de créditos adicionais, conforme § 3º, art. 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

O parágrafo seguinte prevê a apuração e correção, a cada trimestre do exercício financeiro, das diferenças entre receitas e despesas previstas e as efetivamente realizadas, as quais resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios.

Assim sendo, a obediência aos princípios orçamentários citados deverá ser alvo de pronta análise, com vistas à validação da base de cálculo utilizada no levantamento dos valores orçamentários mínimos, de destino obrigatório quer seja para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, quer seja para o ensino fundamental, para a remuneração dos profissionais do magistério ou para outros gastos com educação.

Os repasses do Fundo são classificados como Transferências, componentes, portanto, desse cálculo. Ao mesmo tempo em que se observa o princípio da Universalidade, não poderia ser outra a exigência externada nos parágrafos 1º, 2º e 7º, art. 3º da Lei nº 9.424/96, senão a de constar, em programação específica nos orçamentos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, os recursos devidos aos mesmos. Ou seja, deve haver, no que tange ao FUNDO instituído pela mencionada Lei, previsão de Receita em nova rubrica orçamentária, com base no custo mínimo anual e no número de alunos matriculados na respectiva rede de ensino fundamental, e, estimativa de Despesa com Transferências - Contribuições a Fundo nos orçamentos anuais de cada Estado e Município.

Ressalta-se aqui novamente a necessidade de elaborar-se um Orçamento Anual com observância a todos os princípios e técnicas orçamentárias normatizadas, além de cumprir-se rigorosamente as regras de publicações das Transferências Constitucionais e dos Demonstrativos de Execução Orçamentária, de modo a deixar bastante prático e facilitado o monitoramento dos levantamentos dos valores relacionados aos percentuais mínimos de gastos obrigatórios, assim como da efetivação dos mesmos.

Tal acompanhamento encontra-se previsto, de forma direta ou indireta, nos arts. 4º, 5º, 11 e 12 da Lei nº 9.424/96, no que se refere ao FUNDO, e nos arts. 72 e 73 da Lei nº 9.394/96, quanto a totalidade das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Como estabelecido, tanto o art. 3º da Lei 9.424/96 (Lei do Fundo) e o art. 69 da Lei nº 9.394/96 (LDB), estabelecem mecanismos claros de operacionalização, contabilização e repasse dos recursos, como decorrência destes princípios orçamentários.

Nunca é demais repetir a necessidade da boa alocação de recursos, até por obediência ao princípio orçamentário da especificação, de forma a serem claramente identificáveis a natureza de cada recurso e cada despesa realizada. E, neste particular, cabe aos Tribunais de Contas exercerem um papel pedagógico e preventivo fundamental, esclarecendo as formas da correta elaboração do orçamento, facilitando, não só a boa aplicação dos recursos em educação, mas, também, a sua ação controladora e o exercício da competência do controle social.

## **7 CONCLUSÕES DO GRUPO DE TRABALHO INSTITUÍDO PELA ATRICON**

Neste capítulo consolida-se as principais conclusões do que foi discutido pelo Grupo de Trabalho.

Em relação à conduta e atividade de cada Tribunal de Contas, chegou-se à conclusão de que deve ser buscada a uniformização de procedimentos e diretrizes do controle e acompanhamento da execução e gerenciamento dos Fundos, bem como, do controle dos gastos públicos em educação, respeitadas as condições e características de cada Corte. Deve ser normatizado em sua esfera de competência o exercício deste controle, obedecendo-se a necessária padronização procedimental e conceitual.

Neste sentido, reafirmando o objetivo inicial buscado pela ATRICON e pelo CCTCB, é que foram lançadas as linhas gerais de entendimento do sistema instituído pela EC 14/96, não só pelos Tribunais de Contas do Brasil, mas, também para o esclarecimento de todos os órgãos e controles sociais envolvidos e responsáveis pelo sistema de ensino no âmbito de cada Estado e de cada Município.

Comentou-se, ainda, na instituição de um “Informativo para Dirigentes de Educação”, resultante de uma compilação dos pontos principais destas diretrizes e da conjugação dos aspectos já apresentados pelo FNDE em seu manual próprio, tendo como destinatários os responsáveis pelos órgãos responsáveis pela educação e o controle social (Conselhos Municipais e Estaduais, Associações, etc.), com fonte de subsídios para a correta aplicação dos recursos públicos e para o eficaz desempenho da atividade de controle pela sociedade civil.

Dos trabalhos desenvolvidos chegou-se ao consenso em relação a algumas recomendações, de natureza programática e educativas, a serem implementadas no âmbito de cada Tribunal de Contas, a saber:

- a) firme atuação dos Tribunais de Contas Estaduais no sentido de demonstrar aos Poderes locais a importância do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, bem como, da sua necessária e urgente institucionalização, fornecendo, se necessário, suporte técnico para a sua organização legal em cada Estado Membro;
- b) promoção e participação de seminários de atualização de normas de educação para os dirigentes dos órgãos responsáveis e demais agentes públicos direta ou indiretamente relacionados com o objetivo e/ou incentivar a sua promoção pelos demais Poderes Públicos;
- c) implementação de ações de incentivo à fiscalização por parte da comunidade e dos respectivos conselhos de educação;
- d) exercer o controle concomitante, segundo a programação interna de cada Tribunal de Contas, mediante procedimentos de fiscalização “in loco” ou a distância, auditorias e acompanhamento da execução orçamentária e financeira, cujos resultados deverão ser apreciados pelos respectivos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais e encaminhados aos demais órgãos interessados (FNDE/MEC, TCU, etc.);
- e) programação de tais trabalhos juntamente com estes órgãos públicos interessados, com vistas a troca mútua de resultados das auditorias realizadas.

Destacamos, ainda, que o Excelso Supremo Tribunal Federal, em Ação Direta de Inconstitucionalidade, suspendeu liminarmente, a expressão “no prazo de seis meses da vigência desta Lei”, constante do art. 9º da Lei Federal 9.424/96 e da expressão “no prazo referido no artigo anterior”, estabelecido no inciso II, do art. 10, do Mesmo Diploma Legal.

Como já demonstrado, é dever inafastável das Cortes de Contas Estaduais e Municipais o controle do respectivo Fundo, objeto da Lei Federal 9.424/96.

## 8 CONCLUSÕES FINAIS

O desempenho do Fundo depende, basicamente, da atuação integrada e eficiente dos entes federados, dos órgãos dirigentes de educação, do controle social criado pela Lei 9.424/96 e dos órgãos de controle interno e externo da administração pública federal, estadual e municipal. Sem a eficiente e determinada atuação de cada Tribunal de Contas Estadual ou Municipal, a eficiência do sistema proposto poderá ser comprometida. Além do que, o controle social instituído pela Lei 9.424/96, para seu correto exercício, dependerá, em muito, dos subsídios e informações colhidos pela atividade de controle externo.

**A atuação dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios não decorre apenas da necessidade social ou operacional do sistema, mas, principalmente, por imposição constitucional e da própria Lei nº 9.424/96, que, em seu art. 11, estabelece que os “órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no artigo 212 da Constituição Federal e desta Lei”.**

Antes, portanto, de colaboração com o Ministério da Educação, neste particular, a atuação das Cortes de Contas é medida inafastável, decorrente de seu papel na sociedade democrática nacional e como veículo de auxílio no atendimento dos desígnios programáticos constitucionais, reafirmado por expressa atribuição de competência pela Lei nº 9.424/96.

Por fim, a atuação das Cortes de Contas assume especial relevo para a perfeita adaptação dos Poderes Públicos às novas regras de aplicação, contabilização e orçamentação dos gastos com a educação, sob pena de retardar a correta operacionalização do sistema nacional concebido pela nova ordem jurídica constitucional.

No plano conceitual os diplomas legais já mencionados estabelecem um perfeito e racional sistema de gerenciamento do desenvolvimento do ensino nacional, com um detalhamento e integração poucas vezes visto em nosso cenário normativo. Concede - nunca é demais repetir - mecanismos de controle, procedimentos e cominações nos casos de desatendimento de seus comandos e obrigações, conformando a atuação dos Poderes Públicos. No



crepúsculo deste trabalho, desejamos que os órgãos de controle da atuação estadual, agora mais do que nunca, assumam o seu papel, sem timidez, utilizando os mecanismos que a lei lhe outorga para que os desideratos e anseios sociais sejam adequadamente satisfeitos pelo Estado. Assim atuando dará a sua contribuição para a evolução social da Nação Brasileira, consolidando a base do caminho a ser percorrido, que é, justamente, o ensino e a educação do povo brasileiro.

# A PROTEÇÃO DOS USUÁRIOS DE SERVIÇO PÚBLICO E A REFORMA ADMINISTRATIVA

**CLAUDIO HENRIQUE DE CASTRO**

Advogado e Oficial de Controle do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho versa sobre o art. 28 da Emenda Constitucional nº 19/98, a natureza da norma constitucional e suas possíveis implicações a partir do ordenamento jurídico vigente.

## 2 A LEI NO CONTEXTO DA NORMA CONSTITUCIONAL DE EFICÁCIA CONTIDA

A proposta inicial de emenda à Constituição nº 173/95 de iniciativa do Presidente da República, que se transformou na Emenda Constitucional nº 19/98, não continha qualquer dispositivo sobre a proteção de usuários de serviço público, muito menos a mensagem nº 886 de 23 de agosto de 1995 do Presidente da República e de seus Ministros referiu-se a esta proteção<sup>1</sup>. No decurso da apreciação legislativa, a proteção ao usuário foi inserida, culminando no art. 28 que dispôs: “Art. 28. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação desta Emenda, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos”.

Norma enquadrada como de eficácia contida, na clássica tipologia de José Afonso da SILVA<sup>2</sup>: “aquelas em que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do Poder Público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nelas enunciados”.

1 Para análise ideologia política similar, ver: CONFORTO, Glória. Novos modelos de gestão na prestação de serviços públicos e o estabelecimento do marco regulatório. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 216-229, jul/ago. 1997.

2 SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 116.

### 3 A ELABORAÇÃO DA LEI E A PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS

O prazo para a elaboração da lei esgota-se em 02 de outubro de 1998, todavia, diante das eleições<sup>3</sup> é improvável a sua votação antes da renovação da Câmara e do Senado Federal<sup>4</sup>.

As novas propostas serão anunciadas no certame eleitoral, vinculando os eleitos à atuação legislativa, pois segundo Geraldo ATALIBA<sup>5</sup> “os mandatos conferidos obrigam politicamente os eleitos a agir em benefício das teses, fórmulas e diretrizes que pregaram, razão de terem merecido a escolha (eleição) popular.”

Quanto à matéria de proteção aos usuários, os projetos que tramitam na Câmara e no Senado são os seguintes<sup>6</sup>:

#### **Projeto de Lei nº 2.185/96<sup>7</sup>**

Ementa: Altera dispositivos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências (Criando o Conselho de Defesa do Usuário, com a finalidade de fiscalizar os atos das empresas concessionárias de serviços públicos). Último trâmite: Leitura e publicação da matéria em 01/08/96;

#### **Projeto de Lei nº 54/96<sup>8</sup>**

Ementa: Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. (Obrigando os órgãos e empresas concessionárias de serviços públicos de água, energia elétrica e gás, que realizam cobrança pelo sistema de medição periódica a domicílio, a fornecer aos consumidores, no momento da medição, comprovante da quantidade consumida ou do consumo mínimo). Último trâmite: Encaminhado à Coordenação de Comissões Permanentes em 04/12/96;

3 BRASIL. Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial*, Brasília, v. 135, n. 189, p. 21801, 1 out. 1997. Seção 1.

4 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 3. ed. São Paulo : Atlas, 1998. p. 526: “*Para combater o que a doutrina denominou de síndrome da inefetividade, cabe a ação direta de inconstitucionalidade por omissão(...)*”. A omissão neste caso será absoluta (total).

5 ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. 2. ed. atual. São Paulo : Malheiros, 1998. p. 14.

6 Levantamento realizado no Sistema de Processamento de Dados do Senado Federal - PRODASEN, em 24/06/98.

7 Origem: Câmara dos Deputados - Autoria Deputado Aírton Dipp PDT/RS.

8 Origem: Senado Federal - Autoria Senadora Marina Silva PT/AC.

### Projeto de Lei nº 4.140/98<sup>9</sup>

Ementa: Estabelece pena pelo descumprimento da Lei nº 9.015, de 1995. (Dispondo que será aplicada a pena de advertência ao funcionário que descumprir o prazo de expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimento de situações.)

Último trâmite: Leitura e publicação da matéria em 03/06/98;

### Projeto de Lei nº 2.681/92<sup>10</sup>

Ementa: Estabelece os direitos dos usuários dos serviços de saúde e dá outras providências. Último trâmite: Comissão de Seguridade Social e Família em 14/03/96;

### Projeto de Lei nº 29/91<sup>11</sup>

Ementa: Lei de reclamações sobre serviços públicos. Último trâmite: Arquivamento definitivo em 13/03/95.

No processo legislativo, vale a lembrança do surgimento de grupo de pressão de consumidores, nos Estados Unidos da América, onde projeto de lei que iria beneficiar apenas fabricantes de programas de computadores, acabou por desencadear o movimento de usuários em defesa de seus direitos<sup>12</sup>, liderados pela deputada californiana Glória Molina<sup>13</sup>.

Nesta linha, os direitos dos usuários de serviço público estão intimamente conectados com os direitos dos consumidores. O enfoque da exigibilidade de serviços de qualidade<sup>14</sup>, seguros, adequados e eficientes é embrionário na consciência de cidadão/consumidor.

9 Origem: Câmara dos Deputados - Autoria Deputado Luiz Mainardi PT/RS.

10 Origem: Câmara dos Deputados - Autoria Deputado Sérgio Arouca PCB/RJ.

11 Origem: Senado Federal - Autoria Senador Fernando Henrique Cardoso PSDB/SP - Este para referência de pesquisas, diante do arquivamento definitivo.

12 CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. Coimbra : Almedina, 1992. p. 433: "*Por um lado, critica-se a institucionalização da participação dos grupos no processo legislativo porque isso representa uma intromissão intolerável na liberdade dos órgãos legislativos, além de constituir um atentado mais ou menos claro ao princípio representativo. Por outro lado, a não institucionalização da participação acaba, em geral, na existência de 'formas sociais de pressão institucionalizadas', como é abundantemente demonstrado pelos pressure groups e os lobbies*".

13 NOS EUA, usuários criam lobby. *Revista PC Mundo*, São Paulo, Sessão Comunidade, p.66- .dez. 1986. Extraído da revista americana *InfoWorld*, do artigo de Jay Blood BECKER, advogado que liderou o grupo de pressão de usuários.

14 Ver CARR, David K. *Excelência nos serviços públicos: gestão da qualidade total na década de 90*. Trad. Costa e Pessoa. Rio de Janeiro : Qualitymark, 1992. p.326 : "*Satisfação Total do Cliente - Reação do cliente que recebe produtos e serviços sem defeitos, visivelmente superiores a quaisquer outros no mercado, e que sempre os recebe no prazo. É o resultado de antecipar e superar as expectativas do cliente.(...)*".

Os cidadãos participativos estão por devir. Na década de 80, anotava Odília Ferreira da Luz OLIVEIRA<sup>15</sup> “a pouca disposição do brasileiro em defender seus direitos, sobretudo quando a lesão parte do Estado ou de seus delegados”. Evidentemente tal afirmação está num contexto histórico bem definido, no espectro longínquo do feudalismo europeu renascido na colonização luso-brasileira<sup>16</sup> até onde Darcy RIBEIRO<sup>17</sup> demonstrou ser “da estrutura de classe que engloba e organiza todo o povo, operando como um sistema autoperpetuante da ordem social vigente”.

O conceito bem compreendido de igualdade é indissolúvelmente ligado ao conceito bem compreendido de lei, conforme preleciona COMPARATO<sup>18</sup>. Esta imbricação advém da construção da democracia, que segundo BOBBIO<sup>19</sup> “(...) se apoia numa alta sensibilidade de espírito e na capacidade que o cidadão tem de dar-se conta da opinião, do pensamento, do ânimo, dos interesses dos outros, considerando-os perfeitamente legítimos em relação aos próprios.”

Noutro viés, informa LARENZ<sup>20</sup> sobre o Tribunal Constitucional Alemão<sup>21</sup> asseverando que numa democracia viva, o direito do cidadão e a participação na formação da vontade política, não se manifestam somente no voto nas eleições, se não também na influência dentro do processo da constante formação da opinião. Conclui que o princípio da igualdade encontra-se, neste caso, num terreno avançado da formação da vontade política.

Tais ideários inspiram mudanças estruturais da realidade política brasileira, na esteira do futuro político e, sobretudo no dizer de Paulo Ferreira da

15 OLIVEIRA, Odília Ferreira da Luz. Situação jurídica do usuário do serviço público. *Revista de Direito Público*, n. 69, p. 45-70, jan./mar. 1984.

16 FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: a formação do patronato político brasileiro*. 11. ed. São Paulo : Globo, 1997. p. 127.

17 RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo : Cia. das Letras, 1995. p. 209. Lembro HOBSBAWN, Eric. *Sobre História: ensaios*. São Paulo : Cia. das Letras, 1998. p. 17: “*O passado legítima*”.

18 COMPARATO, Fábio Konder. Preciões sobre os conceitos de lei e de igualdade jurídica. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 750, p.11-19, abr. 1998.

19 BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*. 4. ed. Brasília : UnB, 1995. p. 233.

20 LARENZ, Karl. *Derecho justo: fundamentos de etica jurídica*. Trad. Picazo. Madrid : Civitas, 1993. p. 140

21 BVerfGc, 8, p. 68.

CUNHA<sup>22</sup>: “As utopias de hoje podem não ser as realidades de amanhã. Mas sem dúvida que são trans-realidades, realidades paralelas, e, nesse sentido, contra-realidades, que serão tidas em conta certamente na construção do futuro, em cada momento. A utopia não é profecia, mas pode ser, em certa medida, um jogo de possíveis.”

#### 4 O CONCEITO DE SERVIÇO PÚBLICO

Cumprе relembrar algumas noções quanto ao conceito de serviço público, a partir de Marcello CAETANO<sup>23</sup>, que denomina “serviço público ao modo de atuar da autoridade pública a fim de facultar, por modo regular e contínuo, a quantos deles careçam, os meios idôneos para satisfação de uma necessidade coletiva individualmente sentida” e RIVERO<sup>24</sup>, que o conceitua “como uma forma de atividade administrativa em que uma pessoa pública assume a satisfação de uma necessidade de interesse geral.”

Chegamos a Caio TÁCITO<sup>25</sup> o qual assevera que a noção é fugidia e variável e, numa coletânea de conceitos colhidos no direito comparado, magistralmente define:

Há, no serviço público, o fornecimento de uma utilidade, de ordem jurídica ou econômico-social, em atenção a necessidades físicas, econômicas, intelectuais ou sociais dos indivíduos. A prestação administrativa do serviço compreende, no entanto, duas categorias. A primeira consiste na atividade dirigida a produzir uma utilidade genérica aos cidadãos ‘uti universi’, sem possibilidade de medida da utilidade que cada um individualmente usufrui. Na segunda categoria, ao contrário, a atividade se dirige a produzir uma utilidade específica para determinados cidadãos que se valem do serviço posto a disposição de todos, ou seja, atividade que se traduz em uma vantagem usufruída pelos cidadãos ‘uti singuli’.

E arremata: “A essas duas categorias é que se deve atribuir, respectivamente, a designação de serviço público geral e serviço público especial, segundo a terminologia de Vitti del MARCO” (**Diritto amministrativo**, 3. ed., v. 1, p. 6).

22 CUNHA, Paulo Ferreira da. **Constituição, direito e utopia**: do jurídico-constitucional nas utopias políticas. Coimbra: Coimbra, 1996. p. 97.

23 CAETANO, Marcello. **Manual de direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1990. v. 2, p. 1067.

24 RIVERO, Jean. **Diritto amministrativo**. Trad. Soares. Coimbra: Almedina, 1981. p. 494.

25 TÁCITO, Caio. Conceito de serviço público. In: **Temas de direito público: estudos e pareceres**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. v. 1, p. 637-642.

Quanto à titularidade do serviço público, Juarez de FREITAS<sup>26</sup> acertadamente assinala que esta pertence irrenunciavelmente ao Poder Público e a sua execução é que tanto pode ser realizada pela administração direta quanto por autarquias, fundações, empresas públicas, sociedade de economia mista ou delegada a entes privados, por contrato ou ato administrativo precário e discricionário.

Nesta inicial “*relata refero*”<sup>27</sup>, situa-se a discussão que se travará no seio do Congresso Nacional, quanto ao conceito de serviço público e seus desdobramentos à proteção dos usuários.

## 5 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

No plano constitucional esta é dedutível dos princípios do Estado de Direito, pois a atividade pública em nenhum momento pode causar dano ao seu usuário ou a terceiro<sup>28</sup>. E, especificamente, no art. 37, § 6º da Constituição Federal consagra-se a responsabilidade objetiva do Estado<sup>29</sup>, frise-se, desde a Constituição de 1946. Na árvore da responsabilidade civil do Estado<sup>30</sup> surge o ramo responsabilidade pelo serviço e/ou produto, este último ínsito à designação genérica serviço da linguagem constitucional.

Quanto ao gênero, anote-se o Recurso Extraordinário, na pena do Ministro Carlos VELLOSO<sup>31</sup>:

I - A responsabilidade civil do Estado, responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, que admite pesquisa em torno da culpa do particular, para o fim de abrandar ou mesmo excluir a responsabilidade estatal, ocorre, em síntese, diante dos seguintes requisitos: a) do dano; b) da ação administrativa; c) e desde que haja nexo causal entre o dano e a ação admi-

26 FREITAS, Juarez de. *Estudos de direito administrativo*. São Paulo : Malheiros, 1995. p. 34.

27 TOSI, Renzo. *Dicionário de sentenças latinas e gregas*. Trad. Benedetti. São Paulo : Martins Fontes, 1996. p. 23 (tradução: Conto o que me contaram).

28 MENEZELLO, Maria D'Assunção. Código de defesa do consumidor e a prestação dos serviços públicos. *Revista Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 19, p. 232 -235, jul./set. 1996.

29 BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Trad. Santos. Brasília : UnB, 1990. p. 49: “*A Norma fundamental é o termo unificador das normas que compõe um ordenamento jurídico. (...) por mais numerosas que sejam as fontes do direito num ordenamento complexo, tal ordenamento constitui um unidade pelo fato de que, direta ou indiretamente, com voltas mais ou menos tortuosas, todas as fontes do direito podem ser remontadas a uma única norma.*”

30 Ver o clássico: DIAS, José de Aguiar. *Da responsabilidade civil e ainda*: CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*.

31 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 113.875. Relator Ministro Carlos Velloso. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 190, p. 194-200, out./dez. 1992.

nistrativa. A consideração no sentido de licitude da ação administrativa é irrelevante, pois o que interessa é isto: sofrendo o particular um prejuízo, em razão da atuação estatal, regular ou irregular, no interesse da coletividade, é devida a indenização, que se assenta no princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais.(...)

Na mesma direção, da prática lícita do Estado a ensejar responsabilidade civil, o Recurso Extraordinário do Relator Ministro Prado KELLY<sup>32</sup>: “O Estado não lesa os direitos dos indivíduos somente por meio de atos ilegais ou ilícitos de seus representantes, podendo fazê-lo igualmente no exercício de atos inteiramente legais; e a lesão daí decorrente pode ser admitida como razão determinante da respectiva responsabilidade, independentemente, portanto da indagação quanto a culpa.”

Flores LENZ<sup>33</sup>, anotando ZANOBINI<sup>34</sup>, lembra que o interesse público não pode ser satisfeito, mor das vezes, sem o sacrifício ou supressão de direito individual, que impõe a contraprestação à obrigação de indenizar.

Pode-se citar ainda, a nosso ver, a possibilidade de indenização em decorrência de planos de Estado<sup>35</sup>, v.g., planos econômicos. E como bem marca Couto e SILVA, “no Estado de direito é evidente que planejar supõe a lei e diz respeito, assim, em primeiro lugar, à função legislativa.”

Mais, a polêmica da indenização do dano pela ausência<sup>36</sup> ou ineficácia da fiscalização do Estado<sup>37</sup>. Nesta reta, Lima LOPES, anota : “Uma indústria farmacêutica pode ter a fabricação de medicamento aprovada, mas a fabricação propriamente dita não é conduzida pelo Estado”<sup>38</sup>. Cabe a recente

32 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 41.359. Relator Ministro Prado Kelly. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 229, p. 46-, 1970.

33 LENZ, Luiz Alberto Thompson Flores. *A responsabilidade civil do Estado pela prática de ato lícito*. *Revista da Procuradoria da República*, São Paulo, n. 8, p. 34, jan./jun. 1996.

34 ZANOBINI, Guido. *Curso di diritto amministrativo*. Milão : Dott A. Giuffrè, 1947. v. 1, p. 267.

35 SILVA, Almiro do Couto e. Problemas jurídicos do planejamento. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 170, p. 1-17, out./dez., 1987.

36 CAZZANIGA, Gláucia Aparecida Ferraroli. Responsabilidade dos órgãos públicos no Código de Defesa do Consumidor. *Revista Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 11, p. 144-160, jul./set. 1994.

37 LOPES, José Reinaldo Lima. Responsabilidade do Estado por empresas fiscalizadas. *Revista Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 18, p. 77-93, abr./jun. 1996.

38 LOPES, José Reinaldo Lima. Obra citada, p. 87.



lembrança do escândalo da falsificação de pílulas anticoncepcionais, sem adentrar no mérito da culpa do fabricante<sup>39</sup> ou da ineficiência do Estado<sup>40</sup>.

E ainda, a indenização pela “fiscalização antagônica”, *exempli gratia*, a recente avaliação do Ministério da Educação que, em dado projeto (set./96), classificou livros didáticos com nota 7,33 a 9,06 e posteriormente os excluiu e não os recomendou noutra análise (mar./97)<sup>41</sup>.

Não se pode confundir porém, a fiscalização do Estado com uma verdadeira condução dos negócios privados<sup>42</sup>, assevera Lima LOPES<sup>43</sup>, o Estado deve ser encarado não como pagador de indenizações mas como instrumento de prevenção de danos e riscos. Aí reside “a lógica distributiva” dos fundos e seguros, previstos no art. 192, IV da Constituição Federal, quanto à garantia do mínimo de proteção a economia popular.

## 6 A PROTEÇÃO DOS USUÁRIOS PELO SERVIÇO E/OU PRODUTO

Ao aportar na questão da proteção do usuário de serviço e/ou produto, *grosso modo*, temos a Lei nº 8.078/90 - Código de Defesa do Consumidor<sup>44</sup>, arts. 3º, 4º, VII, 6º, X, 14 e 22<sup>45</sup> e a Lei nº 8.987/95, do Regime de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos, arts. 6º, 7º e seguintes, esta última com exortação normativa, explicitando garantias na maior parte alinhavadas pela doutrina e jurisprudência correntes.

39 Fatos sociais geradores da Lei nº 9.677 de 02/07/98, que incluiu na classificação dos delitos hediondos, tipos penais dos crimes contra a saúde pública dentre outras providências.

40 FOLHA de São Paulo, São Paulo, 14 jul. 1998. Caderno Cotidiano, p. 1-3. Manchetes: *Estados fecham 6 empresas de remédio. Distribuidora vende psicotrópico sem licença. Laboratório apresenta 51 irregularidades. Vigilância fecha laboratório no Rio. Vigilância do PA investiga suspeita de AZT falso. Shering volta a vender 24 medicamentos. Empresa clandestina é fechada. Vigilância interdita distribuidora em SP.*

41 FOLHA de São Paulo, São Paulo, 20 jul. 1998. Caderno Cotidiano, p. 5. Manchete: *MEC premiou livros que, depois, rejeitou.*

42 LOPES, José Reinaldo Lima. Obra citada, p. 87.

43 LOPES, José Reinaldo Lima. Obra citada, p. 87.

44 TÁCITO, Caio. Direito do consumidor. In: **Temas de direito público: estudos e pareceres.** Rio de Janeiro: Renovar, 1997. v. 1, p. 609-616. Sobre o consumidor: *“O conceito legal atende tanto ao consumidor ‘lato sensu’ que adquire ou utiliza um produto, como ao usuário de um serviço a ele fornecido, mediante remuneração.”*

45 Para a análise da eficiência, adequação e continuidade do serviço público antes do advento da lei das concessões, consulte PASQUALOTTO, Adalberto. Os serviços públicos no código de defesa do consumidor. **Revista Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 1, p. 130-148, mar. 1992.

Detendo-nos no Código de Defesa do Consumidor, algumas indagações podem ser suscitadas quanto à amplitude do art. 22, *ad exempla*, os movimentos multitudinários (saques, depredações, etc.), os serviços de saúde pública (vacinações nas endemias, serviços médicos de consultas, internações, etc.), a prestação jurisdicional (o tempo do julgamento das ações, erros judiciais, etc.), e a definição de serviço público<sup>46</sup> *uti singuli* ou *uti universi*. Mais, o alcance do conceito de consumidores múltiplos ou potenciais e a defesa de interesses difusos<sup>47</sup>.

Interessante, neste diapasão, a tentativa metodológica de classificação<sup>48</sup>, conforme Ferreira de ALMEIDA<sup>49</sup>, do Direito do Consumidor que estaria localizado entre o Direito Econômico, Comercial e Civil<sup>50</sup>. Destarte, a inclusão do serviço público no Código de Defesa do Consumidor é efervescente na discussão do consumidor e suas relações com o Estado, fornecedor de serviço e/ou produto<sup>51</sup>. Esta evolução é precisamente o desafio da nova lei prevista no art. 28 da Constituição Federal.

Na raia do Direito Comunitário e Internacional<sup>52</sup>, importante consideração é quanto à unificação da legislação de consumo nos países do Merco-

46 Interessante anotação jurisprudencial quanto a responsabilidade civil do Estado por atos omissivos, em SAAD, Renan Miguel. *O ato ilícito e a responsabilidade civil do Estado*: doutrina e jurisprudência. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 1994. p. 67-.

47 TÁCITO, Caio. Obra citada. p. 616 *in fine*: "*A lei protege não somente o consumidor individual como aos consumidores múltiplos ou potenciais, na defesa de interesses difusos.*"

48 Quanto ao positivismo jurídico e a sua definição de 'o método jurídico', ver por todos: NEVES, A. Castanheira. *Digesta*: escritos acerca do direito, do pensamento jurídico, da sua metodologia e outros. Coimbra : Coimbra, 1995. v. 2, p. 301-.

49 ALMEIDA, Carlos Ferreira de. *Os direitos dos consumidores*. Coimbra : Almedina, 1982. p. 232-.

50 COSTA, Mário Júlio Almeida. *Direito das Obrigações*. 5. ed. Coimbra : Almedina, 1991. p. 501, doutrina quanto ao art. 501º (Responsabilidade do Estado e de outras pessoas colectivas públicas) do Código Português: "*Repare-se que se trata de responsabilidade em relação aos actos dos órgãos, agentes ou representantes, no exercício de actividades de privada. (...) Constituem actos de gestão pública, entre outros, a sentença de um juiz ou o registo de um imóvel feito pelo conservador do registo predial, enquanto se qualifica como acto de gestão privada, por exemplo, a compra de mobiliário destinado a uma escola.*"

51 MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no código de defesa do consumidor*. 2. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1995. p. 150. Assinala: "*A nova disciplina dos contratos de fornecimento de serviços públicos deverá conciliar as imposições do Direito Constitucional, com a protecção do consumidor e as prerrogativas administrativas.*"

52 No Direito Comparado, consulte-se as convenções e protocolos internacionais no continente Europeu e Portugal até 1991 em AFONSO, Maria ; VARIZ, Manuel. *Da responsabilidade civil decorrente de produtos defeituosos*. Coimbra : Almedina, 1991.

sul<sup>53</sup> pois, pela caneta de Claudia Lima MARQUES, a iminência da aprovação do Regulamento Comum de Defesa do Consumidor entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai é perigo de retrocesso e de destruição de garantias conquistadas na legislação brasileira<sup>54</sup>.

## 7 A VINCULAÇÃO DO LEGISLADOR ORDINÁRIO E A INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DA REFORMA

Retomando o tópico constitucional, não é demais lembrar as imposições constitucionais do conjunto de normas enunciadoras de tarefas estaduais<sup>55</sup>, caso da novel emenda.

Já se aventou, nos meios jurídicos, a edição da Reforma Administrativa como a constitucionalização de plano de governo, numa perspectiva de reeleição do poder executivo federal<sup>56</sup>, com a abolição garantia republicana da temporariedade. Seja como for, a leitura constitucional é sistemática, pois como ensina CANOTILHO e MOREIRA<sup>57</sup>, “formando a Constituição uma unidade de sentido, deve tomar-se em conta o seu conteúdo global, o que permite, designadamente, conferir o devido relevo, em sede interpretativa, aos princípios jurídicos e políticos fundamentais da Constituição (...)”

O mote da elaboração da lei de proteção do usuário de serviço público, - leia-se serviço e produto como já assinalado, pois inerente serviço e produto - não se dissocia do art. 37, § 6º da Constituição Federal, conforme se demonstrou.

53 Consulte-se MERCOSUL e repercussões: resoluções parciais... *Revista Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 23-24, p. 512-562, jul./dez. 1997. E ainda sobre o processo de integração econômica e o desenvolvimento do Mercosul ver: FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima ; ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *Mercosul hoje*. São Paulo : Alfa-Ômega, FUNAG, 1995.

54 MARQUES, Claudia Lima. Regulamento comum de defesa do consumidor do Mercosul : primeiras observações sobre o Mercosul como legislador da proteção do consumidor. *Revista Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 23-24, p 79-103, jul./dez. 1997.

55 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra : Coimbra, 1994. p. 315: “*Em muitos preceitos constitucionais que contêm 'normas programáticas' (determinações dos fins do Estado ou definição de tarefas estaduais) é possível detectar uma imposição, expressa ou implicitamente concludente, no sentido de o legislador concretizar os 'grandes fins' constitucionais.*”

56 ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. 2. ed. atual. São Paulo : Malheiros, 1998. p. 49, registra: “*Pode-se dizer que no Brasil o Executivo não se conforme quando não pode legislar ou, pelo menos, comandar e condicionar o processo legislativo.*”

57 CANOTILHO, J.J. Gomes ; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da constituição*. Coimbra : Coimbra, 1991. p. 53.

O conjunto da Emenda nº 19/98, orienta e inspira a edição da lei:

- a) O princípio da eficiência (art. 37, *caput*);
- b) As funções de confiança serem exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, numa perspectiva de profissionalização dos serviços públicos (art. 37, V);
- c) A edição de lei para disciplinar a participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando reclamações, avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços, acesso a registros e informações sobre atos de governo e representação contra o exercício negligente e ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (art. 37, § 3º, I a III);
- d) Os investimentos na qualidade, produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público (art. 39, § 7º);
- e) A inclusão de procedimento de avaliação periódica de desempenho do servidor público podendo ocasionar perda da estabilidade (art. 41, § 1º, III);
- f) A vedação de transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos para pagamento de pessoal, com o ajustes das contas públicas (art. 167, X) e a redução gradativa quanto da extrapolação de servidores em 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exoneração de servidores não estáveis (art. 169, § 3º, I e II) e
- g) A edição de lei que estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre a sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade e os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores (art. 173, § 7º, I e V).

O feixe destas determinações constitucionais, a realidade do direito comunitário, o Código de Defesa do Consumidor, a responsabilidade civil do Estado e o conceito de serviço público, são fundamentais para o avanço civilizatório ao desenvolvimento social e político brasileiro, à proteção aos usuários de serviço público. Isto deverá ser observado pelos parlamentares.

Por fim, sem sequer estudar o projeto, que nem foi apresentado ainda, podemos afirmar sem medo de errar, que a aplicabilidade e a interpretação da lei será o exercício da própria proteção aos usuários do serviço público, que sabemos, é para todos nós.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 AFONSO, Maria ; VARIZ, Manuel. **Da responsabilidade civil decorrente de produtos defeituosos**. Coimbra : Almedina, 1991.
- 2 ALMEIDA, Carlos Ferreira de. **Os direitos dos consumidores**. Coimbra : Almedina 1982.
- 3 ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. 2. ed. São Paulo : Malheiros, 1998.
- 4 BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. 4. ed. Brasília : Unb, 1995.
- 5 —. **Teoria do ordenamento jurídico**. Trad. Santos. Brasília : UnB, 1990.
- 6 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 113.875. Relator Ministro Carlos Velloso. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 190, p. 194-200, out./dez. 1992.
- 7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 41.359. Relator Ministro Prado Kelly. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 229, p. 46- , 1970.
- 8 BVerfGE, 8, p. 68.
- 9 CAETANO, Marcello. **Manual de direito administrativo**. Coimbra : Almedina, 1990.
- 10 CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 2. ed. ampl. rev. atual. São Paulo : Melhoramentos, 1995.
- 11 CANOTILHO, J. J. Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. Coimbra : Coimbra, 1994.
- 12 —. **Direito constitucional**. 5. ed. Coimbra : Almedina, 1992.
- 13 — ; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da constituição**. Coimbra : Coimbra, 1991.
- 14 CARR, David K. **Excelência nos serviços públicos: gestão da qualidade total na década de 90**. Trad. Costa e Pessoa. Rio de Janeiro : Qualitymark, 1992.
- 15 CAZZANIGA, Gláucia Aparecida Ferraroli. Responsabilidade dos órgãos públicos no Código de defesa do consumidor. **Revista Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 11, p. 144-160, jul./set. 1994.
- 16 COMPARATO, Fábio Konder. Precisoões sobre os conceitos de lei e de igualdade jurídica. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 750, p. 11-19, abr. 1998.
- 17 CONFORTO, Glória. Novos modelos de gestão na prestação de serviços públicos e o estabelecimento do marco regulatório. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 216-219, jul./ago. 1997.
- 18 COSTA, Mário Júlio Almeida. **Direito das obrigações**. 5. ed. Coimbra : Almedina, 1991.
- 19 CUNHA, Paulo Ferreira. **Constituição, direito e utopia: do jurídico-constitucional nas utopias políticas**. Coimbra : Coimbra, 1996.
- 20 DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. 10. ed. rev. atual. Rio de Janeiro : Forense, 1995. 372 p.
- 21 FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: a formação do patronato político brasileiro**. 11. ed. São Paulo : Globo, 1997.
- 22 FOLHA de São Paulo, São Paulo, 14 jul. 1998. Caderno Cotidiano.
- 23 FOLHA de São Paulo, São Paulo, 20 jul. 1998. Caderno Cotidiano.
- 24 FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima. ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. **Mercosul hoje**. São Paulo : Alfa-Omega, FUNAG, 1995.
- 25 FREITAS, Juarez de. **Estudos de direito administrativo**. São Paulo : Malheiros, 1995.
- 26 HOBSBAWN, Eric. **Sobre história: ensaios**. São Paulo : Cia das Letras. 1998.

- 27 LARENZ, Karl. **Derecho justo** : fundamentos de etica juridica. Trad. Picazo. Madrid : Civitas, 1993.
- 28 LENZ, Luiz Alberto Thompson Flores. A responsabilidade civil do Estado pela prática de ato ilícito. **Revista da Procuradoria da República**, São Paulo, n. 8, p. 34-40, jan./jun. 1996.
- 29 LOPES, José Reinaldo Lima. Responsabilidade do Estado por empresas fiscalizadas. **Revista Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 18, p. 77-93, abr./jun. 1996.
- 30 MARQUES, Cláudia Lima. Regulamento comum de defesa do consumidor do Mercosul: primeiras observações sobre o Mercosul como legislador da proteção do Consumidor. **Revista Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 23/24, p. 79-103, jul./dez. 1997.
- 31 —. **Contratos no código de defesa do consumidor**. 2. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1995.
- 32 MENEZELLO, Maria D'Assunção. Código de defesa do consumidor e a prestação dos serviços públicos. **Revista Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 19, p. 232-235, jul./set. 1996.
- 33 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 3. ed. São Paulo : Atlas, 1998.
- 34 NEVES, A. Castanheira. **Digesta**: escritos acerca do direito, do pensamento jurídico, da sua metodologia e outros. Coimbra : Coimbra, 1995. v. 2.
- 35 NOS EUA, usuários criam lobby. **Revista PC Mundo**, São Paulo, Sessão Comunidade, p. 66-, dez. 1986.
- 36 OLIVEIRA, Odília Ferreira da Luz. Situação jurídica do usuário do serviço público. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 69, p. 45-70, jan./mar. 1984.
- 37 PASQUALOTTO, Adalberto. Os serviços públicos no código de defesa do consumidor. **Revista Direito do Consumidor**, São Paulo, v.1, p. 130-148, mar. 1992.
- 38 PRODASEN. Sistema de Processamento de Dados do Senado Federal.
- 39 MERCOSUL e repercussões: resoluções parciais... **Revista Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 23-24, p. 512-562, jul./dez. 1997.
- 40 RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo : Cia. das Letras, 1995.
- 41 RIVERO, Jean. **Direito administrativo**. Trad. Soares. Coimbra : Almedina, 1981.
- 42 SAAD, Renan Míguel. **O ato ilícito e a responsabilidade civil do Estado**: doutrina e jurisprudência. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 1994.
- 43 SILVA, Almiro do Couto e. Problemas jurídicos do planejamento. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 170, p. 1-17, out./dez. 1987.
- 44 SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. rev. ampl. atual. São Paulo : Malheiros, 1998.
- 45 TÁCITO, Caio. **Temas de direito público**: estudos e pareceres. Rio de Janeiro : Renovar, 1997. v. 1.
- 46 TOSI, Renzo. **Dicionário de sentenças latinas e gregas**. Trad. Benedetti. São Paulo : Martins Fontes, 1996.
- 47 ZANOBINI, Guido. **Corso di diritto amministrativo**. Milão : Dott A. Giuffrè, 1947. v. 1.

## PARECER EM DESTAQUE

## CASAS POPULARES - INTERESSE SOCIAL

### PROCURADORIA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS PARECER Nº 19.143/98\*

Retorna o presente protocolado, após diligência determinada pelo Egrégio Plenário, para emissão de parecer conclusivo, já que, ultrapassada a preliminar de não conhecimento da consulta, por se tratar de caso concreto.

A COHAPAR encaminha documentação e informações complementares, para melhor instrução do processo.

Manifestando-se em relação ao mérito a 5ª Inspeção de Controle Externo, em sua Informação nº 09/98, conclui que,

... podemos concordar com a consulente quando afirma que a única alternativa viável a ser aplicada ao caso seria deixar de cobrar a diferença remanescente de R\$ 346.799,25 ....., custo que julgamos inferior às ações drásticas e morosas que demandariam para a solução do caso presente, agravando sobremaneira a questão social em tela e refletindo negativamente no desenvolvimento das ações governamentais aplicadas ao setor habitacional no Estado do Paraná.

A Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, em seu Parecer nº 6.951/98, assume posição contrária à sustentada pela ICE, entendendo que, pelo “prisma da legalidade, a solução apresentada pela COHAPAR não merece guarida, na medida em que, recursos públicos estariam sendo despendidos, sem qualquer vinculação orçamentaria.” Argumenta, ainda, que a “diferença no custo da obra, ou seja, o valor remanescente que não será arcado pelos invasores, sê-lo-á, pelo tesouro estadual, por força do previsto no Estatuto Social” da COHAPAR. Ao final, sustenta que a “regularização do imóvel, como quer a Companhia, deve ser efetuada mediante a propositura de ação de reintegração de posse pelo proprietário da área, para assim, retirados os posseiros, dar-se início a todo o procedimento destinado a construções de casas populares, que envolve, inclusive, o cadastramento dos interessados.”

Tentaremos enfrentar a consulta sob o aspecto teórico, ou seja, na tese que possa - tanto quanto possível - ser abstraída do caso concreto.

---

\* O Processo ao qual se refere este Parecer está publicado nesta Revista na página 83.



Em primeiro lugar, devemos resumir os principais aspectos fáticos que envolvem o problema narrado na consulta, sem que possa implicar na concordância antecipada, por parte desta Corte de Contas, neste procedimento consultivo, dos valores e motivos que são atribuídos aos eventos:

- foi iniciada, em meados de 1982, o procedimento para a construção de 204 unidades habitacionais no Município de Dois Vizinhos;
- no início de 1983 foi firmado contrato de empreitada para a construção do conjunto habitacional;
- que, após o início da obra, foi a mesma paralisada por falta de repasse dos valores à empreiteira, já que, não foi obtido o financiamento para suporte da obra;
- as partes (COHAPAR e Empreiteira) iniciaram demanda judicial, em que a contratada buscava indenização pela paralisação da obra, além dos valores que entendia devidos pelas etapas já realizadas;
- durante o conflito os interessados cadastrados para a aquisição das unidades habitacionais invadiram a área, para preservação de seus interesses;
- após o moroso processo judicial, a empreiteira logrou êxito, com sentença transitada em julgado e, na fase de execução da decisão, mediante transação entre as partes, obteve a satisfação de seu pleito indenizatório;
- durante este interregno, os ocupantes dos imóveis procuraram adequar as casas, ainda não concluídas, às suas necessidades; por outro lado, neste mesmo período, ocorreu deterioração de materiais aplicados, ocorrendo uma desvalorização do montante investido;
- a COHAPAR realizou um levantamento de custos, com base nos recursos repassados, as obras realizadas e o valor do terreno, para ser cobrado dos mutuários invasores, através de contrato de financiamento, levando-se em consideração o custo médio de cada habitação;
- este primeiro levantamento demonstrou a inviabilidade da comercialização e financiamento das habitações, uma vez que a capacidade financeira dos ocupantes não suportaria o valor das prestações;
- foi realizado novo levantamento e pesquisa financeira, visando apurar a capacidade de pagamento desses mutuários, em face de suas rendas familiares; segundo tal pesquisa, comprovou-se que, em função do valor máximo possível para cada parcela mensal do financiamento, o custo total do conjunto habitacional apresentou mais um prejuízo que, segundo pretende a consulente, teria que ser suportado pela COHAPAR.

Não se trata, neste procedimento consultivo, de estabelecer responsabilidades ou culpas pelos eventos anteriormente verificados, mas, de estabelecer a viabilidade de, em face de tais fatos, resolver a situação dos mutuários e da COHAPAR.

Afastamos o argumento levantado pela DATJ para oposição à medida, ou seja, a necessidade de ser realizado cadastramento prévio dos interessados, em atenção ao princípio da isonomia e igualdade de oferta pública à comunidade. Verificamos, no caso, segundo as informações da Consulente que os invasores eram os mutuários já cadastrados em tal conjunto habitacional. Partindo que este pressuposto é verídico - repita-se, segundo informações da COHAPAR e que não deverá ser objeto de concordância em procedimento consultivo - não encontramos violação aos princípios de administração pública.

A questão se resolve sob o prisma do princípio de que, tais mutuários não podem ser responsabilizados ou lesados, por atos que, direta ou indiretamente, não tiveram nenhuma participação. Obtida a aprovação prévia cadastral para a aquisição de unidades habitacionais, os fatos posteriores - dos quais não participaram - lhe causaram gravames aos seus interesses (e não mais expectativas de direito). Daí decorre outra conclusão: se tinham capacidade financeira para a aquisição das unidades habitacionais, segundo os custos de construção da época, as variações e modificações dos custos de financiamento e construção atuais, decorrentes do conflito entre a empreiteira e a COHAPAR, não podem modificar a situação jurídica inicial.

É fato que, sob a ótica estritamente jurídica, a invasão não autorizada, não pode merecer respaldo do ordenamento jurídico, como também, sob tal ponto de vista, não há obrigação legal direta à COHAPAR na transferência das propriedades de tais unidades habitacionais para os ocupantes.

Todavia, no caso, em face das características próprias, como bem afirmado pela 5ª Inspeção de Controle Externo, estão envolvidas situações sociais que não podem ser esquecidas ou relevadas à segundo plano pela empresa pública habitacional. A decisão, portanto, é puramente administrativa e não resolvida sob o extremado positivismo jurídico. Há que se buscar a melhor forma de solução dos conflitos sociais e da conjugação dos interesses dos mutuários e da própria COHAPAR, minimizando os custos sociais e os

prejuízos sofridos por esta última. É decisão, pois, política administrativa, alheia à competência desta Corte de Contas em procedimento de consulta.

Como já apontamos, socorre à Consulente, na fundamentação de sua decisão administrativa, o princípio de que os mutuários não podem sofrer as conseqüências da irresponsabilidade ou culpa de terceiros (seja por parte do Administrador Público da época, seja por parte da empreiteira, ou, ainda, de ações conjuntas destes, que desencadearam todos os eventos narrados na inicial), por falta de lógica jurídica. Dentro deste contexto é que a Administração Pública deverá adotar as medidas para a solução dos interesses.

Nesta linha de pensar, deverá ser observado não só o princípio da legalidade, mas, ainda, os demais preceitos que informam a conduta administrativa e a ordem jurídica. Vale dizer, não deve ser atendido apenas o princípio da legalidade, mas, também, o da legitimidade da ação administrativa (informada por vários princípios, entre os quais o da moralidade). Cabe, como luva, a afirmação do Des. Álvaro LAZZARINI, em seu artigo publicado no **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, n. 10, p. 665, out. 1997:

... a observância do direito positivo, em vez de requerida tão-só por exigências jurídicas é, simultaneamente, pedida por exigências morais. A consciência jurídica inclui a consciência moral. E a moral impõe ao homem convivente que seja honesto, evite prejudicar os outros, dê a cada um o devido. 'Bom administrador', portanto, é o órgão da pública administração que, usando da sua competência para o preenchimento das atribuições legais, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum. Se os primeiros delimitam as fronteiras do lícito e do ilícito, do justo e do injusto positivos - a segunda espera dele conduta honesta, verdadeira, intrínseca e extrinsecamente conforme à função realizada por seu intermédio.

Certo que a medida proposta pela Consulente não é prevista expressamente em norma legal, definindo previamente a conduta do Administrador Público, ou, em outras palavras, não há, no caso, comportamento vinculado. Agostin GORDILLO, acompanhado por juristas de escol, ao enfrentar os critérios de distinção das faculdades um órgão administrativo, define que são:

vinculadas, quando uma norma jurídica predetermina, de forma concreta, uma conduta definida que o administrador deve seguir, ou seja, quando o ordenamento jurídico estabelece de antemão aquilo que especificamente o órgão deve fazer num caso concreto. As faculdades do órgão serão, por outro lado, discricionárias, quando o ordenamento jurídico lhe outorgue certa liberdade para eleger, entre um ou outro tipo de ação, para fazer uma ou outra coisa, ou fazê-la de uma ou outra maneira. Em outras palavras, a atividade

de administrativa deve ser eficaz na realização do interesse público, porém essa eficácia ou conveniência ou oportunidade é em alguns casos contemplada pelo legislador ou pelos regulamentos e em outros é deixada à apreciação do órgão que dita o ato... (**Princípios gerais de direito público**. São Paulo : RT, 1977. p. 168-169).

Não há no caso, norma jurídica prevendo antecipadamente o comportamento administrativo. A atuação do Poder Público, portanto, insere-se no campo da discricionariedade. Não vislumbramos, em tese, violação ao princípio da legalidade. Há uma relação de **conformidade** com o Direito, ao se buscar o interesse público. Antônio Carlos Cintra AMARAL define bem a relação de compatibilidade e de conformidade do ato administrativo com o princípio da legalidade:

A relação de legalidade, unindo os termos 'conduta administrativa do agentes públicos no exercício da potestade pública' e 'lei' pode ser pensada de duas maneiras, comportando ora uma noção mínima - que é a de compatibilidade - ora uma noção máxima - que é a de conformidade.

Na relação de compatibilidade, basta que aquela conduta administrativa não seja incompatível com o direito, isto é, não contrária às normas jurídicas que compõe o ordenamento. O comportamento administrativo dos agentes públicos pode ser ou não ser conforme ao direito, mas não pode infringir o direito. Isto significa, um última análise, que o direito deixaria uma área não regulada na atividade administrativa, de modo que seria possível aos agentes públicos ter atuação compatível com o ordenamento jurídico mas não conforme com a lei. (**Motivo e motivação do ato administrativo**. São Paulo : RT, 1979. p. 38-39).

Tanto a compatibilidade, como a conformidade à lei, como define o citadido administrativista, estão pautadas pelas "regras de boa administração (valor eficiência) e da moralidade administrativa (valor ético), de modo compatível com o ordenamento jurídico."

Independentemente da discussão acadêmica do ato discricionário (se é conforme a lei ou compatível com o Direito) ou de sua conceituação doutrinária, podemos afirmar, com segurança, que o caso da consulta, por não estar previamente estabelecido em lei ou regulamento, está incluído nesta categoria, ou seja, quando a "regra legal apenas permite que a Administração faça alguma coisa, cabe-lhe ponderar se, à vista do interesse público, é conveniente e oportuno fazê-la, de modo que, quer a faça, quer não, seu procedimento será conforme à lei, na medida em que não se verifique desvio de finalidade requerida no caso." (Cintra AMARAL, obra citada, p. 43-44).

Importa ressaltar, ainda, a necessária motivação do ato decisório, principalmente por se tratar de ato tipicamente discricionário, uma vez que a lei não previu o comportamento e a necessidade de se avaliar “as diversas contingências que de ordinário envolvem a prática de certos atos, a exigir uma apreciação contemporânea, de ordem política ou técnica, para ensejar a efetiva satisfação do interesse público em causa.” (Cintra AMARAL, obra citada, p. 46).

A presente consulta não tem o caráter de substituir o dever do administrador público de motivar o respectivo ato decisório, na opção de seu comportamento discricionário, tarefa que, em primeira instância, cabe exclusivamente ao Agente Público, sujeitando-se, porém, ao posterior controle social, interno e externo de seus atos.

Colocadas estas ponderações, que dão suporte à nossa conclusão, podemos concluir que:

I - A busca do interesse público, no caso, deve levar em consideração, em respeito ao dever de tutela dos valores éticos e morais, a situação dos mutuários previamente cadastrados que não participaram dos eventos danos, de forma a serem evitados injustos prejuízos materiais e sociais, estando esta busca inserida no interesse público, compatível com o direito positivo.

II - Inexiste norma jurídica impondo previamente o comportamento da Administração Pública, inserindo-se a decisão administrativa no campo de sua atividade discricionária, que deverá ser precedida da necessária motivação da deliberação do agente público, apontando os aspectos técnicos e políticos que envolvem o caso concretamente colocado à solução administrativa.

III - Entre os aspectos essenciais, sem prejuízo de outros necessários à motivação da decisão administrativa, de suportar o prejuízo decorrente dos eventos narrados na inicial, podemos destacar: a) a avaliação técnica dos custos da obra; b) a avaliação da capacidade financeira dos mutuários; c) o necessário cadastramento dos ocupantes, à época do início da construção do conjunto habitacional, isto é, que os atuais ocupantes tenham legítimo interesse na solução do conflito; d) que tais ocupantes, à época, tivessem capacidade financeira para as prestações, segundo os critérios anteriores; e) demonstração da relação lógica entre o prejuízo a ser arcado pela companhia, o

custo atual e os prejuízos decorrentes do transcorrer do tempo; f) demonstração da relação custo e benefícios sociais da decisão.

IV - A irregular ocupação do conjunto pode ser relevada, para fins de motivação da decisão administrativa, não sendo fator jurídico impeditivo à realização dos interesses públicos envolvidos.

V - A presente consulta não implica na concordância implícita ou explícita desta Corte de Contas sobre os fatos, valores e outros elementos concretos do caso apresentado, que deverá ser objeto de avaliação primária pelo Administrador Público.

É o Parecer.

Procuradoria, em 25 de agosto de 1998.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES  
**Procurador**

# **JURISPRUDÊNCIA**

---

---

# CADERNO ESTADUAL



## CASAS POPULARES

### 1. REDUÇÃO DAS PARCELAS DE FINANCIAMENTO - 2. INTERESSE SOCIAL.

---

RELATOR	: Conselheiro Nestor Baptista
PROTOCOLO	: 27.613/98-TC.
ORIGEM	: Companhia de Habitação do Paraná
INTERESSADO	: Diretor Presidente em Exercício
DECISÃO	: Resolução 11.073/98-TC. (Unânime)

**Consulta. Construção de casas populares. Possibilidade da cobrança das prestações considerando a capacidade financeira dos mutuários. A diferença entre o valor da obra e as prestações será suportada pela empresa pública habitacional.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, responde à Consulta, formulada pelo Diretor Presidente da Companhia de Habitação do Paraná - COHAPAR, nos termos da Informação nº 09/98 da 5ª Inspeção de Controle Externo e do Parecer nº 19.143/98\* da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal.

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

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

Sala das Sessões, em 23 de julho de 1998.

JOÃO FÉDER

**Vice-Presidente no exercício da Presidência**

---

\* O Parecer nº 19.143/98 ao qual se refere esta decisão está publicado nesta Revista como Parecer em destaque, na página 71.

## 5ª Inspeção de Controle Externo Informação nº 09/98

Retorna a esta Inspeção de Controle Externo o presente protocolado, tendo em vista determinação expressa na Resolução nº 3.448/98-TC, de 24 de março de 1998, que converteu o julgamento em diligência externa à origem para juntada de elementos, visando o aprofundamento das questões atinentes à consulta formulada.

Preliminarmente, queremos aqui reiterar os termos da Informação nº 01/98, no sentido de que o objeto da presente consulta se refere, sem qualquer sombra de dúvida, a caso concreto, portanto, não merecendo pronunciamento do Plenário desta Corte. Todavia, se este Tribunal entender por bem respondê-la, passamos, a seguir, às nossas considerações acerca da mesma.

Os documentos de fls. 01 a 013 descrevem detalhadamente e as peças apenas às fls. 017 a 230 evidenciam os fatos ocorridos desde a apresentação de proposta para construção de unidades habitacionais até a extinção do processo de Ação de Rescisão cumulada com Pedido de Indenização, movido pela empresa Oca Engenharia e Empreendimentos Imobiliários Ltda. contra a Companhia de Habitação do Paraná. Toda a operação foi abordada na precitada Informação nº 01/98.

Da análise da documentação e demais elementos agora apresentados, podemos observar que se encontra sem solução de continuidade, a questão da diferença entre o valor a ser cobrado dos mutuários ocupantes dos imóveis e a real capacidade de pagamento destes.

Conforme narrado às fls. 015 e 016, o custo atualizado do conjunto habitacional seria, atualmente, de R\$ 938.399,25 (novecentos e trinta e oito mil, trezentos e noventa e nove reais e vinte e cinco centavos), enquanto que o valor a ser financiado totalizaria apenas R\$ 591.600,00 (quinhentos e noventa e um mil e seiscentos reais).

Ora, se considerarmos que os recursos aplicados no desenvolvimento do projeto já foram repassados à empreiteira e que a importância a ser financiada e ressarcida correspondente a aproximadamente 2/3 do custo total da obra, só podemos concordar com a consulente quando afirma que a única alternativa viável a ser aplicada ao caso seria deixar de cobrar a diferença remanescente de R\$ 346.799,25 (trezentos e quarenta e seis mil, setecentos e

noventa e nove reais e vinte e cinco centavos), custo que julgamos inferior às ações drásticas e morosas que demandariam para a solução do caso presente, agravando sobremaneira a questão social em tela e refletindo negativamente no desenvolvimento das ações governamentais aplicadas ao setor habitacional no Estado do Paraná.

Isto posto, Senhor Inspetor, entendemos que a consulta deva, se o Plenário desta Corte assim o decidir, ser respondida nos termos ora apresentados.

É a Informação.

5ª ICE, em 25 de maio de 1998.

**CARLOS ALBERTO HEMBECKER**  
**Técnico de Controle Contábil**

# **CADERNO MUNICIPAL**

---

---

## ADMISSÃO DE PESSOAL

### 1. EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO - 2. TESTE SELETIVO - 3. PERÍODO ELEITORAL.

---

RELATOR	: Auditor Marins Alves de Camargo Neto
PROTOCOLO	: 216.338/98-TC.
ORIGEM	: Município de Reserva do Iguaçu
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução 12.918/98-TC. (Unânime)

**Consulta. Possibilidade de contratação de servidores para atendimento de excepcional interesse público, através de teste seletivo, durante o período pré-eleitoral. Necessidade de lei estabelecendo as hipóteses de excepcional interesse público, situações urgentes, inadiáveis e imprevisíveis, dentre as quais não se incluem a ausência de planejamento e o mau gerenciamento.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor MARINS ALVES DE CAMARGO NETO, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres n<sup>os</sup> 5.807/98 e 17.853/98, 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 FÉDER, JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA 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 01 de setembro de 1998.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO  
Presidente

## Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos Parecer nº 5.807/98

Trata-se de consulta formulada pelo Município de Reserva do Iguaçu acerca da possibilidade de admissão de servidores públicos, mediante teste seletivo, durante o período denominado “pré-eleitoral” para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público.

Dispõe o artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal: “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. (Destacou-se)

E o artigo 73, inciso V, alínea “d”, da Lei nº 9.504/97, que estabeleceu normas para as eleições, dispôs:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

V - Nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio* remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

d - a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo.

Como se vê, a legislação eleitoral está em consonância com o dispositivo constitucional que regula a admissão temporária para atendimento de situações de excepcional interesse público, inexistindo, em princípio, qualquer vedação para sua efetivação desde que haja atendimento dos requisitos constitucionais e legais.

Não se deve olvidar que a efetivação de aludida admissão é condicionada a existência de lei estabelecendo os casos de excepcional interesse público, vale dizer, situações urgentes, inadiáveis e imprevisíveis, entre as quais não se inclui aquelas decorrentes de ausência de planejamento e mau gerenciamento, considerando-se, principalmente, que o período eleitoral ocorre a cada quatro anos.

Assim, opina-se que a presente consulta seja respondida nos termos acima consignados.

É o Parecer.

DATJ, em 05 de junho de 1998.

JIOMAR JOSE TURIN FILHO  
Assessor Jurídico

**Procuradoria**  
**Parecer nº 17.853/98**

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Reserva do Iguaçu, que deseja saber da possibilidade da contratação de servidores para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, durante o período pré-eleitoral.

A Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, pelo Parecer 5.807/98 opinou pela resposta positiva, desde que atendidos os requisitos constitucionais e da Lei Federal 9.504/97.

Preliminarmente, tratando-se o consulente de Prefeito Municipal, a questão versar sobre interpretação de lei, e dentro de matéria afeta à missão constitucional deste Tribunal (contratação de pessoal), entende-se pelo conhecimento da consulta.

No mérito, observa-se que em **12 de maio de 1998**, o senhor Prefeito já sabia que haveria “a necessidade urgente deste Município de contratar servidores para preenchimento de funções públicas imprescindíveis à continuidade dos serviços públicos”, sob risco de “paralisação de alguns serviços públicos relevantes à comunidade reservense”, denotando que se já não existia a necessidade, pelo menos a curto prazo o administrador previa que esta se configuraria.

Assim, na própria questão o consulente deixa antever que precisará da contratação de pessoas, descaracterizando a urgência, que é a emergência de situação que deve ser imediatamente atendida, bem como a imprevisibilidade

de, que é a situação que não se verifica ordinariamente, e cuja providência normal não pode prenunciar, e que autorizaria a contratação temporária.

O dispositivo constitucional autoriza a contratação necessária para atendimento àquelas situações transitórias ou urgentes, e imprevisíveis, quando a solução normal (concurso público) não é possível ou aconselhável, porque demanda tempo em demasia ou resulta num vínculo definitivo para uma situação provisória.

Assim, se o serviço é de natureza transitória, como por exemplo o executado em razão de convênio, de calamidade pública ou se a atividade profissional do contratado não mais será necessária entregue o objeto do contrato, o interesse público aconselha a contratação por prazo determinado.

Também esta é permitida quando, mesmo em serviço de duração continuada, se necessita da substituição temporária dos servidores que o executam, porque estão em licença para tratamento de saúde ou se desligaram (neste caso durante a realização do concurso correspondente).

Ainda se encontra ao abrigo da norma constitucional a contratação quando o prazo para a implantação/execução do serviço é bem menor que o que necessário para o procedimento seletivo por concurso público, e o adiamento pode ocasionar prejuízo irreparável ao interesse público.

Nestas circunstâncias, imprevisíveis, se justifica o recurso à contratação por prazo determinado, mas estando a situação no âmbito da previsibilidade ordinária do gestor público, ou se a urgência derivar de ausência de planejamento ou de descaso do administrador público, não está autorizada a contratação excepcional.

As situações normais no desempenho da atividade administrativa do setor público, tais como as resultantes de férias, aposentadorias, a concessão de licenças, não estão ao amparo da excepcionalidade, porque ou decorrem de uma liberalidade do administrador na concessão da época do desfrute do direito (férias, licenças que não sejam para tratamento de saúde), ou defluem do transcorrer normal da vida funcional (aposentadoria), sendo previsíveis.

Observe-se que a necessidade permanente do serviço ou a situação de interesse público ordinário, não autoriza esta forma de vínculo, pois exige a



norma constitucional (artigo 37, inciso IX), um interesse público qualificado, excepcional.

Então, não estão ao abrigo da mencionada norma as contratações para o exercício de funções de natureza permanente (zeladora, professora, auxiliar administrativo, etc.), principalmente se a situação puder ser resolvida de outra maneira, como por exemplo, com a realização de horas extraordinárias pelos demais servidores, até a contratação de novos funcionários.

Igualmente não pode ser utilizado o expediente da contratação temporária em substituição a servidores já contratados por tempo determinado, porque então se trataria de burla à exigência constitucional do concurso público.

Então, as hipóteses autorizadas pela Carta Magna são estreitíssimas, além de dependerem de previsão legal. É neste sentido a autorização da Lei 9.504/97, que dentro do espírito imposto pela Constituição Federal, prevê a possibilidade de “contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais”. Observe-se que esta lei exige a qualificação do serviço público como **essencial**, não apenas pela sua utilidade, já que todos os serviços públicos são úteis e necessários, e que a instalação ou funcionamento seja **inadiável**, não podendo esperar o transcurso do prazo de impedimento legal.

Isto posto, entende este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pelo conhecimento da consulta e no mérito pela resposta de que somente se pode dar a contratação temporária autorizada pela Constituição Federal se existir lei municipal que preveja suas hipóteses, e para a execução de serviços públicos essenciais de instalação ou funcionamento inadiável, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo, exceto para as funções de natureza permanente, ou em situações decorrentes de deficiente planejamento.

É o Parecer.

Procuradoria, em 1º de julho de 1998.

LAERZIO CHIESORIN JUNIOR  
**Procurador**

## AGENTES POLÍTICOS

### 1. PREFEITO - VEREADORES - 2. REMUNERAÇÃO.

---

RELATOR	: Conselheiro João Cândido F. da Cunha Pereira
PROTOCOLO	: 382.048/97-TC.
ORIGEM	: Município de Jesuítas
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução 12.008/98-TC. (Unânime)

**Consulta. Remuneração do Prefeito e dos Vereadores. Impossibilidade de majoração dos valores, sendo cabível apenas a recomposição das perdas inflacionárias do período, conforme disposição da LOM. A Resolução local que fixou a remuneração dos agentes políticos não deve ser aplicada, se ferir a Lei Orgânica.**

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 n<sup>o</sup>s 05/98 e 21.472/98, respectivamente da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO FÉDER, JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, HENRIQUE NAIGEBOREN 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 18 de agosto de 1998.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO  
Presidente

## Diretoria de Contas Municipais Parecer nº 05/98

O senhor prefeito de Jesuítas remete consulta a esta Corte de Contas relatando que a remuneração dos vereadores foi reajustada de acordo com o aumento concedido aos servidores públicos em março de 1997. Indaga, conseqüentemente, se deve ou não efetuar o pagamento aos edis de acordo com a nova tabela, bem como, se a remuneração paga ao prefeito pode ser majorada no mesmo percentual aplicado à remuneração dos vereadores.

Registre-se, inicialmente, que estão presentes os requisitos de admissibilidade da consulta, conforme disposto no artigo 31, da Lei nº 5.615/67.

### MÉRITO

Com efeito, para o deslinde da questão, há que se analisar o disposto no artigo 18, da LOM:

Art. 18 - A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos vereadores será fixada determinando-se o valor em moeda corrente no País, vedada qualquer vinculação.

§ 1º - O reajuste da remuneração deste artigo será efetuado na conformidade do índice oficial da época.

Assim, além dos limites constitucionais elencados no artigo 29, incisos VI e VII a serem observados quando da fixação da remuneração dos edis, a forma de reajuste estabelecida no supra citado artigo deve ser respeitada. Equivale dizer que somente poderão ser repassados a título de reajuste à remuneração dos agentes políticos, os valores oficiais correspondentes à inflação do período, visando a recomposição do numerário devido.

Ainda assim, cabe alertar que, de acordo com a nova política econômica, a orientação do governo federal tem sido no sentido de que as unidades federativas evitem reajustar reiteradamente os valores percebidos a título de salários e remunerações, provenientes da corrosão inflacionária, paradoxalmente, a fim de conter o avanço inflacionário.

Diante do exposto, dessume-se que o artigo 2º, da Resolução nº 003/96, que fixou a remuneração dos vereadores para a legislatura 1997/2000, afronta e contraria a determinação constante do artigo 18, § 1º da LOM, devendo, conseqüentemente, deixar de ser aplicado como forma de reajuste.

Por outro lado, note-se que a remuneração dos vereadores não poderá ser majorada mas apenas reajustada com o fito de recomposição de valores, conforme dito anteriormente, sob pena de violação aos princípios da anterioridade e inalterabilidade da fixação da remuneração dos agentes políticos.

Averbe-se, finalmente, que a remuneração do prefeito deve, igualmente, obedecer ao disposto no citado artigo da LOM, sendo-lhe vedada qualquer majoração ou reajuste que não seja o oficialmente divulgado.

É o Parecer.

DCM, em 09 de janeiro de 1998.

RITA DE CÁSSIA MOMBELLI  
Assessora Jurídica

**Procuradoria**  
**Parecer nº 21.472/98**

Trata o presente protocolado de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Jesuítas, Senhor Francisco Rodrigues da Silva, acerca dos reajustes da remuneração dos vereadores, anexando a Resolução e demais documentos.

A Diretoria de Contas Municipais responde com propriedade a indagação formulada, apontado que o reajuste da remuneração dos vereadores e Prefeito está contemplada na Lei Orgânica Municipal no artigo 18, sendo que este prevalece sobre o critério determinado na Resolução fixadora. Conclui ainda que, a remuneração dos vereadores não poderá ser majorada, apenas poderá sofrer recomposição dos valores face a previsão da Lei Orgânica, ressaltando que violação desses parâmetros afrontarão os princípios constitucionais da anterioridade e inalterabilidade da fixação dos vencimentos dos agentes políticos.

Aponta também a orientação do governo federal no que diz respeito ao reajuste dos salários dos servidores dos entes federados.

Diante do exposto, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opina que a consulta seja respondida nos termos do Parecer n° 005/98 da Diretoria de Contas Municipais.

É o Parecer.

Procuradoria, em 06 de agosto de 1998.

**VALÉRIA BORBA**  
**Procuradora**

## APOSENTADORIA

### 1. INCORPORAÇÃO DE HORAS EXTRAS NO CÁLCULO DOS PROVENTOS - 2. PRAZO DE CARÊNCIA.

---

RELATOR	: Conselheiro João Féder
PROTOCOLO	: 61.854/98-TC.
ORIGEM	: Município de Campina da Lagoa
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução 11.969/98-TC. (Unânime)

**Consulta. Ao funcionário que se aposenta, e que prestava habitualmente horas extras, não é permitido incluir referida gratificação no cálculo dos proventos de aposentadoria sem que haja lei local que autorize. Tal matéria deverá ser regulamentada, se houver interesse público, estabelecendo-se prazo carencial para sua aplicação.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOÃO FÉDER, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 1.455/98 e 21.093/98, respectivamente da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO FÉDER, JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, HENRIQUE NAIGEBOREN 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 18 de agosto de 1998.

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

## **Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos**

### **Parecer nº 1.455/98**

Formula Consulta a esta Corte de Contas o Prefeito Municipal de Campina da Lagoa através da qual busca orientação sobre questões relativas ao pagamento de vantagens quando da concessão do benefício de aposentadoria aos servidores municipais, notadamente quanto à incorporação de horas extras aos proventos de inatividade.

Para melhor instruir a Consulta, o Interessado mencionou a legislação referente ao Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais - Lei nº 020/93, que não possui especificamente dispositivos prevendo quais as verbas que deverão integrar o cálculo dos proventos.

#### **PRELIMINARMENTE**

Presentes os pressupostos de admissibilidade da Consulta, na medida em que seu subscritor é parte legítima para o fim pretendido e a matéria embora estranha ao disposto no art. 31 da Lei nº 5.615/67, poderá, não obstante, ser enfrentada por este Colegiado, na medida em que implica realização de despesa sobre a qual incide a fiscalização deste Tribunal, conforme previsto constitucionalmente.

#### **NO MÉRITO**

Argumenta o Município que algumas funções exercidas por seus servidores ensejam o pagamento de horas extraordinárias, entendendo que embora inexista previsão legal ao pagamento de tais verbas quando da aposentadoria, haveria legalidade quanto à concessão.

Necessário analisar frente ao Estatuto dos Servidores Cíveis do Município de Campina da Lagoa, quais as vantagens concedidas ao seu funcionalismo.

Denota-se a previsão no art. 56, inciso V, “in verbis”:

“Art. 56 - Além dos vencimentos e das vantagens previstas nesta Lei, serão deferidas as seguintes gratificações e adicionais:

...

V - Adicional pela prestação de serviço extraordinário.”

Analisando-se os demais dispositivos encontramos na Subseção V - DO ADICIONAL POR TEMPO EXTRAORDINÁRIO:

Art.66 - O serviço extraordinário será remunerado com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) em relação à hora normal de trabalho.

Art. 67 - Somente será permitido serviço extraordinário para atender situações excepcionais e temporárias, respeitando o limite máximo de 02 (duas) horas diárias, podendo ser prorrogado por igual período, se o interesse público exigir, conforme dispuser em regulamento.

Cumprе ressaltar, que o serviço extraordinário, caracteriza-se como gratificação e não como adicional, conforme se verá adiante.

Destarte, relativamente às gratificações, socorrendo-se dos ensinamentos do nobre administrativista, Hely Lopes MEIRELLES, podemos conceituá-las como vantagens pecuniárias atribuídas aos servidores, **mas de maneira precária**. Daí porque a gratificação é, por índole, vantagem transitória e contingente e o adicional é, por natureza, permanente e perene. (grifamos)<sup>1</sup>

Cotejando-se o serviço extraordinário, com o adicional por tempo de serviço, por exemplo, tal distinção torna-se mais clara, vale dizer, que o que caracteriza o adicional por tempo de serviço e o distingue da gratificação, é ser aquele uma recompensa ao tempo de serviço do servidor e esta uma compensação por serviços comuns executados em condições que fogem a normalidade, pelo servidor.

Via de regra as gratificações não se incorporam ao vencimento, de modo automático, salvo quando a lei expressamente determina. Deste modo dispõe o parágrafo primeiro do art. 53 da legislação de Campina da Lagoa:

“Art. 53 - ...

§ 1º - As gratificações e os adicionais somente se incorporarão ao vencimento ou provento nos casos indicados em Lei.”

Não há, pois, confundir gratificação e adicional, pois são vantagens diversas concedidas por motivos diferentes.

Considerando que o Município detém competência privativa para organizar seu funcionalismo, poderá também consignar restrições e vantagens a

<sup>1</sup> in *Direito Administrativo*, 17. ed., 1990.



seus servidores, desde que atendido o interesse público e as normas constitucionais.

Assim tais vantagens poderão ser criadas, modificadas ou extintas, na forma da lei e obedecendo-se sempre as situações jurídicas constituídas anteriormente.

Infere-se que as normas constitucionais não poderão estabelecer direitos, encargos ou vantagens aos servidores municipais, sob pena de atentar-se contra a autonomia local. Deverá, o Município estabelecer o pagamento de seus servidores, tendo-se em conta as particularidades locais e as possibilidades de seu orçamento.

Ressalte-se ainda, que a remuneração dos servidores municipais não poderá exceder os limites estabelecidos em lei para esse fim colimado, atendendo-se assim, a norma contida na Carta Federal - art. 37, XI.

Assim, tecidas tais considerações podemos responder as questões formuladas:

**1 Quando da aposentação de funcionário desta municipalidade, que venha efetuando horas extras habitualmente, o adicional incorpora a remuneração de aposentadoria?**

Impossível a elaboração do cálculo dos proventos de aposentadoria, incluindo-se as referidas gratificações sem a devida fundamentação legal.

Necessário se faz a elaboração de norma regulamentadora de iniciativa do Executivo Municipal, estabelecendo quais as gratificações poderão ser incorporadas aos proventos dos servidores inativados. Prudente também, o estabelecimento de prazo de carência para que ocorra a incorporação.

**2 Podemos regulamentar o parágrafo 1º, do artigo 53, da Lei 020/93, através de Projeto de Lei que determine a incorporação ao salário, inclusive para aposentadoria, após 05 (cinco) anos consecutivos de pagamento?**

A regulamentação é medida que se impõe, se houver interesse público, bem como o estabelecimento de prazo carencial, conforme acima comentado.

### **3 Quando da incorporação, caso seja legal, como procederemos para encontrar o quantum devido, vez que as quantidades de horas extras oscilam mês a mês?**

A título de sugestão, o quantum poderia ser determinado através de cálculo da média de horas prestadas em determinado lapso de tempo, a ser fixado em legislação municipal.

Isto posto, submetemos o feito à apreciação superior, podendo a Consulta ser respondida nos termos aqui consignados.

É o Parecer.

DATJ, em 19 de fevereiro de 1998.

**SOLANGE SÁ FORTES FERREIRA ISFER**  
**Assessora Jurídica**

**Procuradoria**  
**Parecer n° 21.093/98**

Trata o presente protocolado de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Campina da Lagoa, Senhor Joaquim Antônio de Lima, acerca da concessão do adicional de horas extras, forma de cálculos e a possibilidade de incorporação aos proventos.

A Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos por meio do Parecer n° 1.455/98 trata do assunto com propriedade, apontando inclusive os artigos da Lei Municipal que tutela a matéria, tecendo uma série de considerações sobre a natureza jurídica das horas extras.

As horas extras somente poderão ser incorporadas aos proventos mediante lei que disponha sobre essa possibilidade expressamente. Tanto é assim que a própria Lei Municipal n° 21/93 contempla a incorporação dos adicionais e gratificação nos casos indicados em lei, conforme o § 1° do artigo 53.

A lei deverá normatizar sobre os critérios e as condições para incorporação aos proventos, sendo razoável estabelecer prazo de carência para possibi-

litar a incorporação e também à forma de cálculo para aferição do valor que irá compor os proventos.

Diante do exposto, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opina que a consulta seja respondida nos termos propostos no Parecer nº 1.455/98 da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos.

É o Parecer.

Procuradoria, em 04 de agosto de 1998.

**VALÉRIA BORBA**  
**Procuradora**

## APOSENTADORIA

### 1. PREVIDÊNCIA MUNICIPAL - 2. ATRIBUIÇÃO.

---

RELATOR	: Auditor Roberto Macedo Guimarães
PROTOCOLO	: 446.232/97-TC.
ORIGEM	: Município de Jardim Alegre
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução 10.653/98-TC. (Unânime)

**Consulta. Aposentadoria e Pensão - Advento da Lei Municipal nº 315/94 - Responsabilidade do Instituto de Previdência do Município, pelo pagamento das mesmas. Em caso de desatendimento, cabível a responsabilização do presidente do Instituto, bem como encaminhamento da matéria ao Ministério Público. A responsabilidade pelos benefícios concedidos antes do advento da citada lei permanece com a municipalidade até que venha a ser regulamentada a situação por meio de lei.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor ROBERTO MACEDO GUIMARÃES responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 3.525/98 e 18.425/98, 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, HENRIQUE NAIGEBORREN 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 16 de julho de 1998.

**JOÃO FÉDER**  
**Vice-Presidente no exercício da Presidência**

## **Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos**

### **Parecer nº 3.525/98**

O Prefeito Municipal de Jardim Alegre, Sr. Osmir Miguel Braga, encaminha consulta, por meio do ofício nº 593/97, no qual faz alguns questionamentos a respeito do pagamento de aposentadorias e pensões e as responsabilidades e direitos do Instituto de Previdência do Município.

Segundo o Consulente, por meio da Lei Municipal nº 315/94 foi criado o Instituto de Previdência do Município de Jardim Alegre e o Regime Jurídico dos Servidores pela Lei Municipal nº 314/94.

Após alguma análise das normas que tratam da questão, são feitas as seguintes questões:

De quem é a responsabilidade para pagamento de aposentadoria e pensões, após a vigência da lei?

Em caso de recusa do atual Presidente do Instituto, negar cumprimento a mesma, qual o caminho a tomar?

Pode o Município, automaticamente após a concessão da aposentadoria e/ou pensão, transferir a responsabilidade previdenciária para o Instituto?

Quanto as aposentadorias e pensões que o Município está pagando, poderá suspender e comunicar o Instituto a sua responsabilidade para tal encargo?

Estas questões são trazidas à baila para que esta Corte de Contas venha a se manifestar a respeito.

Preliminarmente, verifica-se que o Consulente, na qualidade de Prefeito Municipal de Jardim Alegre, é parte legítima para encaminhar consulta a esta Corte de Contas.

Quanto as questões a serem analisadas, passa-se ao exame da matéria.

A primeira pergunta se refere a responsabilidade pelo pagamento de aposentadorias e pensões com o advento da Lei nº 315/94, assunto este devidamente regulamentado pelo art. 53, parágrafo décimo primeiro desta lei:

“As aposentadorias e pensões serão concedidas e mantidas pelo Instituto de Assistência e Previdência do Município, a partir desta Lei.”

Não fosse só esta regra, mas a Lei que regulamenta a atividade do Instituto de Previdência do Município de Jardim Alegre, em seu art. 1º menciona:

O Instituto de Previdência do Município de JARDIM ALEGRE, com personalidade jurídica própria, de natureza autárquica, sede em JARDIM ALEGRE, e foro na cidade de Ivaiporã, Estado do Paraná, tem por finalidade assegurar aos seus beneficiários um regime de previdência na forma da presente Lei.

De acordo com esta Lei, os contribuintes deste Instituto, desde que em dia com suas obrigações, têm direito aos benefícios fixados no artigo 25: aposentadoria e pensão; esta regulamentação deixa muito claro que a responsabilidade para pagamento das prestações asseguradas pela norma em comento é do Instituto de Previdência Municipal.

A segunda questão para análise desta Corte de Contas, refere-se a situação de que o Presidente do Instituto venha a se recusar a cumprir com suas obrigações, pergunta qual a atitude a ser tomada?

A norma do artigo 52 da Lei que criou o Instituto de Previdência prescreve:

Os componentes da Diretoria Executiva serão eleitos entre funcionários efetivos com cargo de carreira, na Prefeitura e na Câmara Municipal, sendo que todos poderão ser substituídos a qualquer tempo, desde que não estejam cumprindo suas finalidades, a juízo da Assembléia Geral especialmente convocada, sendo que seu 'quorum' em primeira convocação de 2/3 (dois terços) e em segunda, uma hora depois, com qualquer número.

A primeira atitude a ser tomada, no caso do Diretor Presidente não cumprir com a norma legal, é encaminhar o caso a Assembléia Geral dos funcionários contribuintes do Instituto, no sentido de afastá-lo, uma vez que a Diretoria Executiva é eleita pelos funcionários efetivos na Prefeitura e na Câmara Municipal.

Da mesma forma, deve ser levado ao conhecimento do Ministério Público, uma vez que se trata de crime, uma vez que os funcionários contribuem para perceberem as prestações a que tem direito.

Ressalta-se que na estrutura do Instituto foi criado o Conselho Fiscal que dentre as suas atribuições, compete:

Art. 65 - Compete ao Conselho Fiscal:

V - solicitar ao presidente do Instituto as informações que julgar necessárias para o bom desempenho de suas atribuições e notificá-lo para correção de irregularidades verificadas, representando ao Chefe do Poder Executivo, quando desatendido;

Assim sendo, cabe ao Prefeito Municipal, em caso de desatendimento das funções do Instituto do seu Presidente, a sua responsabilização e o encaminhamento ao Ministério Público para os devidos fins.

A terceira questão já encontra-se respondida, uma vez que a concessão das aposentadorias e pensões do Município serão concedidas e mantidas pelo Instituto de Assistência e Previdência, conforme mencionado na análise da primeira pergunta.

No que tange as aposentadorias e pensões pagas pela Prefeitura antes do advento da Lei que criou o regime previdenciário do Município (quarta pergunta), não foi encontrada regra que prescreva a transferência desta obrigação para o Instituto, ficando a responsabilidade com a Prefeitura Municipal até que venha a ser regulamentada esta situação, por meio de Lei.

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

É o Parecer.

DATJ, em 16 de abril de 1998.

PAULO CESAR KEINERT CASTOR  
Assessor Jurídico

**Procuradoria**  
**Parecer nº 18.425/98**

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Osmir Miguel Braga, por meio da qual indaga sobre questões sobre se a responsabilidade quanto aos pagamentos de aposentadorias e pensões aos servidores municipais caberia à Prefeitura ou ao Instituto de Previdência local.

Preliminarmente, sendo o consulente parte legítima (Chefe do Poder Executivo), a matéria encontrar-se dentre as atribuídas à atuação consultiva deste Tribunal, e não se tratando de caso concreto, opina-se pelo conhecimento da presente consulta.

A Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, em seu Parecer nº 3.525/98, e à vista da legislação municipal, respondeu no sentido de que é de competência do Instituto de Previdência do Município o pagamento de aposentadoria e pensões dos servidores públicos pertencentes aos quadros municipais, e que em caso do Presidente do Instituto se recusar a cumprir com suas obrigações, a infração deve ser encaminhada à apreciação da Assembléia Geral da autarquia e ao Ministério Público.

E por último, no que tange às aposentadorias e pensões pagas pela Prefeitura antes do advento da Lei nº 315/94, que criou o regime previdenciário do Município, que a responsabilidade deve permanecer a cargo da Prefeitura, visto não ter sido encontrada regra que prescreva a transferência desta obrigação para o Instituto, dependendo portanto, ser regulamentada através de Lei.

Sendo assim, opina este Ministério Público Especial, pelo **conhecimento** da presente consulta, e no mérito por resposta conforme as ponderações apresentadas por parte do Corpo Instrutivo desta Corte de Contas.

É o Parecer.

Procuradoria, em 8 de julho de 1998.

LAERZIO CHIESORIN JUNIOR  
**Procurador**



## AUXÍLIO FINANCEIRO

### 1. CLUBE RECREATIVO - 2. DESPESA IMPRÓPRIA - DES- VIO DE FINALIDADE.

RELATOR	: Conselheiro Quiélse Crisóstomo da Silva
PROTOCOLO	: 197.872/98-TC.
ORIGEM	: Município de Ortigueira
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução 11.095/98-TC. (Unânime)

**Consulta. Impossibilidade do Poder Executivo municipal conceder ajuda financeira ao clube recreativo local para realização de melhorias em suas instalações. Tal despesa é imprópria e não se enquadra no disposto no art. 4º da Lei 4.320/64, além de não figurar dentre as despesas subvencionáveis previstas no art. 16 da mesma Lei. Ainda, tal dispêndio não atende aos interesses de toda coletividade, mas de apenas parte dela, podendo caracterizar desvio de finalidade.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 137/98 e 19.390/98, 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, HENRIQUE NAIGEBOREN e o Auditor ROBERTO MACEDO GUIMARÃES.

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

Sala das Sessões, em 23 de julho de 1998.

JOÃO FÉDER

**Vice-Presidente no exercício da Presidência**

## Diretoria de Contas Municipais Parecer nº 137/98

O Prefeito Municipal de Ortigueira, senhor Geraldo Magela do Nascimento, consulta este Tribunal de Contas, “quanto a fundamentação legal, para que este Poder Executivo possa encaminhar ao Poder Legislativo Anteprojeto de Lei, concedendo ajuda financeira destinada ao acabamento e melhoria da sede social do Clube Recreativo Ortigueirense.”

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.

Informamos ao signatário da consulta que a pretensão por ele indagada não encontra amparo legal. O art. 4º da Lei nº 4.320/64 estabelece:

“Art. 4º - A Lei de Orçamento compreenderá todas as **despesas próprias dos órgãos do Governo e da Administração centralizada**, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.” (grifei)

Segundo o artigo precitado, tais despesas são impróprias, ou seja, não pertencem ao rol de competências impostas aos Municípios pela Carta Magna e não atendem ao interesse de toda a coletividade mas, tão somente, ao interesse dos associados.

Analogicamente, cabe reproduzir a ementa proferida na Resolução nº 40.379/93-TC:

Consulta. 1. Despesas decorrentes de promoção de atividades desportivas, aquisição de medicamentos e medalhas não se encontram entre as atribuições institucionais do Poder Legislativo. 2. É vedada a realização de despesas sem prévio empenho, de acordo com o art. 60 da LF 4.320/64. 3. Autoridade administrativa que autoriza a realização de despesa sem empenho deverá responsabilizar-se pelo seu pagamento. (Relator: Conselheiro João Féder - Protocolo nº 38.014/93 - Origem: Município de Diamante do Sul - Interessado: Prefeito Municipal - Decisão: Resolução nº 40.379/93-TC, de 30/12/93).

Isto posto, proponho que a consulta seja respondida de acordo com o exposto.

DCM, em 25 de junho de 1998.

SORAIA DO ROCIO MARTINS SELI

**Assessora Jurídica**

**Procuradoria**  
**Parecer nº 19.390/98**

Trata o presente protocolado de consulta dirigida a esta Corte de Contas pelo Prefeito Municipal de Ortigueira, senhor Geraldo Magela do Nascimento, por meio da qual indaga a respeito da fundamentação legal, para que aquele Poder Executivo possa encaminhar ao Poder Legislativo Anteprojeto de Lei, concedendo ajuda financeira destinada ao acabamento e melhoria da sede social do Clube Recreativo Ortigueirense, naquela cidade, propiciando, desta forma, melhor conforto e condições de lazer aos moradores de Ortigueira.

A Diretoria de Contas Municipais, através do Parecer nº 137/98, manifestou-se no sentido de que a pretensão não encontra amparo legal por não pertencer ao rol de competências impostas ao Município pela Carta Magna e não atender ao interesse de toda a coletividade, mas tão somente ao interesse dos associados.

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

Quanto ao mérito, irreparável o posicionamento do setor instrutivo, sendo necessários, apenas, alguns adendos.

Além das despesas destinadas ao acabamento e melhoria da sede social do Clube Recreativo Ortigueirense constituírem-se despesas impróprias, não sendo enquadradas, portanto, no artigo 4º da Lei 4.320/64, como manifestou-se a douta Diretoria de Contas Municipais, estas despesas também **não figuram dentre as despesas subvencionáveis previstas no artigo 16º desta mesma Lei.**

Dispõe o artigo 16 da Lei 4.320/64:

Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visará à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada, aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

Desta forma, são despesas subvencionáveis aquelas que visam a prestação de **serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, não estando incluídas** as despesas com mero intuito de proporcionar lazer, tais como a que questiona o consulente.

Além disto, as despesas questionadas **visam somente atender um número certo e extremamente limitado de pessoas**, quais sejam aquelas sócias do Clube ao qual se pretende ajudar financeiramente.

No entanto, **as despesas das entidades de direito público devem ser feitas no interesse da coletividade**, sob pena de caracterizar-se o desvio de finalidade, tornando-se passível de repressão, conforme ensina o professor Celso Ribeiro BASTOS<sup>1</sup>:

Finalmente, a despesa há de ser sempre um dispêndio visando a uma finalidade de interesse público. (...) Os procedimentos que possam implicar desvios dessas finalidades são sempre passíveis de repressão, graduada conforme a gravidade do próprio desvio, que pode ir desde os meros desperdícios até a má gestão dos dinheiros públicos.

Cabe destacar ainda, que há entendimento já assentado por este Tribunal em caso semelhante, neste sentido:

#### 1. SUBVENÇÃO A ENTIDADE PRIVADA - 2. ISS - ISENÇÃO.

RELATOR : Conselheiro Henrique Naigeboren  
 PROTOCOLO : 190.629/97  
 ORIGEM : Município de Cândói  
 INTERESSADO : Prefeito Municipal  
 DECISÃO : Resolução nº 11.067/97-TC. (11.09.97)

*Consulta. Impossibilidade do município repassar qualquer quantia a Associação dos Servidores Municipais, haja vista não figurar esta dentre as subvencionáveis e ainda por falta de interesse da coletividade administrada.*

1 BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro e de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 23.

Com base no exposto, opina este Ministério Público Especial pelo **conhecimento** da presente consulta para no mérito concluir que a pretensão indagada pelo consulente **não encontra amparo legal**, pelos motivos acima exarados.

Procuradoria, em 15 de julho de 1998.

LAERZIO CHIESORIN JUNIOR  
Procurador

## BENS PÚBLICOS MUNICIPAIS

### 1. UTILIZAÇÃO POR CARENTES E SERVIDORES PÚBLICOS - 2. RESIDÊNCIAS - 3. PRINCÍPIO DA MORALIDADE E IMPESSOALIDADE.

---

RELATOR	: Conselheiro João Cândido F. da Cunha Pereira
PROTOCOLO	: 322.649/97-TC.
ORIGEM	: Município de Santa Fé
INTERESSADO	: Presidente da Câmara
DECISÃO	: Resolução 10.875/98-TC. (Unânime)

**Consulta. Uso de bens públicos municipais, para residência de carentes e servidores públicos. Impossibilidade. Ofensa aos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade administrativa. Art. 37 da CF/88.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOÃO CÂNDIDO FERREIRA DA CUNHA PEREIRA, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 14.826/98 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, HENRIQUE NAIGEBOREN e o Auditor ROBERTO MACEDO GUIMARÃES.

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

Sala das Sessões, em 21 de julho de 1998.

JOÃO FÉDER  
Vice-Presidente no exercício da Presidência

## Procurador-Geral Parecer nº 14.826/98

### 1 SÍNTESE DOS FATOS

Trata-se *in casu* de consulta formulada pela Câmara Municipal de Santa Fé, objetivando posicionamento desta Egrégia Corte de Contas acerca da possibilidade do Município autorizar o uso de bens públicos municipais para residência de pessoas carentes e servidores públicos.

Diretoria de Contas Municipais<sup>1</sup>, posicionou-se, em preliminar, pela impossibilidade de responder à consulta quanto ao fato concreto, mas vislumbrou a presente como passível de resposta em tese.

No mérito, opinou pela resposta afirmativa ao questionamento do consulente, desde que os bens a serem cedidos pertençam à classe dos dominicais e que o uso ocorra em prol do interesse da Administração, registrando a indispensável existência de lei municipal que regule a matéria.

A Procuradoria, através do respeitável parecer ora aditado<sup>2</sup>, manifestou o mesmo entendimento perfilhado pela Diretoria de Contas Municipais.

### 2 DO OBJETO DA CONSULTA

Podemos depreender das considerações lançadas pelo consulente, que o questionamento formulado é o seguinte:

“Pode o Município ceder bem público para residência de servidor público ou pessoas carentes?”

Data vênua do posicionamento perfilhado pelos analistas que nos antecederam, a questão há de ser enfrentada de maneira diversa.

Isto porque a administração pública não pode pautar sua conduta beneficiando uns em detrimento de outros. Vale dizer, para propiciar o acesso à moradia a pessoas carentes existem os programas sociais que alcançam a coletividade de maneira uniforme, onde todos podem concorrer em igualdade de condições.

---

1 Parecer nº 390/97.

2 Parecer nº 2.609/98.

Por outro lado, é inquestionável que a cessão de imóvel público para residência de seus servidores é inadmissível, pela patente razão de que este tipo de procedimento caracteriza o favorecimento pessoal de servidores.

Em quaisquer das hipóteses trazidas à apreciação desta Egrégia Corte de Contas pelo consulente, dessume-se claramente que há afronta aos princípios da moralidade e finalidade administrativas, insculpidos no artigo 37, “caput”, da Constituição Federal. Ressalte-se que os atos praticados pela administração sem a observância destes princípios constitucionais, se revelam desprovidos dos seus pressupostos de validade, tornando ilegítima a atividade pública.

Vale dizer, ceder imóvel público para uso de algumas pessoas escolhidas aleatoriamente, sem critério que possibilite a ampla competição e cuja finalidade não consista em atendimento do interesse público é conduta repreensível, que não encontra albergue na Constituição Federal.

Acerca dos princípios da legalidade e impessoalidade, eis a lição autorizada do mestre Hely Lopes MEIRELLES<sup>3</sup>

O certo é que a moralidade do ato administrativo juntamente com a sua legalidade e finalidade constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima. Já disse notável Jurista luso - António José Brandão - que atividade dos administradores, além de traduzir a vontade de obter o máximo de eficiência administrativa, terá ainda de corresponder à vontade constante de viver honestamente, de não prejudicar outrem e de dar a cada um o que lhe pertence - princípios de Direito Natural já lapidarmente formulados pelos jurisconsultos romanos. À luz dessas idéias, tanto infringe a moralidade administrativa o administrador que, para atuar, foi determinado por fins imorais ou desonestos como aquele que desprezou a ordem institucional e, embora movido por zelo profissional, invade esfera reservada a outras funções, ou procura obter mera vantagem para o patrimônio confiado à sua guarda. Em ambos os casos, os seus atos são infieis à idéia que tinha de servir, pois violam o equilíbrio que deve existir entre todas as funções, ou, embora mantendo ou aumentando o patrimônio gerido, desviam-no do fim institucional, que é o de concorrer para a criação do bem comum.

(...)

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, ‘caput’), nada mais é do que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique ato para o seu fim legal.(...)

3 in *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. São Paulo : Malheiros, 1996. p. 84-85.



O que o princípio da finalidade veda é a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente a satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob a forma de **desvio de finalidade**. Esse desvio de conduta dos agentes públicos constitui uma das mais insidiosas modalidades de **abuso de poder**, como veremos mais adiante, sob esta epígrafe (item III).

De tudo quanto foi exposto, a conclusão inevitável a que se chega é que a prática relatada pelo consulente na peça vestibular ofende aos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade administrativas e não pode ser aceita, porque constitui-se em evidente favorecimento de certos indivíduos.

*Ex Positis*, somos pela resposta negativa à presente consulta, nos termos deste opinativo.

É o Aditamento.

Procuradoria, em 1º de junho de 1998.

LAURI CAETANO DA SILVA  
Procurador-Geral

## CARGO EM COMISSÃO

### 1. CARGOS TÉCNICOS - PROVIMENTO EFETIVO.

---

RELATOR	: Auditor Marins Alves de Camargo Neto
PROTOCOLO	: 152.640/98-TC.
ORIGEM	: Município de Ibema
INTERESSADO	: Presidente da Câmara
DECISÃO	: Resolução 11.778/98-TC. (Unânime)

**Consulta. Criação no Quadro de Pessoal, de cargos em comissão de médico, auditor, enfermeiro, psicólogo, fisioterapeuta e assistente social. Inconstitucionalidade de lei que enquadra como cargo em comissão aquele de natureza eminentemente técnica e de caráter permanente na Administração.**

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 20.573/98 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, HENRIQUE NAIGEBOREN 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 13 de agosto de 1998.

JOÃO FÉDER  
Vice-Presidente no exercício da Presidência

## Procuradoria Parecer nº 20.573/98

Trata-se de **consulta** formulada pelo Sr. Luiz Pereira, Presidente da Câmara Municipal de Ibema que, após informar que o Executivo Municipal encaminhou ao Legislativo o Projeto de Lei nº 003/98 para deliberar sobre a criação de cargos em comissão, indaga a esta Corte se os referidos cargos (de médico auditor, enfermeiro, psicólogo, fisioterapeuta e assistente social), podem ser desempenhados em comissão, uma vez que são típicos de provimento efetivo. Em caso contrário, indaga qual a forma de proceder em tal situação.

Manifestando-se por meio do Parecer nº 3.775/98, a Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos aponta que se trata de consulta acerca de um caso concreto, e que nestas situações esta Corte tem reiteradamente deixado de responder. Assim, opina pelo não conhecimento da presente consulta, podendo o Legislativo local, caso não disponha de Assessoria Jurídica especializada, para a solução dos impasses e dúvidas decorrentes do projeto de lei encaminhado ao Legislativo, valer-se da consultoria e orientação jurídica prestada pela Procuradoria Geral do Estado, conforme atribuição prevista no artigo 124, V, da Constituição Estadual.

Realmente, se trata de um caso concreto, mas como a matéria comporta o seu **exame em tese**, entendemos possa ser conhecida a consulta.

Decorre do artigo 30, I, da Constituição Federal, a autonomia administrativa dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, objetivando-se com isto que possam ser observadas e atendidas as peculiaridades locais de cada ente municipal.

Deflui daí a competência para a municipalidade dispor sobre o seu quadro de pessoal, mediante lei, estabelecendo os cargos de provimento efetivo e em comissão, o seu número, atribuições dos ocupantes e a sua remuneração.

Quanto aos cargos de provimento efetivo, a sua investidura se dá somente após a devida aprovação em concurso público de provas e de títulos, sendo pois destinados para as funções técnicas e de caráter permanente da Administração.

Já os cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, não necessitam do concurso público para a sua investidura, sendo aqueles destinados ao assessoramento direto do administrador.

Este Tribunal já se manifestou no sentido de que os cargos em comissão são destinados preferencialmente a funções de direção, chefia, consulta e assessoramento e que os cargos técnicos são próprios do quadro efetivo, devendo ser providos através de concurso. Cabe citar algumas decisões:

Relator: Conselheiro Artagão de Mattos Leão

Protocolo: 32.794/93-TC.

Origem : Município de Matinhos

Interessado: Prefeito Municipal

Decisão: Resolução nº 35.348/93-TC. (09.11.93)

**Consulta. Possibilidade de nomear funcionários estaduais estatutários para o exercício de cargos em comissão do Município, ressaltando que esses cargos são destinados preferencialmente a funções de direção, chefia, consulta e assessoramento. Observância, “in casu” do disposto no art. 43, da CE/89 e Decreto nº 2.245/93.**

Relator: Auditor Goyá Campos

Protocolo: 15.006/93-TC.

Origem: Município de Santa Izabel do Ivaí

Interessado: Prefeito Municipal

Decisão: Resolução nº 23.001/93-TC. (05.08.93)

**Consulta. Acumulação de cargos. Inviabilidade da existência de cargo em comissão para o exercício de funções prevalentemente técnicas - médico - Impossibilidade de acumular cargos, sendo ambos de natureza comissionados, bem como de enquadramento no art. 37, XVI, da Constituição Federal.**

Relator: Conselheiro João Féder

Protocolo: 25.681/93-TC.

Origem: Município de Santa Fé

Interessado: Prefeito Municipal

Decisão: Resolução nº 26.648/93-TC. (31.08.93)

**Consulta. Inclusão no Quadro de Pessoal, de cargos em comissão de médicos e dentistas. Impossibilidade do ato pretendido por não haver respaldo legal, em face das funções técnicas.**

É importante colocar que se configuraria inconstitucional lei criadora de quadro de pessoal, ao enquadrar como cargos em comissão aqueles de natureza eminentemente técnica e de caráter permanente da Administração,

caso em que estaria evidenciada a burla ao concurso público e afronta ao artigo 37, II, da Constituição Federal de 1988.

De todo o exposto, apreciada a matéria **em tese**, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opina no sentido de que a resposta ao consulente seja nos termos desta manifestação.

E como já apontou a Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, caso o consulente pretenda uma orientação específica acerca do impasse decorrente do Projeto de Lei nº 003/98, poderá dirigir consulta à Procuradoria Geral do Estado, a quem compete prestar orientação jurídica aos Municípios, em caráter complementar ou supletivo, nos termos do artigo art. 124, V da CE/89.

É o Parecer.

Procuradoria, em 28 de julho de 1998.

CÉLIA ROSANA MORO KANSOU  
**Procuradora**

## CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

### 1. INSTITUIÇÃO RELIGIOSA.

---

RELATOR	: Conselheiro Nestor Baptista
PROTOCOLO	: 96.836/98-TC.
ORIGEM	: Município de Santo Antônio da Platina
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução 12.046/98-TC. (Unânime)

**Consulta. Recomendada a concessão de direito real de uso sobre bens imóveis ao invés de doação, à instituição religiosa, desde que se demonstre o interesse público, que a entidade não posua fins lucrativos e que objetive prestar assistência à comunidade, conforme art. 19, I da CF/88.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres n<sup>os</sup> 60/98 e 21.317/98, respectivamente da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO FÉDER, JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, HENRIQUE NAIGEBOREN 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 18 de agosto de 1998.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO  
Presidente

## Procuradoria Parecer nº 21.317/98

Trata o presente de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Santo Antônio da Platina, Senhor Flávio Luiz Maiorky, acerca da doação de imóveis públicos a associação religiosa que atua no Município.

Preliminarmente, temos a assinalar que doação de bens imóveis pertencentes ao patrimônio público está prevista na Lei 8.666/93, mais precisamente no artigo 17, inciso I, alínea "b". Embora o dispositivo citado contemple a doação de forma restritiva (apenas a órgão ou entidade da Administração Pública) estando suspenso face a interposição de ação de Inconstitucionalidade, este Tribunal tem recomendado ao invés da doação a utilização do instituto da concessão de direito real de uso, preservando assim o interesse público.

Um outro ponto que convém destacar é que a municipalidade em nenhum momento diz que a doação de imóvel destina-se a construção de templo religioso, esta situação é vedada pelo inciso I do artigo 19 da Constituição Federal, tendo este Tribunal se manifestado em inúmeras oportunidades nesse sentido. A título de ilustração transcrevemos algumas ementas:

Relator: Conselheiro João Féder

Protocolo: 40.471/94-TC.

Origem: Município de Atalaia

Interessado: Presidente da Câmara

Decisão: Resolução nº 8.443/94-TC. (24.11.94)

Consulta. Projeto de lei que autoriza o Poder Executivo a doar imóvel público para construção de templo religioso. Impossibilidade da doação em virtude do disposto no art. 19, I, da Constituição Federal.

Relator: Conselheiro Quiêlse Crisóstomo da Silva

Protocolo: 16.200/94-TC.

Origem: Município de Ivaiporã

Interessado: Prefeitura Municipal

Decisão: Resolução nº 5.209/94-TC. (28.06.94)

Consulta.

1. Doação de imóvel municipal a instituição religiosa, para construção de um templo- impossibilidade, em face da vedação existente na Constituição Federal, em seu art. 19, I.

2. **Doação de imóvel municipal a instituição particular, sem fim, lucrativo - Possibilidade da transferência, porém deverá valer-se do instituto**

**da concessão de direito real de uso, e ainda, observando a L.O.M., em seu artigo 137 e o artigo 213 da Constituição Federal. (grifo nosso).**

O artigo 19 inciso I da Constituição Federal, abaixo transcrito, que contempla a vedação, também traz em seu bojo a ressalva quando a ajuda está revestida de interesse público, entendendo esta como desenvolvimento de atividades pela entidade para atender a população sem qualquer conotação de cunho religioso, caracterizando assistência social ou desenvolvimento de atividades encampadas entre os fins do Estado. Partindo disso, podemos interpretar a doação como uma espécie de ajuda, que embora não seja em pecúnia não deixa de ser um ajuda a entidade que ao invés de receber dinheiro para aquisição já recebe o bem. Ressalte-se contudo que a associação deverá fazer as vezes do Estado em algum dos segmentos na qual atuação do ente estatal não está sendo suficiente, como por exemplo, creche, assistência médica etc.

Art. 19. É vedado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I- estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, **ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público.** (grifo nosso).

É salutar transcrever as lições dos Ilustres Constitucionalistas Celso Ribeiro BASTOS e Ives Gandra MARTINS, na obra **Comentários à Constituição do Brasil** no tocante a este artigo, mais precisamente acerca dessa matéria, a saber:

Por fim, em relação ao inc. I há de se compreender que a subvenção vedada é condicional, posto que uma obra de interesse público preparada por qualquer igreja pode ser subvencionada pelos entes federativos, como escolas, asilos, hospitais etc.

A lei, todavia, determinará as hipóteses de auxílio, entendendo-se como colaboração de interesse público aquela em que a igreja supra atividades que estariam no âmbito do Estado praticar, agindo, pois, como sua longa manus. (Saraiva, p. 37).

Verifica-se que concessão de direito real de uso a entidades religiosas (recomendado por este Tribunal ao invés da doação) é possível desde que fique demonstrado o interesse público, que a entidade não tenha fins lucrativo e que objetive a prestar assistência à comunidade.



Diante do exposto, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opina que a consulta seja respondida nestes termos.

É o Parecer.

Procuradoria, em 05 de agosto de 1998.

**VALÉRIA BORBA**  
**Procuradora**

## CONCURSO PÚBLICO

### 1. CANCELAMENTO - FORMA LEGAL DE DEVOLUÇÃO DAS TAXAS DE INSCRIÇÃO - 2. LF 4.320/64 - ARTS. 58 A 65.

---

RELATOR	: Conselheiro João Féder
PROTOCOLO	: 160.413/98-TC.
ORIGEM	: Município de Três Barras do Paraná
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução 12.756/98-TC. (Unânime)

**Consulta. Para a devolução dos valores referentes às taxas de inscrição de concurso público cancelado, os interessados devem requerer à prefeitura o valor que pagaram, juntando o respectivo comprovante. A municipalidade fará o empenho da despesa em dotação própria do seu orçamento e após, procederá a liquidação e o pagamento, tudo na forma da Lei Federal nº 4.320/64, arts. 58 a 65.**

O Tribunal de Contas responde à presente Consulta nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro JOÃO FÉDER.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, JOÃO FÉDER, JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA 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 01 de setembro de 1998.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO  
Presidente

## **Voto do Relator** **Conselheiro João Féder**

O Prefeito Municipal de Três Barras do Paraná consulta este Tribunal quanto à forma legal de devolução dos valores referentes às taxas de inscrição de concurso público cancelado, aos respectivos candidatos.

A instrução do processo, feita pela Diretoria de Contas Municipais e Procuradoria do Estado junto a este Tribunal, não esclarece a dúvida suscitada pelo consulente.

A orientação que deve ser dada à administração pública municipal, no entendimento do Relator é a seguinte: os interessados devem requerer à Prefeitura o valor que pagaram, juntando ao requerimento o respectivo comprovante. A municipalidade, por sua vez, fará o empenho da despesa em dotação própria do seu orçamento. Ilustramos ao consulente, que no âmbito estadual, a dotação para essa finalidade é a 3390.9301 - indenização e restituições -, conforme a Resolução nº 359, de 23.12.97, da Secretaria de Estado da Fazenda. Após, procederá a liquidação e o pagamento, tudo na forma da lei federal nº 4.320/64, arts. 58 a 65.

É o voto que submeto à apreciação do douto plenário.

Sala das Sessões, em 1º de setembro de 1998.

**JOÃO FÉDER**  
**Relator**

## CONCURSO PÚBLICO

### 1. PERÍODO ELEITORAL - 2. NOMEAÇÃO - IMPOSSIBILIDADE.

---

RELATOR	: Conselheiro Rafael Iatauro
PROTOCOLO	: 255.287/98-TC.
ORIGEM	: Município de Palmas
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução 12.159/98-TC. (Unânime)

**Consulta. Possibilidade da realização de concurso público durante o período eleitoral, desde que os atos de investidura de servidor só sejam feitos após o referido período, de acordo com o entendimento da Justiça Eleitoral.**

O Tribunal de Contas responde à Consulta nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro RAFAEL IATAURO.

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

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

Sala das Sessões, em 20 de agosto de 1998.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO  
Presidente

## Voto do Relator Conselheiro Rafael Iatauro

O município de Palmas consulta sobre a realização de concurso público, durante o período das eleições. Lembra, o consulente, que o questionado refere-se, tão-somente, à realização do certame e não à investidura em cargo público.

A Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, citando a Lei Federal 9.504/97, que regula a matéria, entendeu não haver proibição. Interpretando, porém, a legislação citada, a Procuradoria opinou pela impossibilidade de realização de concurso público, dentro dos prazos de vedação. A tese vem sustentada na intenção da lei, de evitar o uso da máquina administrativa na fase eleitoral.

A matéria, que versa sobre interpretação de normas de caráter eleitoral, já tem reiteradas decisões deste Tribunal, no sentido de que somente a justiça especializada pode, sobre ela, pronunciar-se.

Basta lembrar uma delas:

Consulta. Questionamento acerca da possibilidade de realização de concursos públicos e contratações temporárias no período eleitoral. Ao TC cabe dizer da regularidade das admissões de pessoal. A interpretação da lei eleitoral, com relação aos períodos de vedação é matéria de alçada da Justiça Eleitoral. (Resolução nº 4.430/96 de 16/04/96.)

A Justiça Eleitoral, a propósito, não encontrou óbice à realização de certame público, nos três meses que antecedem o pleito, até a posse dos eleitos. Transcreva-se a Ementa que elucida o tema:

EMENTA: CONCURSO PÚBLICO - Ausência de impedimento legal a sua realização, durante o prazo estipulado no inciso V, do art. 73, da Lei 9.504/97 - três meses anteriores ao pleito até a posse dos eleitos -, desde que a nomeação dos aprovados seja superior a este período (Consulta nº 3 - CL 1º - TRE).

E assim o era, inclusive sob a égide da legislação anterior, que não dispunha sobre a validade de concurso, realizado no denominado período eleitoral.

Desta forma, entendia esta Corte que inexistia proibitivo à realização de certames públicos no período que antecedia às eleições, restando vedados,

· todavia, os atos de nomeação, contratação ou outras formas de admissão, dentre outros elencados no texto legal.

· Com isso, não se impedia a efetivação das provas públicas, que não são em si mesmas prejudiciais ao pleito porque implicam apenas, em uma série de atos de administração. Tais atos, pela sua natureza, não comprometem a lisura das eleições, já que não se vislumbra favorecimento pessoal, mas unicamente o processo seletivo, com o que se descarta a hipótese de interferência, que é, justamente, o objetivo da Lei Eleitoral.

Deveras, melhor resposta ao questionamento será nos termos exarados pela Justiça Eleitoral, a quem cabe interpretar a legislação pertinente. Ou seja: nada obsta à realização de concurso público, dentro dos três meses que antecedem às eleições. Mesma sorte não acode aos atos de investidura de servidor, por vedação legal.

É o voto.

Sala das Sessões, em 20 de agosto de 1998.

RAFAEL IATAURO  
**Relator**

## EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/98

### 1. VEREADORES - REMUNERAÇÃO - FIXAÇÃO.

---

RELATOR	: Conselheiro Nestor Baptista
PROTOCOLO	: 253.195/98-TC.
ORIGEM	: Município de Itaperuçu
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução 11.840/98-TC. (Unânime)

**Consulta. Vinculação da remuneração dos vereadores à dos deputados estaduais. Inconstitucionalidade. A fixação deve se dar em valor monetário, através de lei municipal, de iniciativa do Legislativo local, conforme Emenda Constitucional 19/98. Tal lei não deve contemplar majoração da remuneração, em respeito aos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade. Se fixada em valor monetário que ultrapasse o limite de 5% da receita arrecadada pelo município ou 75% da remuneração dos deputados estaduais (limite constitucional), deve ser repassado o menor destes valores.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 141/98 e 20.436/98, respectivamente da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, HENRIQUE NAIGEBOREN 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 13 de agosto de 1998.

JOÃO FÉDER

**Vice-Presidente no exercício da Presidência**

**Diretoria de Contas Municipais**  
**Parecer nº 141/98**

O Senhor Prefeito de Itaperuçu remete consulta a esta Corte de Contas por meio da qual requer esclarecimentos acerca da legalidade no procedimento adotado pelo Executivo e Legislativo local referente a remuneração dos vereadores face a inexistência de fixação dos ditos subsídios em valores certos via Resolução nº 003/96, a qual fixou a remuneração dos Edis em 70% (setenta) por cento do valor pago a mesmo título para os Deputados Estaduais.

Devido a esse impasse, historia ainda o consulente, que a Câmara Municipal vem requisitando mês a mês do Executivo o repasse de seus subsídios aplicando o percentual de 5% (cinco por cento) sobre a receita arrecada, deduzindo os convênios e as alienações, cujo valor é rateado entre os nove parlamentares, acarretando o recebimento de verbas diferenciadas no decorrer dos meses.

Preliminarmente, registre-se que a autoridade figura dentre as elencadas no artigo 31 da Lei Estadual nº 5.615/67.

Quanto ao mérito, referente a legalidade da Resolução nº 003/96, esta Casa já firmou entendimento não somente pelo desencontro cronológico entre as legislaturas, mas principalmente pela impropriedade de vincular os subsídios dos parlamentares municipais àqueles percebidos pelos Deputados Estaduais, como se vê:

“Consulta. Impossibilidade de se vincular a remuneração dos vereadores àquela percebida pelos Deputados Estaduais. Forma de pagamento - Va-



lores do exercício e legislatura anterior (Prot. nº 421.132/97, Res. nº 3.522/98, Município de Nova Prata do Iguazu).”

Pertinente ao repasse das verbas destinadas aos representantes do Legislativo, registre-se que nos termos da Emenda Constitucional nº 02/92, o percentual de 5% (cinco por cento) serve apenas como parâmetro para efeito de cálculo da remuneração devida, não como fator vinculante nos termos do artigo 167, inciso IV da Constituição Federal. Por derradeiro, entende-se que o procedimento do Executivo realizado até o presente momento está indevido, devendo os valores transferidos a maior serem devolvidos ao erário público, incluindo além dos subsídios, a verba de representação do Presidente do Câmara, vedada a instituição de formas compensatórias.

Tendo em vista a impropriedade do ato legislativo fixador dos ditos subsídios, este Colegiado já firmou entendimento de que dever-se-á adotar a Resolução da legislatura antecedente, e se esta for inconstitucional, a última remuneração do último mês da legislatura anterior, atualizada mediante a aplicação dos mesmos índices concedidos aos servidores públicos locais, **ressalvando-se que o tema abordado está sujeito as modificações previstas na Emenda Constitucional nº 19 promulgada em 19 de junho de 1998.**

Diante do exposto, opina-se que a resposta ao expediente seja respondida nos termos acima prolatados e apenas em tese.

DCM, em 04 de julho 1998.

CLÁUDIA DERVICHE HEY  
Assessora Jurídica

**Procuradoria**  
**Parecer nº 20.436/98**

Trata o presente protocolado de consulta dirigida a esta Corte de Contas pelo Prefeito Municipal de Itaperuçu, senhor Gentil Paske de Faria, por meio da qual indaga sobre a legalidade do procedimento adotado pela sua Câmara Municipal no referente a remuneração dos Edis.

Informou, para tanto, que, a Resolução nº 003/96, deixou de estabelecer os subsídios dos vereadores em valores monetários, determinando tão-somente a fixação dos mesmos em 70% da remuneração dos Deputados Estaduais, em virtude do que passou a Câmara Municipal a requisitar mensalmente valores do Executivo, tomando por base a receita arrecadada, deduzidos os convênios e alienações quando existentes, aplicando o percentual de 5% e rateando entre os nove legisladores municipais, ocasionando subsídios variados no decorrer dos meses.

A Diretoria de Contas Municipais, através do Parecer nº 141/98, manifestou-se pela impropriedade desta forma de vinculação, devendo-se, no caso, adotar a Resolução antecedente e se esta for inconstitucional, os valores do último mês da legislatura anterior, atualizados pelos mesmos índices concedidos aos servidores públicos locais.

Preliminarmente, em juízo de admissibilidade, conforme artigo 31 da Lei 5.615/67, verifica-se que o consulente é parte legítima, não se trata de caso concreto, porque visa a interpretação de dispositivo legal, e a matéria está entre as feridas habitualmente no exame das contas anuais dos municípios.

Poder-se-ia argumentar que se trata de assunto já sedimentado por este Tribunal em sede de consulta, quando a citação de inúmeros precedentes levaria a uma resposta adequada, mas as inovações recentemente determinadas pela Emenda Constitucional nº 19/98, nesta seara, levam à necessidade de uma discussão mais alongada.

Adianta-se que em relação aos aspectos orçamentário, administrativo e de relacionamento entre poderes, se a remuneração dos Edis fixada em percentual da estabelecida aos Deputados Estaduais ultrapassa o valor de 5% da receita arrecadada, deve ser liberada à Câmara verba limitada a este valor, descontados os ingressos que não podem ser definidos como receitas municipais estritas.

Cabe ressaltar que de modo específico, e adequando-se plenamente ao caso em questão, manifestou-se este Tribunal de Contas sobre o assunto em consultas formuladas pela Diretoria de Contas Municipais - Resolução nº 12.868/97 e pelo Prefeito Municipal de Nova América da Colina -

Resolução nº 900/98, das quais destacam-se os Pareceres nº 4.487/97<sup>1</sup> de lavra do Consultor Jurídico Antonio Ferreira Rüppel Filho, da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, e nº 1.098/98<sup>2</sup> da lavra do digno representante deste Ministério Público Especial, o Procurador Elizeu de Moraes Corrêa, os quais corrobora-se, passando-se a fazer apenas algumas considerações em face das modificações aduzidas pela mencionada alteração constitucional.

A remuneração dos Edis, como agentes políticos que são e cujos direitos e deveres derivam diretamente da Constituição, deve obedecer a determinados parâmetros por esta fixados.

Conforme o artigo 29, inciso V da Constituição Federal de 1988, era de competência exclusiva da Câmara Municipal fixar a remuneração de seus Vereadores, para vigorar somente na legislatura subsequente.

Assim, proibia-se a fixação da remuneração da edilidade na mesma legislatura, devendo ser prévia ao exercício e inalterável durante o seu decorrer, não sendo afastada a possibilidade de ser prevista, no ato anterior, a forma de atualização da remuneração.

Ocorre que com a citada Emenda Constitucional, o artigo 29, nos incisos V e VI, teve sua redação modificada, sendo que a regra do inciso V passou a tratar apenas dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, restando apenas ao inciso VI, tratar do estipêndio dos Vereadores:

“VI - subsídio dos vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os artigos 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I.”

Com a nova redação, passou a remuneração, agora dita subsídio, a ser fixada através de ato complexo, lei, cuja iniciativa cabe à Câmara Municipal.

Retirou-se desta a competência exclusiva de fixar sua remuneração, deixando este ato de ser unilateral, ao tempo em que deixou-se de impor a sua fixação em cada legislatura para a subsequente.

1 Revista do Tribunal de Contas do Paraná. Curitiba, n. 124, p. 103-110, out/dez 1997.

2 Revista do Tribunal de Contas do Paraná. Curitiba, n. 125, p. 69-72, jan/mar 1998.

No entanto, considerando o princípio da moralidade, insculpido no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, não se entende tenha deixado de existir a impossibilidade da legislação em causa própria. Não é possível, por ferir mencionado princípio, que os Vereadores da atual legislatura possam majorar seus subsídios, mas pode haver a edição do ato normativo exigido pelo novo ordenamento (lei), **sem a alteração dos valores originais** dos atos substituídos.

Isto porque, ainda, uma elevação do valor do subsídio feriria o princípio da **impessoalidade**, pois a lei deve ter características de generalidade e impessoalidade, e não ser utilizada como instrumento de benefício ou malefício dirigido.

Quanto à remuneração dos Vereadores, a nova redação do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal deixa claro que o limite da remuneração passou a se referenciar num único valor, para os três Poderes e para as esferas federal, estadual e municipal, equivalente ao valor do subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal, passando a englobar no seu total as vantagens pessoais e quaisquer outras parcelas remuneratórias (artigo 39, parágrafo 4º).

Não obstante a nova redação do artigo 29, permaneceu inalterada a limitação a 75%, agora sobre o **subsídio** estabelecido em espécie para os Deputados Estaduais e a 5% da receita municipal (artigo 29, inciso VII).

Observe-se que a Constituição Federal não estabeleceu ou fixou a remuneração dos Edis, mas somente os limites máximos de seu *quantum*, ou do seu gasto total, ao mencionar 5% da receita municipal. Desta forma, tem-se que estes não são os valores a serem utilizados como remuneração, mas sim como limites, parâmetros aos quais deve conter-se o valor fixado.

Neste sentido, inclusive, a brilhante exposição do Procurador mencionado, no Parecer 21.210/97, principalmente itens 3.1 a 3.3.

Observe-se, ainda, que existe ordenamento infra-constitucional vigente na comuna (Lei Orgânica Municipal) não adaptado ao texto normativo máximo, e que deve sofrer emenda antes de qualquer iniciativa de lei no sentido de adaptação ao conteúdo modificado da Carta Federal.

E, que nossa Corte Suprema, em sessão administrativa realizada no último dia 24 de junho sinalizou que entende inaplicável qualquer fixação de

subsídio, ausente a determinação do parâmetro (subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal), o que deve ser feito por lei de iniciativa conjunta do Presidente da República, da Câmara Federal e do Senado Federal, e do próprio Supremo, o que desaconselha açodamentos.<sup>3</sup>

Isto posto, opina este Ministério Público Especial pelo conhecimento da presente consulta, e resposta pela impossibilidade de permanecer a remuneração dos Edis vinculada à dos Deputados Estaduais, devendo a mesma ser fixada em **valor monetário**, e (tendo em vista as alterações da Emenda Constitucional nº 19/98) que tal modificação deve ser efetuada por lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que, devido aos princípios da moralidade administrativa e impessoalidade, não deve contemplar aumento de remuneração dos legisladores municipais.

E que, fixado o valor do subsídio, sendo este excedente aos limites determinados constitucionalmente, **o menor** destes valores é que deve ser transferido à Câmara Municipal, porque a aplicação destes limites é simultânea, ou seja, o subsídio do Edil deve ser inferior, ao mesmo tempo, a 75% da remuneração dos Deputados Estaduais e 5% da arrecadação municipal.

É o Parecer.

Procuradoria, em 27 de julho de 1998.

LAERZIO CHIESORIN JUNIOR  
**Procurador**

---

3 BAPTISTA, Nestor. Aplicabilidade da nova redação do art. 29 da Constituição Federal: vedação de aumento dos subsídios dos vereadores. *O Estado do Paraná*, Curitiba, 25 jul. 1998, p. 2.

## FUNDO DE PREVIDÊNCIA

### 1. APOSENTADORIA E PENSÃO - TETO - 2. CARGOS - ACUMULAÇÃO - BASE DE CONTRIBUIÇÃO - 3. CARGO EM COMISSÃO - ANOTAÇÃO NA CARTEIRA DE TRABALHO - FGTS.

---

RELATOR	: Auditor Roberto Macedo Guimarães
PROTOCOLO	: 335.856/97-TC.
ORIGEM	: Município de Rio Bonito do Iguazu
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução 11.031/98-TC. (Unânime)

**Consulta. Limitação dos valores de aposentadorias e pensões em 5 (cinco) salários mínimos. Impossibilidade, por falta de amparo legal, pois o art. 40 da CF/88 não contempla tal situação.**

**Inconstitucional a legislação que prevê que a contribuição para o fundo previdenciário de servidor efetivo que ocupa cargo em comissão seja calculada com base apenas no salário do cargo efetivo. A base de contribuição deve corresponder aos vencimentos efetivamente percebidos. Ilegalidade da criação de gratificação pelo exercício de cargo em comissão para os servidores detentores de cargo de provimento efetivo visando a complementação da diferença salarial entre os cargos.**

**Inviável a anotação do exercício de cargo em comissão na carteira de trabalho do servidor, haja vista que o comissionamento é típico do regime estatutário. Por igual razão, tais cargos não admitem recolhimento de parcelas fundiárias.**

**A gratificação pela prestação de serviços extraordinários, por não se tratar de vantagem permanente, fica excluída da base de contribuição ao fundo de previdência.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor ROBERTO MACEDO GUIMARÃES, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 3.878/98 da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos.

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

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

Sala das Sessões, em 23 de julho de 1998.

JOÃO FÉDER

**Vice-Presidente no exercício da Presidência**

**Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos**  
**Parecer nº 3.878/98**

Retorna a esta D.A.T.J., a presente Consulta, formulada pelo Município de Rio Bonito do Iguaçu, desta feita com a juntada dos documentos anteriormente preconizados.

Assim sendo, passa-se à análise das dúvidas suscitadas, na forma inquirida pela municipalidade:

- 1) *Lei municipal que instituiu o fundo municipal de previdência, limitou os valores de aposentadoria e pensão a cinco salários mínimos. É legal o estabelecimento de limite para fins de aposentadoria e pensão na lei previdenciária do Município? Em caso afirmativo, o valor dos descontos ao fundo para o servidor que percebe remuneração superior ao limite deve incidir sobre a totalidade da remuneração ou deve ser respeitado o limite dos benefícios para fins de desconto?*

A limitação a valores concedidos a título de aposentadoria e pensão, através de legislação infra-constitucional, seja complementar ou ordinária, afronta os ditames estabelecidos pela Constituição Federal, no que pertine ao direito de aposentadoria e pensão por morte, constantes em seus artigos 40 e § 5º, respectivamente.

Denota-se que o artigo 40 e seus incisos, estabelecem as condições para a concessão do benefício da aposentadoria, e que em nenhuma das situações, há a fixação de um **teto** para os proventos, mas tão somente, a de uma proporcionalidade ao tempo de serviço prestado.

Assim sendo, é indubitável que o texto constitucional veda qualquer limitação aos proventos de aposentadoria, que devem ser integrais ou proporcionais, em conformidade ao tempo de serviço do servidor aposentando.

Idêntica é a vedação relativamente à pensão por morte, que deve corresponder à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido. Neste aspecto, cabe salientar que a expressão “até o limite estabelecido em lei”, utilizada pelo legislador constituinte no texto no § 5º do artigo 40, não deve ensejar dúvida, uma vez que a limitação a que alude o texto constitucional, refere-se àquela imposta à percepção de vencimentos ou proventos, ou seja, ao pensionista fica vedada a percepção de valores igualmente vedados ao servidor se vivo fosse.

Em virtude da resposta negativa, fica prejudicada a parte final da presente indagação, relativa ao valor dos descontos para o fundo de previdência.

2) *Servidor concursado, exercendo temporariamente cargo em comissão com remuneração superior ao do cargo de provimento efetivo do concurso, deve contribuir para o fundo de previdência do Município sobre os valores do vencimento básico do cargo de provimento efetivo ou sobre a remuneração do cargo em comissão?*

A Lei Complementar nº 12/97 - que altera dispositivos da Lei Complementar nº 02/93 - em seu artigo 5º disciplina a questão objeto do presente questionamento, da seguinte forma:

Art. 5º - O artigo 30 da Lei Complementar nº 02/93 de 31.10.93, fica acrescido dos seguintes parágrafos 2º, 3º e 4º, renumerando-se o atual parágrafo único para § 1º: (...) § 3º - No caso de servidor ocupante de cargo em comissão, o cálculo da base de contribuição é feito sobre o valor da remuneração do cargo efetivo, acrescido das respectivas gratificações e/ou adicionais de caráter permanente.

Entretanto, cabe salientar que tal dispositivo legal afronta preceitos constitucionais atinentes à contribuições sociais, senão veja-se:

O artigo 149 da Carta Federal, em seu parágrafo único, estabelece que: “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de siste-



mas de previdência e assistência social”. No âmbito do Município ora Consulente, optou-se por tal faculdade, editando-se a Lei Complementar nº 02/93, que dispõe sobre a previdência social dos servidores públicos municipais.

Analisando-se o parágrafo único do artigo 194 da Constituição, que trata da seguridade social, a ser organizada pelo poder público, vislumbra-se em seu inciso V, que a mesma deve estar baseada na **equidade na forma de participação no custeio**.

Na situação sob análise, ou seja, na forma estatuída pela legislação infra-constitucional (Lei Complementar nº 12/97, art. 5º), não há que se falar em equidade quanto à participação no custeio dos titulares de cargo efetivo, mas no exercício de cargos comissionados. Certamente, a base de contribuição deve corresponder aos vencimentos percebidos pelo servidor, no momento em que esta contribuição ocorre. Assim, a participação no custeio poderá cumprir o objetivo estabelecido pelo legislador constituinte, de que todos os contribuintes sejam onerados da forma mais equânime quanto possível.

Por este entendimento, reputa-se inconstitucional a legislação municipal no tocante à contribuição dos titulares de cargos comissionados.

3) *É legal a criação de uma gratificação pelo exercício de cargo em comissão para os servidores detentores de cargo de provimento efetivo visando a complementação da diferença salarial entre um cargo e outro?*

Qualquer majoração de vencimentos de servidores públicos, somente pode ser efetuada mediante autorização legislativa; a utilização de cargos comissionados para tal finalidade, traduz-se em ilegalidade, na medida em que, tais cargos, de livre nomeação e exoneração, devem ser previstos em lei e são destinados ao exercício de atividades consideradas “de confiança”. Como afirmado pelo Professor Diogenes GASPARINI, “os cargos de provimento em comissão são próprios para a direção, comando ou chefia de certos órgãos, onde se necessita de um agente que sobre ser de confiança da autoridade nomeante se disponha a seguir sua orientação, ajudando-a a promover a direção superior da Administração” (**Direito administrativo**, 4. ed., 1995, p. 194). A nomeação para cargo comissionado somente se justifica nestes termos, sendo que a sua aplicabilidade em situações diversas, caracteriza desvio de finalidade, tornando a nomeação passível de anulação.

- 4) *Como deve ser feito o registro na carteira de trabalho dos cargos em comissão contribuintes do INSS?*

Os cargos comissionados são, indubitavelmente, estatutários, razão pela qual é impróprio o seu registro em carteira de trabalho. Este entendimento decorre de todo o teor do artigo 37 da Constituição Federal, que sempre menciona o termo “nomeação”, para o ingresso em cargos comissionados. O titular de tais cargos, fica, assim, vinculado ao estatuto dos servidores e não à Consolidação das Leis do Trabalho, haja vista que o artigo 39 da Carta de 1988, determina a instituição de um regime jurídico único, no âmbito da administração pública direta, autarquias e fundações públicas.

- 5) *Servidores detentores de cargo em comissão contribuintes do INSS têm direito ao fundo de garantia por tempo de serviço?*

Tal indagação fica prejudicada, em virtude do contido na resposta anterior, que salienta a inconstitucionalidade da aplicação do regime jurídico da CLT, para os titulares de cargo em comissão, eis que eminentemente estatutários.

- 6) *A remuneração por serviços extraordinários integra o valor da aposentadoria ou pensão? É legal efetuar descontos para a previdência da remuneração por serviços extraordinários?*

A gratificação pela prestação de serviços extraordinários, como se trata de vantagem pecuniária atinente ao exercício de determinada atividade, somente se incorpora aos vencimentos e/ou proventos do servidor, mediante disposição expressa em lei, uma vez que deve a administração pública, observar o princípio da legalidade. O artigo 129 do Estatuto dos Servidores Públicos de Rio Bonito do Iguçu, que estabelece tal gratificação, nada dispõe acerca de sua incorporação, razão pela qual, entende-se incabível a sua concessão a título de aposentadoria e pensão. Quanto ao desconto para a previdência, o artigo 5º da Lei Complementar nº 12/97 estabelece que “considera-se base de contribuição o valor do vencimento básico acrescido das gratificações e/ou adicionais de caráter permanente que integram a remuneração do servidor”. Depreende-se, assim, que a gratificação pela prestação de serviços extraordinários, por não se tratar de vantagem permanente, fica excluída da base de contribuição.

- 7) *Gratificações que integram o salário podem ser computadas para fins de inclusão na aposentadoria ou pensão, visto que também são base de cálculo para fins de contribuição?*

Como afirmado acima, é requisito essencial para a incorporação aos vencimentos, proventos ou pensão por morte, de qualquer vantagem pecuniária, a expressa previsão legal, haja vista o princípio da legalidade, a que deve a administração pública se respaldar, insculpido no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal.

Reputando-se respondidas as dúvidas formuladas, opina-se pela submissão das mesmas à superior consideração.

É o Parecer.

DATJ, em 28 de abril de 1998.

ADRIANE CURI  
**Assessora Jurídica**

## FUNDO DE PREVIDÊNCIA

### 1. EXTINÇÃO - 2. RECURSOS - DESTINAÇÃO.

---

RELATOR	: Conselheiro João Cândido F. da Cunha Pereira
PROTOCOLO	: 246.571/98-TC.
ORIGEM	: Município de Dois Vizinhos
INTERESSADO	: Presidente da Câmara
DECISÃO	: Resolução 10.263/98-TC. (Maioria Pró-Relator)

**Consulta. Possibilidade de extinção de fundo previdenciário municipal, desde que mediante processo legislativo regular, sendo o numerário atualizado depositado em conta bancária. Destinação dos recursos só poderá ser aquela definida pela CF/88.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOÃO CÂNDIDO FERREIRA DA CUNHA PEREIRA, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 128/98 da Diretoria de Contas Municipais.

Acompanharam o voto do Relator os Conselheiros RAFAEL IATAURO, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN e o Auditor ROBERTO MACEDO GUIMARÃES (voto vencedor).

O Auditor MARINS ALVES DE CAMARGO NETO acrescentou à resposta do Relator que se for uma simples extinção do Fundo de Previdência deverá haver a continuidade do recolhimento dos valores por parte dos servidores municipais para outro fundo ou à Previdência Social. Este adendo foi voto vencido pela maioria, apenas por adentrar em questão não suscitada pelo consulente.

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

Sala das Sessões, em 09 de julho de 1998.

JOÃO FÉDER  
Vice-Presidente no exercício da Presidência

## Diretoria de Contas Municipais

### Parecer nº 128/98

O Presidente da Câmara Municipal de Dois Vizinhos, envia consulta a esta Casa de Contas, indagando acerca da extinção do Fundo de Previdência do Município.

Os fundos previdenciários têm seu fulcro jurídico disposto no art. 149, parágrafo único da Carta Federal.

“Art. 149 - .....

Parágrafo único - 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.”

De tal norma depreende-se que poderão os entes federados constituir fundo previdenciário, através de contribuições cobradas aos respectivos servidores, o que custearia sistema de previdência e assistência social aos mesmos.

Contudo, a própria Carta Magna em seu art. 201, estabelece qual a finalidade dos recursos arrecadados junto ao fundo de previdência.

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 resultados de acidentes de trabalho, velhice e reclusão;
- II - ajuda a manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda;
- III - proteção à maternidade, especialmente à gestante;
- IV - pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, obedecido o disposto no §5º e no art. 202.

Denota-se do artigo supra citado as hipóteses de utilização dos recursos atinentes ao fundo de previdência, não podendo, pois, ser estendido a outros fins não relacionados no dispositivo.

Tendo em vista a análise anterior, acerca dos ditames legais reguladores da matéria, conterà vício de constitucionalidade qualquer ato que vise dar aos recursos do Fundo em tela, destinação outra que não aquela já mencionada, não podendo inclusive torná-lo provedor de empréstimos ao Poder Público.

Quanto a hipótese de extinção do Fundo, embora seja contra o princípio da razoabilidade, é possível, desde que mediante processo legislativo regular, sendo o numerário atualizado depositado em conta bancária que assegure a destinação dos valores, pois trata-se de patrimônio dos servidores públicos municipais, seja contabilizado em separado, não podendo se lhe dar destinação outra da constitucionalmente definida.

A municipalidade poderá retornar ao regime de contribuição previdenciária anterior, devendo os valores pertencentes ao Fundo, serem utilizados na regularização dos encargos junto ao INSS relativos ao período em que tais encargos foram destinados ao Fundo.

Envio em anexo a Resolução nº 2.128/96-TC, que demonstra a jurisprudência adotada por esta Casa e colabora para um melhor entendimento do consulente.

Isto posto opino que a consulta seja respondida nos termos deste parecer.

DCM, em 19 de junho de 1998.

LUIZ GUSTAVO MEROLLI SÓRIA  
**Assessor Jurídico**

## HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA

### 1. PROCURADORES MUNICIPAIS - 2. CARGO EM COMISSÃO.

---

RELATOR	: Auditor Marins Alves de Camargo Neto
PROTOCOLO	: 236.924/98-TC.
ORIGEM	: Município de Pontal do Paraná
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução 10.725/98-TC. (Unânime)

**Consulta. Ilegalidade da percepção de honorários de sucumbência, pelos procuradores municipais investidos em cargos comissionados e regidos pelo Estatuto dos Servidores Públicos do Município. Inaplicabilidade do art. 21 da Lei 8.906/94 aos servidores estatutários.**

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 121/98 e 18.774/98, 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, HENRIQUE NAIGEBOREN 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 16 de julho de 1998.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO  
**Presidente**

## **Diretoria de Contas Municipais** **Parecer nº 121/98**

O Prefeito Municipal de Pontal do Paraná, Senhor Hélio Gaissler de Queiroz, dirige-se a esta Corte de Contas, mediante consulta, através da qual formula a seguinte indagação: “na propositura dos executivos fiscais, os honorários advocatícios são devidos ao procurador, como determina a Lei n.º 8.906/94 (Estatuto da Advocacia), ou ao próprio Município?”

Historia que o procurador é servidor do município, ocupante de cargo de provimento em comissão e regido por Estatuto próprio. Conseqüentemente entende o consulente que não se recai a proibição contida no § 3º, inc. II, do art. 125 da Constituição Estadual que veda aos procuradores do Estado, perceber honorários, decorrentes da sucumbência, os quais serão recolhidos ao Estado, como renda eventual, à conta da Procuradoria-Geral do Estado, para seu aperfeiçoamento, o de seus integrantes e o de seus equipamentos.

Registre-se, inicialmente, que a autoridade consulente é parte legítima para formular consulta perante esta Casa, bem como a matéria enquadra-se dentre as previstas no artigo 31 da Lei nº 5.615/67.

### **MÉRITO**

A questão se resume em se saber se o artigo 21 da Lei Federal nº 8.906 de 04.07.1994, Estatuto da Advocacia e Ordem dos Advogados do Brasil, que ao regulamentar o exercício da profissão de advogado, estabelece que nas causas em que for parte o empregador, ou pessoa por este representada, os honorários de sucumbência, são devidos ao advogado empregado se aplica aos procuradores municipais em contrapartida da vedação insculpida no artigo 125, § 3º, inciso II da Constituição Estadual, de percepção dos ônus de sucumbência.

Parece-nos a primeira vista, que os citados diplomas legais, são inaplicáveis, porque na vigência da atual Constituição Federal, compete aos municípios autonomia para organizarem-se e regerem-se pelas constituições e leis que adotarem, inclusive sobre os seus servidores públicos. Dessume-se que sobre esta matéria as competências são estanques e incomunicáveis. Conseqüentemente, as normas estatutárias federais não se aplicam aos servidores



estaduais ou municipais, nem as do estado-membro se estende aos servidores dos municípios.

Portanto, no plano da hierarquia das normas jurídicas, é evidente que a supremacia é de ser atribuída à norma do ente municipal. Verifica-se, em primeiro lugar, que o artigo 11 da Lei Municipal nº 41/97 prescreve apenas que compete dentre outras atribuições, ao procurador fiscal, a cobrança da dívida ativa. Como se vê, ela é omissa quanto a destinação dos recebimentos dos honorários de sucumbência. Neste caso, é a própria Lei Orgânica Municipal, no seu artigo 89 que remete aos servidores municipais os direitos previstos na Constituição Federal.

E no caso, atribui-se constitucionalmente à União em seu artigo 22, inciso XVI, a organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões, acarretando publicação da Lei nº 8.906 de 04.07.1994 (Estatuto da Ordem). Mas, a dúvida agora reside na aplicação do artigo 21 da referida legislação federal aos municípios, face a inexistência de dispositivo local regulamentador da destinação dos honorários de sucumbência, tanto na Lei nº 041 de 14.10.1997 que dispõe sobre a reorganização Administrativa do Poder Executivo do Município do Pontal do Paraná, quanto na Lei nº 075 de 22.12.1997 que institui o Estatuto e define o Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município de Pontal do Paraná.

Neste ponto, adota-se o raciocínio explanado no Parecer nº 11.642/96 de lavra do Procurador Fernando Augusto Mello Guimarães em consulta formulada pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná, cuja decisão prolatada pelo E. Plenário (Res. nº 6.240/96-TC) foi pela impossibilidade de percepção de honorários de sucumbência, por parte de ocupantes de cargos públicos e regidos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado do Paraná (...), cujo corpo jurídico vislumbra:

Quer nos parecer a primeira vista e independentemente da discussão sobre a competência legislativa do Estado, que o referido art. 21 da Lei 8.906/94 está a se referir, exclusivamente, ao advogado empregado regido pelas relações jurídicas previstas na Consolidação das Leis do Trabalho (expressão empregado) e não servidores públicos estatutários (que tecnicamente, não podem ser considerados como titulares de empregos e sim de ocupantes de cargos públicos).

.....

A interpretação do art. 22, inciso XVI da Constituição Federal, no caso em análise, não pode se dar sem cotejo com outra norma constitucional, inserida no art. 39 da mesma Carta Magna, que confere ao Estado a competência para instituição do regime jurídico único e plano de carreira para seus servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

Uma vez eleito pelo ente de direito público interno o regime jurídico celetista, como seu regime jurídico único, é evidente que as normas federais editadas com base no art. 22, inciso XVI da Constituição Federal, tem eficácia plena. Não como alegado na instrução deste protocolado, mas, simplesmente, porque o estatuto jurídico único sob o pálio da Consolidação das Leis do Trabalho encontra respaldo na competência legislativa da União no inciso I do mesmo art., ou seja, a competência privativa para legislar sobre direito do trabalho.

Todavia, quando confrontada a competência para instituição do regime jurídico estatutário (e, por conseqüência, não contratual), a competência atribuída pelo inciso XVI, do art. 22 da C. F. assume contornos mais estritos, ou seja, não podem ser contrariadas as condições de capacitação profissional do servidor público, podendo as demais condições da relação jurídica de prestação de serviços, serem objeto de tratamento diverso pela legislação de cada ente político. O que nos autoriza a concluir, ainda, que a legislação profissional editada com base na competência do multicidado inciso XVI, art. 22 da Carta Constitucional, tem vigência enquanto a legislação local não dispuser em sentido contrário ou restritivo, quando regulamentar o regime estatutário de seus serviços públicos.

Considerando, assim, que a norma inscrita no artigo 21 do Estatuto dos Advogados do Brasil, apenas beneficia, no que concerne aos honorários de sucumbência, os servidores celetistas (procurador, advogado, assessor jurídico), como seus exclusivos destinatários, aos servidores estatutários, eles são indevidos.

Logo, deverá o procurador local promover o ajuizamento judicial da cobrança da dívida ativa, cabendo o ônus de sucumbência a entidade de direito público interno consulente, por inaplicável a regra do artigo 21 do EOAB ao servidor investido em cargo comissionado.

Por último, exclui-se o apologismo disposto no artigo 125, § 3º, inciso II da Constituição Estadual aos agentes administrativos locais, como sugere a autoridade consulente, porque carece o Estado de competência para estabelecer normas restritivas aos servidores públicos municipais. Indiscutivelmente, não há como querer estender direitos iguais aos for-

malmente desiguais, sob pena de violação do princípio da isonomia, inserto no artigo 5º da Carta Magna.

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 15 de junho de 1998.

**CLÁUDIA MARIA DERVICHE HEY**  
**Assessora Jurídica**

**Procuradoria**  
**Parecer nº 18.774/98**

O protocolado em apreço versa sobre Consulta formulada pelo Chefe do Poder Executivo de Pontal do Paraná, contendo a indagação sobre a aplicabilidade do que reza o Estatuto do Advogado acerca dos honorários advocatícios decorrentes da propositura de ações de cobrança dos executivos fiscais.

Esclarece o Consulente, que o Procurador é funcionário do Município, ocupando um Cargo em Comissão, regido por estatuto próprio, que não contém a proibição contida no art. 125, § 3º, inc. II da Constituição Estadual, referente aos Procuradores do Estado.

Anexa a presente Consulta, ato de nomeação de três Advogados para Cargo em Comissão, bem como, a Lei Orgânica Municipal e o Estatuto dos servidores do Município.

Registre-se, inicialmente, que estão presentes os pressupostos de admissibilidade da consulta, conforme disposto no artigo 31 da Lei 5.615/67.

Quanto ao mérito, a Diretoria de Contas Municipais através do Parecer nº 121/98, responde pela ilegalidade da percepção de honorários de sucumbência pelos Procuradores do Município investidos em cargo em comissão.

Este Ministério Público Especial, entende que a resposta não merece reparos, pois o Estatuto dos Advogados prevê tratamento distinto para o advo-

gado empregado na iniciativa privada, pois o mencionado artigo 21 citado pelo Consulente encontra-se no capítulo V que disciplina a relação do advogado com a empresa privada.

Distinto é o tratamento dispensado ao advogado da advocacia pública, pois dele o legislador tratou em seção distinta, portanto, entendemos que mesmo no caso de omissão da legislação local, o princípio da moralidade, impõe que seja aplicado o que dispõe o art. 14, parágrafo único da Lei nº 8.906/94, que estabelece que: os honorários de sucumbência dos advogados empregados constituem fundo comum, cuja destinação é decidida pelos profissionais integrantes do serviço jurídico da empresa ou por seus representantes.

No caso, objeto da presente Consulta, entendemos que os honorários de sucumbência deve reverter aos cofres do Município, pois o mencionado artigo 21 não se aplica aos servidores estatutários.

Diante do exposto, este Ministério Público Especial reitera e ratifica os termos do Parecer retro mencionado da Douta Diretoria de Contas Municipais, de que o art. 21 do Estatuto da Advocacia e da OAB, não se aplica ao servidor estatutário e nestes termos deve ser a resposta ao Consulente.

É o Parecer.

Procuradoria, em 8 de julho de 1998.

ZENIR FURTADO KRACHINSKI  
**Procuradora**

## LICENÇA PRÊMIO

### 1. SERVIDOR ADMITIDO SEM CONCURSO PÚBLICO - 2. LEI QUE INSTITUIU REGIME ESTATUTÁRIO.

---

RELATOR	: Conselheiro Rafael Iatauro
PROTOCOLO	: 37.619/98-TC.
ORIGEM	: Município de Cruzeiro do Sul
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução 11.747/98-TC. (Unânime)

**Consulta. Impossibilidade da concessão de licença prêmio a servidores admitidos em 1985 e 1986, pois estes não preenchem o requisito da realização de concurso ou teste seletivo, constante do art. 280 da Lei Municipal nº 23/91, que transformou o regime jurídico dos servidores em estatutário. Irregular a permanência de tais servidores no serviço público, posto que não alcançaram a estabilidade prevista no art. 19 das disposições transitórias da CF/88.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro RAFAEL IATAURO, responde negativamente à presente Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 940/98 e 20.614/98, respectivamente da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, HENRIQUE NAIGEBORÉN e os Auditores ROBERTO MACEDO GUMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 13 de agosto de 1998.

JOÃO FÉDER

Vice-Presidente no exercício da Presidência

## Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos

### Parecer nº 940/98

Trata o presente protocolado de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Cruzeiro do Sul.

A consulta refere-se sobre a legalidade de concessão de licença prêmio a dois servidores que foram admitidos sem concurso em 08/85 e 01/86 sob regime celetista e até hoje não fizeram concurso ou teste seletivo, com anotações na C.T.P.S. até a vigência da Lei Municipal nº 23/91 que transformou o regime jurídico dos servidores em regime estatutário.

Preliminarmente, cumpre salientar que o Interessado é parte legítima para consultar esta Corte de Contas, estando em consonância com o artigo 31, da Lei 5.615/67.

Entretanto, trata-se de caso concreto e nestas situações o Tribunal tem adotado a Súmula nº 110 do Tribunal de Contas da União, não conhecendo das consultas que versem sobre caso concreto.

Por outro lado, como esta Corte de Contas, com o intuito de prestar auxílio aos Municípios, que nem sempre possuem pessoal especializado para resolver dúvidas desta natureza, responde alguns questionamentos de casos concretos, passamos a analisar a Consulta.

O Consulente, quer saber se a concessão dos benefícios da licença prêmio a favor dos referidos servidores é legal e se a contagem do prazo de cinco anos deve ser contado a partir da admissão ou da entrada em vigor do Regime Único.

O artigo 115, da Lei Municipal que instituiu o Regime Estatutário giza:

“Art. 15 - Ao servidor efetivo conceder-se-ão os seguintes tipos de licença:

.....

IX- licença especial;”

Denota-se, que para o servidor gozar a licença especial ou licença prêmio é requisito essencial que **seja efetivo**.

Ora, servidor efetivo é aquele que ocupa cargo de provimento efetivo e que foi precedido de concurso público.

Verifica-se ainda que os servidores em questão, conforme o disposto no parágrafo primeiro, alínea “b”, não poderiam ter permanecido no serviço público, pois deveriam ter se submetido ao concurso público.

Desta forma, os servidores estão em situação irregular, ferindo o artigo 37, inciso II da Constituição Federal, sendo nula e não operando nenhum direito.

Assim, respondendo o questionamento, entendemos que os servidores contratados em 85 e 86 não têm direito aos benefícios da Lei Municipal nº 23/91, pois não preencheram os requisitos para integrarem o Regime Jurídico Único, impostos pelo artigo 280 e seus parágrafos do referido Estatuto.

Isto posto, opinamos que a Consulta seja respondida nos termos do presente.

É o Parecer.

DATJ, em 06 de fevereiro de 1998.

LETÍCIA M.<sup>a</sup> ANDRÉA KÜSTER CHEROBIM

**Assessora Jurídica**

**Procuradoria**  
**Parecer nº 20.614/98**

Trata o presente protocolado de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Cruzeiro do Sul, Senhor Tomoyuki Harada acerca da contagem de tempo para usufruir do benefício da licença prêmio pelos servidores daquela municipalidade (a partir da admissão ou da entrada da Lei que estabeleceu o Regime Jurídico).

Preliminarmente a consulta refere-se a caso concreto, quando o Chefe do Executivo aponta casuísmo de que no quadro de pessoal da municipalidade há dois servidores contratados em 1985 e 1986, sem concurso público e que até hoje não fizeram concurso e mantém vínculo com a Prefeitura.

Esta Procuradora entende que a consulta pode ser respondida abstraindo a situação que lhe dá contornos de concretude, sem adentrar na situação irregular dos servidores que mantém vínculo com a Prefeitura (não são estáveis e não fizeram concurso público), que segundo a Lei Municipal nº 23/91 não poderiam mais pertencer ao quadro de pessoal do Município de Cruzeiro do Sul e por consequência usufruir da licença especial.

Partindo dessa premissa, temos a assinalar que a indagação formulada pelo Executivo Local poder ser respondida com base na interpretação do artigo 280 da Lei nº 023/1991.

O referido artigo define os que ficam submetidos ao regime jurídico, bem como a data para a contagem e os tempos computados para usufruir da **licença especial**, não prestigiando em qualquer momento os servidores **não estáveis**, que segundo a Lei Municipal não mais poderiam ter vínculo com a Administração Pública Local.

A título de ilustração transcreveremos o artigo “in verbis”

Art. 280 - Ficam submetidos ao Regime Jurídico desta Lei, os atuais funcionários municipais estáveis, os professores e especialistas da educação do Município, regidos por leis, decretos, portarias e outros atos expedidos pelo Poder Executivo municipal até a aprovação desta lei, e também os servidores municipais regidos pelo Decreto- lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho - C.L.T.).

§ 1º - os **atuais servidores celetistas** que passam a ser regidos por esta lei, e que ingressaram no serviço Público sem a realização de teste seletivo com característica de concurso público de provas, ou de títulos, **serão submetidos**:

a - a **concurso de efetivação, os que forem declarados estáveis no serviço público municipal, na data de promulgação da Constituição Federal;**

b - a **concurso público de provas, ou de provas e títulos, os demais.**

§ 2º - os empregos ocupados pelos servidores incluídos no regime estatutário ficam transformados em cargos, na data da publicação desta lei.

§ 3º - **os contratos individuais de trabalho se extinguem automaticamente pela transformação dos empregos ou funções ficando assegurados aos respectivos ocupantes a continuidade da contagem do tempo de serviço para fins de férias, gratificação do décimo terceiro vencimento, aposentadoria, disponibilidade, adicional por tempo de serviço, licença especial e concessões.**

§ 4º - **os servidores a que se refere o parágrafo primeiro, letra ‘a’, deste artigo, que não foram aprovados no concurso de efetivação, serão mantidos em quadro próprio, a parte, ficando estes empregos ou funções automaticamente extintos, à medida que se tornarem vagos.**



Deflui da interpretação deste artigo que os servidores que não eram **estáveis à época da promulgação da Constituição Federal** não poderiam mais continuar no quadro de pessoal da Prefeitura sem que se submetessem a concurso público, nos termos da alínea “b” do referido artigo e, portanto, não há o que se questionar acerca da licença especial, no que pertine a esses servidores.

Quantos aos servidores em situação regular conforme dispõe o artigo 208, o termo para a contagem do tempo está contemplado no § 3º que assegura a continuidade de tempo de serviço prestado à municipalidade para fins de licença especial.

É o Parecer.

Procuradoria, em 28 de julho de 1998.

VALÉRIA BORBA  
**Procuradora**

## LICITAÇÃO

### 1. ÁREA TRIBUTÁRIA - NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO.

---

RELATOR	: Conselheiro Quiélse Crisóstomo da Silva
PROTOCOLO	: 159.806/98-TC.
ORIGEM	: Município de Pontal do Paraná
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução 10.064/98-TC. (Unânime)

**Consulta. Recomenda-se a realização de procedimento licitatório para a contratação de profissional na área tributária, tendo em vista a dificuldade de se enquadrar o caso em tela entre aqueles passíveis de dispensa baseado em notória especialização, previstos no artigo 25, § 1º da Lei 8.666/93.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 88/98 e 13.244/98, 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, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN e os Auditores ROBERTO MACEDO GUITMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 07 de julho de 1998.

JOÃO FÉDER  
Vice-Presidente no exercício da Presidência

## Diretoria de Contas Municipais Parecer nº 88/98

O Prefeito Municipal de Pontal do Paraná, envia consulta a esta Corte de Contas, indagando acerca da possibilidade do município contratar profissional com notória especialização na área tributária, com a conseqüente dispensa do processo licitatório, pois entende o consulente, seja indispensável a urgente contratação de profissional com notória especialização nesta área de atuação.

Esta Corte tem reiteradamente sido contrária, em suas decisões, a dispensa de licitação em virtude da notória especialização, a não ser em casos extremos e legitimamente albergados na Lei de Licitações.

A matéria encontra escopo jurídico nos artigos 13, III e 25, II da Lei nº 8.883/94.

Art. 13 - Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias.

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

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.

Daí depreende-se não bastar para a dispensa do processo licitatório, apenas o conhecimento técnico e profissional, deverá o interessado ser especializado na matéria em epígrafe.

o serviço técnico profissional especializado é aquele que exige além da habilitação profissional permanente, conhecimentos mais avançados na técnica de sua execução, operação ou manutenção. Esses conhecimentos podem ser científicos ou tecnológicos, vale dizer, de ciência pura ou de ciência aplicada ao desenvolvimento das atividades humanas e às exigências do progresso social e econômico em todos os seus aspectos. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Estudos e pareceres de direito público**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1984. v. 8, p. 83.)

Ademais, os serviços devem ser especializados. A especialização significa a capacitação para exercício de uma atividade com habilidades que não estão disponíveis para qualquer profissional. A especialização identifica uma capacitação maior do que a usual e comum, envolvendo uma parcela

definida e delimitada do conhecimento humano. A especialização é produzida pelo domínio de uma área restrita, com aprofundamento que ultrapassa o conhecimento normal. (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 4. ed. Rio de Janeiro : AIDE, 1995. p. 76.)

Diante do exposto, cabe-nos salientar que respeitados os termos legais, nada obsta seja efetivada tal contratação sem a realização do certame licitacional, contudo, tendo em vista os princípios constitucionais da moralidade administrativa e da publicidade, entendemos deva ser realizada a licitação para a contratação do profissional em tela, pois na área citada, tal especialização é mais rara, tendo em vista a existência de bons profissionais no mercado de trabalho.

Isto posto opino que a consulta seja respondida nos termos deste parecer.

DCM, em 05 de maio de 1998.

LUIZ GUSTAVO MEROLLI SÓRIA  
Assessor Jurídico

**Procuradoria**  
**Parecer nº 13.244/98**

Mediante o Ofício nº125/98 GAB do Município de Pontal do Paraná, vem seu MD. Prefeito - o Senhor Hélio Gaissler de Queiroz -, buscar resposta à dúvida apresentada em consulta objetivando dispensa à licitação para contratar profissional da área tributária e dirimir questões acerca do termo adjetivo profissional referente à “notória especialização”.

Ouvida a DCM, esta levando em conta os preceitos relativos ao processo licitatório, entende que “na área citada, tal especialização é mais rara, tendo em vista a existência de bons profissionais no mercado de trabalho”. Cita em sua manifestação a opinião de Hely Lopes MEIRELLES e de Marçal JUSTEN FILHO.

Com efeito, a Lei nº 8.666/93, considera inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial para a contratação de servi-

ços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, seguindo enumeração do art. 13 da referida lei.

Assim, o serviço deve ter natureza singular - o que não parece o caso dos autos que cita apenas ser caso de atender necessidades indispensáveis na área tributária -, e o profissional ou empresa deve ter notória especialização. Ademais a própria lei de licitações identifica os casos de serviços técnicos profissionais especializados no seu artigo 13.

Sobre tais requisitos, veja-se a noção doutrinária do saudoso mestre Hely Lopes MEIRELLES e do emergente administrativista e Procurador do Ministério Público especial/DF - Dr. Jorge Ulisses Jacoby FERNANDES:

Notória especialização, para fins de contratação administrativa, é o reconhecimento público da alta capacidade do profissional. Notoriedade profissional é, pois, algo mais que habilitação profissional. Esta é a autorização legal para o exercício da profissão; aquela é a proclamação da clientela e dos colegas sobre o indiscutível valor do profissional na sua especialidade.

Notoriedade é em última análise, a fama consagrada do profissional, justificando a dispensa de licitação porque seria inviável e ilógico admitir que renomados especialistas se sujeitem a disputar administrativamente a preferência por seus serviços. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 7. ed., São Paulo : Revista dos Tribunais, 1979. p. 240.)

Todo estudo da inexigibilidade de licitação repousa numa premissa fundamental: a de que é inviável a competição, seja porque só um agente é capaz de realizá-la nos termos pretendidos, seja porque só existe um objeto que satisfaça o interesse da Administração.

Hely Lopes Meirelles, com clareza, assere: Serviços técnicos profissionais especializados são aqueles que, além da habilitação técnica e profissional normal, são realizados por quem se aprofundou nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através dos cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento. São serviços de alta especialização e conhecimentos pouco difundidos entre os demais técnicos da mesma profissão. Estes conhecimentos podem ser científicos ou tecnológicos, vale dizer, de ciência pura ou de ciência aplicada ao desenvolvimento das atividades humanas e às exigências do progresso social e econômico em todos os seus aspectos. (**Licitação e contrato administrativo**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1990, p. 49-50.)

Mas é imperioso que o serviço a ser contratado apresente uma singularidade que inviabilize a competição entre os diversos profissionais técnicos especializados.

A singularidade, como textualmente estabelece a Lei, é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço.

Singular é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador. A essência da singularidade é distinguir os serviços dos demais a serem prestados.

Então a notória especialização não inviabiliza a competição a menos que ela seja imprescindível à realização de um determinado serviço singular e, mais do que isso, que a notoriedade apresente relação direta e imediata com a singularidade do objeto. (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Boletim de Licitações e Contratos**, p. 387-397, ago. 1996.)

Resta evidente que a identificação do serviço requerido como de natureza singular e do profissional ou empresa como de notória especialização requer pressupostos objetivos (v. art. 25, §1º da Lei nº 8.666/93) não passíveis de identificação no ofício exordial.

Sendo assim, circunscrevendo-se a consulta muito mais ao âmbito do assessoramento jurídico genérico, entendo devam ser encaminhadas as breves reflexões carreadas aos autos ao interessado.

É o Parecer.

Procuradoria, em 25 de junho de 1998.

ELIZEU DE MORAES CORRÊA  
**Procurador**

## LICITAÇÃO

### 1. CONSTRUÇÃO DE MATERNIDADE - 2. OBRA ANTERIOR PARALISADA - INEXISTÊNCIA DE VÍNCULO ENTRE AMBAS.

---

RELATOR	: Conselheiro Henrique Naigeboren
PROTOCOLO	: 251.630/98-TC.
ORIGEM	: Município de Maringá
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução 10.991/98-TC. (Unânime)

**Consulta. Possibilidade do Município proceder a licitação para construção da Maternidade Municipal, seguindo para tanto os ditames da lei licitacional, em especial o art. 7º e incisos. A existência de licitação anterior para edificação do Hospital Metropolitano, cujas obras sequer foram iniciadas, apesar da firmação de contrato com a empresa vencedora do certame, não garante a esta qualquer forma de oposição à licitação que ora se pretende, pois a obra nada tem em comum com aquela já licitada e não executada.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 135/98 e 19.394/98, 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, HENRIQUE NAIGEBOREN e o Auditor ROBERTO MACEDO GUIMARÃES.

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

Sala das Sessões, em 21 de julho de 1998.

JOÃO FÉDER

Vice-Presidente no exercício da Presidência

**Diretoria de Contas Municipais**  
**Parecer nº 135/98**

O Senhor Jairo Gianoto, Prefeito de Maringá, dirige-se a este Egrégio Tribunal de Contas, mediante consulta, através da qual historia acerca da contratação nº 043/92- SAOP firmada em 23.10.1992, entre a Administração Municipal e o Consórcio Cidade Verde, para a construção do denominado Hospital Metropolitano de Maringá.

Narra ainda que, o objeto da referida licitação foi adjudicado ao vencedor, após a emissão de parecer favorável desta Casa. No entanto, esclarece que as obras nunca foram iniciadas devido ao atraso nos repasses de verbas pelo Ministério da Saúde, ou, quando repassadas, pela sua insuficiência à continuidade do projeto, levando o Governo Municipal a devolvê-las por inexpressivas diante do custo orçado.

Apostos os fatos, formula as seguintes indagações, que serão respondidas em tese, nos seguintes termos:

1. É possível o processamento - hoje - de uma licitação específica para a realização das obras de construção de uma Maternidade Municipal em Maringá, eis que o seu projeto executivo, sua área de localização, a dotação orçamentária e os recursos financeiros para a sua execução são totalmente distintos dos previstos para a obra do Hospital Metropolitano de Maringá?
2. Em caso afirmativo, algum óbice poderá ser alegado pelo consórcio contratado?
3. Quais as cautelas que esta Administração deve adotar na licitação para a construção da Maternidade Municipal, visando prevenir interferência na sua tramitação, advindas do mencionado consórcio, considerando-se a decisão do Município em executar esta nova obra, ao invés de dar continuidade ao projeto de construção do Hospital Metropolitano de Maringá?



Preliminarmente, a parte consulente é legítima para perpetrar consulta perante este Tribunal, bem como a matéria enquadra-se dentre as previstas no artigo 31 da Lei nº 5.615/67.

## MÉRITO

Em tese, a qualquer momento é possível contratar obras com terceiros, devendo necessariamente serem precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses legais previstas na Lei de Licitações.

Ademais, não existem subsídios suficientes nesse protocolado para analisar o procedimento licitatório anterior pertinente a contratação para construção do Hospital Metropolitano de Maringá.

Conquanto o ilustre consulente tenha legitimidade para provocação em apreço, o foro adequado para verificação de licitação levada a termo pela Administração Municipal é do prestação de contas municipais relativas ao exercício financeiro em que se deu o fato, nunca o da consulta.

Ainda, deduz-se, à toda evidência, que o objeto da contratação declinado na peça vestibular (Hospital Metropolitano de Maringá) é diferente dos apostos nos itens consultados (Maternidade Municipal). E, se se tratam de projetos, dotações orçamentárias, recursos financeiros e área de localização distintas, desde que respeitados os requisitos estabelecidos na Lei nº 8.666/93 e posteriores alterações, a resposta a primeira indagação, poderá ser pela afirmativa, posto que o Executivo, está jungido ao cumprimento do que a respeito dispõe a lei em voga.

A propósito, consigna a Lei de Licitações, o seguinte:

Art. 7º. As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

I - projeto básico:

II - projeto executivo:

III - execução das obras e serviços.

§ 1º. A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º. As obras e serviços somente poderão ser licitados quando:

- I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
- II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;
- III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras e serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;
- IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

Considerando que a consulta não está sendo respondida subsidiada nas informações trazidas pelo consulente pertinente ao processo de contratação da execução de obra já iniciada pelo município e porquê também evidencia-se caso concreto, referente ao item segundo, poderá o consórcio, em tese, recorrer-se do artigo 4º, “caput”, da Lei de Licitações:

Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o artigo 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta Lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

Por último, resta prejudicada a terceira indagação, por fugir da alçada desta unidade, a emissão de entendimento sobre possíveis medidas cautelares que o consulente deve adotar para prevenir qualquer interferência do Consórcio Cidade Verde, na tramitação do procedimento licitatório para construção da Maternidade Municipal, nos termos do artigo 31 da Lei nº 5.615/67, a saber:

Art. 31 - O Tribunal resolverá sobre as consultas que lhe forem solicitadas pela Administração Pública, por intermédio dos Chefes dos Poderes Públicos, Secretário de Estado, administradores de entidades autárquicas, órgãos autônomos, ligados à administração direta ou indireta do Estado, acerca das dúvidas suscitadas concernentes ao **orçamento, à contabilidade ou às finanças públicas.** (grifamos).

Do exposto, opina-se que a resposta à Consulta adote os fundamentos ora aduzidos, sem prejuízo de outros que o Plenário venha a adotar.

DCM, em 26 de junho de 1998.

CLÁUDIA MARIA DERVICHE HEY  
Assessora Jurídica

## Procuradoria Parecer nº 19.394/98

O protocolado em apreço, versa sobre Consulta formulada pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Maringá, o qual informa que o Município através do Serviço Autárquico de Obras e Pavimentação, visando a execução de um convênio firmado com o Ministério da Saúde - MS\ Inamps\ SUS\ PMM, através do Edital de Concorrência Padrão do MS, e com base no Decreto-Lei 2.300/86, procedeu licitação do projeto executivo e execução, sob o regime de empreitada para a construção do **Hospital Metropolitano de Maringá**.

Informa ainda o Alcaide, que sagrou-se vencedor da Concorrência nº 24, o **Consórcio Cidade Verde**, e que o objeto de mencionada licitação foi devidamente homologado e adjudicado ao vencedor da licitação, com a respectiva aprovação deste Tribunal de Contas.

Esclarece outrossim, que superadas estas etapas, **em que pese a formalização do contrato de empreitada, as obras jamais foram iniciadas, face ao atraso no repasse de recurso, bem como, sua insuficiência para fazer frente à obra, o que levou o Município a devolvê-las por inexpressivas diante do custo da obra.**

Após a exposição destes fatos, vem afirmar que a construção do **Hospital Metropolitano de Maringá**, ante suas dimensões, é apenas um sonho que não pode ser encampado pelo Município.

Informa, que inobstante a impossibilidade de construir o **Hospital Metropolitano, o Município** está vislumbrando a possibilidade de construir um **Hospital Maternidade**, considerando-se que o projeto de sua execução é compatível com a realidade econômica e com os recursos acenados pela União Federal.

Ante tais informações, vem formular as seguintes perguntas à esta Corte de Contas:

1) Se é possível o processamento - hoje - de uma licitação específica para a realização das obras de construção de uma Maternidade no Município, eis que seu projeto executivo, sua área de localização, a dotação orçamentária e

os recursos financeiros para sua execução são totalmente distintos dos previstos para a obra do Hospital Metropolitano.

2) Em caso afirmativo, indaga, se algum óbice poderá ser alegado pelo consórcio contratado?

3) E quais as cautelas que a Administração Municipal deve adotar na licitação para a construção do Hospital Maternidade, visando prevenir interferência na sua tramitação, advindas do mencionado consórcio, considerando a decisão do Município de executar esta nova obra, ao invés de dar continuidade ao projeto de Construção do Hospital Metropolitano.

Registre-se, inicialmente, que estão presentes os pressupostos de admissibilidade da consulta, conforme disposto no artigo 31 da Lei 5.615/67.

Quanto ao mérito, em preliminar, entendemos que a presente Consulta não deve ser conhecida por tratar-se de caso concreto, porquanto esta Corte de Contas adota a tese contida na Súmula nº 110 do Tribunal de Contas da União, que preconiza que as Consultas constituem prejulgamento de tese, mas não de fato, ou caso concreto.

Portanto já é posição assente neste Tribunal de Contas o não enfrentamento de matérias que versem sobre caso concreto, mormente a presente que **envolve um caso de licitação ocorrida no exercício de 1992**, a qual, segundo informa o Consulente teve seu curso tumultuado por tantos acontecimentos, como podemos supor face as incoerências contidas na exordial, pois ora o Consulente afirma que a obra jamais foi iniciada por falta de recursos, ora menciona *en passant*, que a obra teve sua suspensão definitiva ante a propositura de Ação Popular nº 62/92, em trâmite na Quinta Vara Cível da Comarca de Maringá.

Pelas preocupações denotadas pelo Consulente verificamos que o processo de licitação realizado em 1992, possui peculiaridades que não constam do presente, como faz supor as incoerências dantes apontadas, e que portanto não se trata de uma Consulta simples, sobre se o Município pode iniciar uma obra nova, já que esta resposta, certamente o Consulente conhece.

Ademais, a matéria objeto da mesma, não se configura, em absoluto dentre aquelas elencadas na esfera de competência desta Corte de Contas, já que estas devem restringir-se aos temas **relativos a dúvidas quanto a dispo-**

**sições legais concernentes ao orçamento, à contabilidade ou às finanças públicas. (grifos nossos).**

Cumprе lembrar outrossim, que a Constituição Estadual estabeleceu que compete à **Procuradoria Geral do Estado**, nos termos do art. 124, inc. V a **orientação jurídica aos Municípios, em caráter complementar ou supletivo**.

Inobstante tal fato, a Diretoria de Contas Municipais houve por bem adentrar em tese, no mérito da questão através do Parecer nº 135/98, caso seja vencida a preliminar.

Esta Procuradoria, entende que assiste razão a Diretoria de Contas Municipais, que a presente Consulta só comporta uma resposta em tese, pois não há como levar em consideração as informações prestadas, já que em relação aos fatos narrados não existem subsídios suficientes, pelo contrário existem informações conflitantes, como já mencionamos.

Quanto à primeira indagação, resta claro que o Município poderá sempre licitar a obra que bem entender, mormente no presente caso como alega o Consulente, que se trata de uma obra que nada tem em comum com a obra já licitada e não executada, desde que o Município já tenha projeto básico aprovado, possua orçamento detalhado, e previsão de recursos orçamentários assegurados.

É óbvio, que nada obsta que em seu poder discricionário o Município venha a executar outra obra, muito embora não tenha tido condições de executar a anteriormente contratada, já que se trata de obra distinta da anteriormente licitada. Basta simplesmente que o faça de acordo com os ditames da Lei de Licitações nº 8.666/93, com as alterações introduzidas pelas Leis 8.883/94 e mais atualmente pela 9.648/98, **seguindo os trâmites que a Diretoria de Contas Municipais muito bem enunciou em seu Parecer**.

Quanto à segunda questão, qual seja, se o Consórcio contratado, poderá alegar algum óbice à realização da obra, não vemos como oferecer sugestão, pois desconhecemos as razões por que o faria, já que se trata de outra obra, não sendo a retomada da construção da obra objeto da licitação realizada em 1992, até porque, nada impede que o Consórcio que participou daquela licitação, querendo, venha participar do processo de licitação desta nova obra que o Município pretende realizar.

Da mesma forma, não vemos como sugerir medidas preventivas visando prevenir a interferência da Empresa consorciada no novo certame, pois louvando-nos nas informações do Consulente, esta obra nada tem a ver com aquela que o Município deixou de construir por falta de recursos (ou por força de decisão judicial).

Outrossim, trata-se de um ato típico de Gestão, e que por certo a Administração Municipal saberá como precaver-se diante de algum problema que eventualmente possa surgir no curso da licitação que ora pretende realizar, pois para isso conta com um excelente corpo de profissionais em sua Procuradoria Jurídica, os quais certamente detém o conhecimento particularizado sobre o caso concreto.

Ante os elementos constantes do presente protocolado, este Ministério Público Especial reitera seu entendimento de que a Consulta não deve ser conhecida, porquanto a mesma não se refere a simples dúvidas quanto a um processo de licitação, mas de licitação que está correlacionada com outro processo de licitação ocorrido em 1992, ainda sob a égide da lei nº 2.300/86, cercado de peculiaridades que o presente processo não revela.

Entretanto, se outro for o entendimento do douto Plenário, vimos ratificar os termos do Parecer supra da Douta Diretoria de Contas Municipais, sugerindo que a Consulta seja respondida em seus exatos termos.

É o Parecer.

Procuradoria, em 14 de julho de 1998.

ZENIR FURTADO KRACHINSKI  
**Procuradora**

## LICITAÇÃO

### 1. PREÇO DE MERCADO INFERIOR À PROPOSTA VENCEDORA - 2. REPASSE TOTAL DE DESCONTOS A PRODUTORES - IMPOSSIBILIDADE.

---

RELATOR	: Conselheiro Quiélse Crisóstomo da Silva
PROTOCOLO	: 242.100/98-TC.
ORIGEM	: Município de Matelândia
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução 11.562/98-TC. (Unânime)

**Consulta. Verificado que no mercado se pratica preço inferior ao ofertado pelo licitante vencedor, obrigatória a realização de compras pelo menor preço, considerados os princípios da economicidade e do interesse público. Impossibilidade de dirigir o benefício do desconto para apenas uma das partes do Convênio.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, responde à Consulta, acordo com o Parecer nº 20.437/98, da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

Foi presente o Procurador junto a este Tribunal, ELIZEU MORAES CORREA.

Sala das Sessões, em 05 de agosto de 1998.

**JOÃO CÂNDIDO FERREIRA DA CUNHA PEREIRA**  
**Conselheiro mais antigo no exercício da Presidência**

## Procuradoria Parecer nº 20.437/98

Trata o presente protocolado de consulta dirigida a esta Corte de Contas pelo Prefeito Municipal de Matelândia, senhor Onir Braghini, com base em convênio firmado com a SEAB para aquisição de calcário.

Tendo em vista a informação de que o Município contratou através de licitação as 2.000 toneladas ao custo de R\$ 26,60 a tonelada, sendo que deste valor R\$ 15,40 é subsídio e R\$ 11,20 é o valor pago pelo produtor, e que o valor do calcário hoje vendido no balcão é de R\$ 22,40 a tonelada, indaga o consulente sobre a possibilidade da empresa vencedora da licitação efetuar a venda a este preço, bem como de ser repassado ao produtor o benefício do referido desconto, cuja contrapartida passaria de R\$ 11,20 para R\$ 7,00.

A Diretoria Revisora de Contas, através da Informação nº 898/98, manifestou-se pela legalidade da venda de calcário pela empresa vencedora da licitação por preço inferior a sua proposta, deixando de emitir manifestação conclusiva sobre o repasse do desconto do preço aos produtores porque não há elementos nos autos para responder à questão formulada.

Preliminarmente, em juízo de admissibilidade, conforme artigo 31 da Lei 5.615/67, verifica-se que o consulente é parte legítima, a matéria está dentro das de competência desta Corte e não versa sobre caso concreto, podendo a consulta ser conhecida por este Tribunal de Contas.

Quanto ao mérito, irreparável o posicionamento daquele setor instrutivo, ao qual se acrescenta apenas as considerações abaixo.

Relativamente à primeira questão, sobre a possibilidade da empresa vencedora da licitação efetuar a venda ao preço de R\$ 22,40, preço de mercado, entende-se como plenamente possível, com algumas observações.

São princípios basilares no que concerne à Administração Pública, o princípio da **supremacia do interesse público sobre o interesse privado e o da economicidade**.



Destes princípios resulta, em prol da Administração, posição juridicamente correspondente à preponderância do interesse entregue a sua cura. A Administração Pública, está, por lei, adstrita ao cumprimento de certas finalidades, que colimam no interesse da coletividade.

A Licitação, conforme ensina Celso Antônio Bandeira de MELLO<sup>1</sup>, “...em suma síntese, é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a **proposta mais vantajosa às conveniências públicas**” (grifo nosso).

Constitui-se, pois, em instrumento para que os princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e o da economicidade, dentre outros aos quais a Administração Pública de igual forma está adstrita, sejam observados.

É com base nestes princípios, que **não há somente a possibilidade da empresa vencedora da licitação efetuar a venda ao preço de R\$ 22,40, preço de mercado, mas também um dever do Administrador em efetuar a compra com este menor custo**, visto que o que se objetiva com isto, é a economia aos cofres públicos, assegurando desta forma, o interesse da coletividade.

Como o consulente não explicitou se já houve concordância da empresa licitante vencedora em baixar os preços, para uma análise completa da questão, põe-se em estudo as hipóteses em que não há esta perfeita concordância, devendo-se para tanto, diferenciar-se os casos em que já houve contratação da empresa vencedora da licitação, daquela em que não houve.

No caso de ainda não haver ocorrido a contratação da empresa vencedora, tendo ocorrido apenas a homologação da licitação, e adjudicação do objeto, tem-se possibilidade de revogação do certame conforme o artigo 49 da Lei de Licitações.

---

1 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo : Malheiros, 1996, p. 314.

Já no caso de haver ocorrido a contratação, confere à Administração Pública o artigo 58, inciso I, do Estatuto Licitatório, a prerrogativa de modificar unilateralmente os contratos administrativos firmados, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado.

Deste artigo denota-se que a prerrogativa assegurada à Administração Pública, constitui mais um poder-dever, pois esta dispõe de um poder jurídico outorgado para melhor realizar interesse indisponível, qual seja, o interesse público.

É-lhe conferida, ainda, nesta segunda hipótese, a possibilidade de rescisão administrativa do contrato a fazer-se nos termos do artigo 79 da mesma Lei.

Anote-se que todas estas observações têm cabimento apenas nas hipóteses de não haver concordância por parte da empresa licitante vencedora em baixar os preços, adequando sua oferta à realidade do mercado.

Quanto à segunda questão, sobre a possibilidade de ser repassado ao produtor o benefício do referido desconto no total, cuja contrapartida passaria de R\$ 11,20 para R\$ 7,00, entende-se como impossível, tendo em vista os mesmos princípios expostos na resposta à questão anterior.

O Administrador Público deve ter em mente, além dos já expostos anteriormente, também o princípio da indisponibilidade pela Administração dos interesses públicos.

Havendo desconto, que possibilite economia aos cofres públicos, tem-se que este deve se dar para cada um dos contratantes na proporcionalidade com que contribuíram, ou seja, tanto o Município como os produtores devem continuar contribuindo nas mesmas percentagens acordadas, não sendo possível o repasse do benefício tão-somente a uma delas, qual seja o produtor.

Finalizando, opina este Ministério Público Especial pelo conhecimento da presente consulta para no mérito concluir pela possibilidade da venda de calcário pela empresa vencedora da licitação por preço inferior a sua proposta, sendo em contrapartida uma obrigação da Administração Pública adquiri-la ao menor custo, e pela impossibilidade do repasse do total do desconto aos produtores tendo em vista os princípios da economicidade, supremacia

do interesse público sobre o particular e da indisponibilidade pela Administração dos interesses públicos.

É o Parecer.

Procuradoria, em 28 de julho de 1998.

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

## PROCURAÇÃO - OUTORGA

### 1. RESOLUÇÃO Nº 78/98 DO SENADO FEDERAL.

---

RELATOR	: Auditor Roberto Macedo Guimarães
PROTOCOLO	: 218.705/98-TC.
ORIGEM	: Município de Rosário do Ivaí
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução 11.158/98-TC. (Unânime)

**Consulta. Impossibilidade do município outorgar procuração para a Sanepar receber diretamente junto ao Banestado, na conta vinculada do ICMS, as faturas mensais de água, conforme a Resolução nº 78/98 do Senado Federal e artigo 167, IV da CF/88.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor ROBERTO MACEDO GUIMARÃES, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 109/98 e 19.470/98, respectivamente da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO FÉDER, JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, HENRIQUE NAIGEBOREN 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 28 de julho de 1998.

JOÃO FÉDER

**Vice-Presidente no exercício da Presidência**

## Diretoria de Contas Municipais Parecer nº 109/98

A Prefeitura Municipal de Rosário do Ivaí, através do Chefe da Municipalidade, senhor Arildo Brito Simões, vem diante deste egrégio Tribunal de Contas, consultar sobre a possibilidade da “SANEPAR - Companhia de Saneamento do Paraná, pleitear junto a Prefeitura Municipal de Rosário do Ivaí, a emissão de procuração para receber junto ao BANESTADO as faturas mensais de água, na conta vinculada ICMS”.

I - Esta Prefeitura deseja saber se o procedimento é legal e tem embasamento jurídico?

II - Por quanto tempo a citada procuração deve ser outorgada?

III - É necessário que haja amparo na Lei Orçamentária do presente exercício?

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.

Esta matéria encontra-se disciplinada por esta Casa através das Resoluções nºs. 3.402/95-TC, 11.364/96-TC e 6.787/97-TC, exaradas em procedimento de consulta cujo conteúdo apresentam similitude com a consulta formulada neste protocolado da qual reproduzimos as ementas:

Consulta. Impossibilidade de outorga de procuração a credores, para que recebam seus haveres através de débito direto nas contas bancárias, relativas ao ICMS, de acordo com o artigo 11, da Resolução nº 36/92 do Senado Federal e artigo 167, IV da CF/88. (Relator: Conselheiro João Cândido Ferreira da Cunha Pereira - Protocolo nº 9.644/95 - Origem: Município de Itaipulândia - Interessado: Prefeito Municipal - Decisão: Resolução nº 3.402/95 de 02/05/95).

Consulta. Impossibilidade do Município outorgar poderes para Copel e Sanepar descontarem do ICMS as faturas de iluminação pública e água e esgoto. Vedação contida na Resolução nº 36/92 do Senado Federal e no artigo 167, IV da Constituição Federal. (Relator: Conselheiro João Féder - Protocolo nº 94.575/96 - Origem: Município de Bom Sucesso - Interessado: Prefeito Municipal - Decisão: Resolução nº 113.634/96 de 03/09/96).

Consulta. Impossibilidade da outorga de procuração pelo Município para terceiro, com o objetivo de realização de saque em conta bancária da municipalidade, relativa ao ICMS, conforme Resolução nº 69/95 do Senado Federal. (Relator: Auditor Roberto Macedo Guimarães - Protocolo nº

141.415/97 - Origem: Município de Paranapoema - Interessado: Prefeito Municipal - Decisão: Resolução nº 6.787/97 de 10/06/97).

DCM, em 05 de junho de 1998.

SORAIA DO ROCIO MARTINS SELI

**Assessora Jurídica**

**Procuradoria**  
**Parecer nº 19.470/98**

Por meio do presente protocolado o Prefeito Municipal de Rosário do Ivaí formula consulta junto a este Tribunal, indagando da legalidade da emissão de procuração à Sanepar para que esta receba junto ao Banestado as faturas mensais de água, na conta vinculada ICMS.

Manifestou-se a Diretoria de Contas Municipais por meio do Parecer nº 109/98, apontando da legitimidade do consulente em formular consulta junto a esta Corte e, no mérito, aduz que esta matéria já restou discutida no âmbito deste Tribunal em procedimentos de consulta cujo conteúdo guardam similitude com a ora formulada, reproduzindo as ementas das Resoluções nºs 3.402/95-TC, 11.364/96-TC e 6.787/97-TC, todas no sentido da impossibilidade do Município outorgar procuração a credores para ressarcimento de débitos junto à conta vinculada do ICMS.

Assim, à vista da posição já adotada por este Tribunal quanto à questão ora em exame, opinamos no sentido de que a presente consulta seja respondida pela impossibilidade da outorga de procuração, devendo o Município, para a quitação de seus débitos, observar as fases previstas na Lei Federal nº 4.320/64.

É o Parecer.

Procuradoria, em 15 de julho de 1998.

CÉLIA ROSANA MORO KANSOU

**Procuradora**

## PUBLICIDADE

### 1. ATOS DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO - 2. EMISSORA DE RÁDIO - CONTRATAÇÃO - CF/88 ART. 37, § 1º.

RELATOR	: Conselheiro João Cândido F. da Cunha Pereira
PROTOCOLO	: 153.700/98-TC.
ORIGEM	: Município de Mandaguari
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução 10.674/98-TC. (Unânime)

**Consulta. Possibilidade de publicidade de atos dos poderes Executivo e Legislativo, desde que presente o caráter educativo, informativo ou de orientação social. Vedação da inserção de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal. Impossibilidade da contratação de emissora de rádio para transmissão de sessões da Câmara de Vereadores, pois afronta a CF/88 em seu art. 37, § 1º.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOÃO CÂNDIDO FERREIRA DA CUNHA PEREIRA, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 126/98 e 18.700/98, 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, HENRIQUE NAIGEBORREN 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 16 de julho de 1998.

JOÃO FÉDER  
Vice-Presidente no exercício da Presidência

## **Diretoria de Contas Municipais** **Parecer nº 126/98**

A senhora Maria Inês Botelho, na qualidade de Prefeita de Mandaguari, remete consulta a esta Corte solicitando esclarecimentos sobre a legalidade da Lei nº 327/98, que autoriza a contratação, pelos Poderes Executivo e Legislativo, de serviços de radiodifusão e jornalismo. Perquire, ainda, sobre o procedimento a ser adotado caso este Tribunal entenda pela irregularidade da Lei.

Embora a consulente figure dentre os legitimados a formular consulta perante o Tribunal de Contas, cabe ressaltar que a análise da legalidade de lei não se insere dentre as atribuições desta Casa. Com efeito o assessoramento jurídico pretendido deve ser buscado junto ao corpo jurídico local ou à Procuradoria Geral do Estado que, nos termos do artigo 124, inciso V, da Constituição Estadual, deve prestar orientação jurídica aos municípios.

No mais, as indagações podem ser, em tese, respondidas.

### **MÉRITO**

A respeito do tema suscitado o Tribunal tem reiteradamente se manifestado. Inicialmente entendia o egrégio Plenário ser possível a contratação de emissora de rádio para divulgação de atos, conforme se extrai das Resoluções nº 3.262/89, 8.449/93 e 112/95. No entanto, a posição predominante passou a ser pela impossibilidade da contratação: Resoluções nº 3.688/94, 9.724/96, 12.543/97, 9.265/97, 3.834/97, 7.394/97, 4.456/98, esta última assim ementada: “Consulta. Impossibilidade de contratação de emissora de rádio para a divulgação dos atos do Poder Legislativo, por ferir o contido no § 1º do art. 37 da CF/88. Os atos do Poder Legislativo devem ser publicados no órgão oficial do município.”

Embora compartilhando do entendimento adotado pelo douto Plenário quanto à necessidade de publicação dos atos oficiais em órgão oficial, como condição de validade dos mesmos, pedimos vênias para ponderar a respeito da divulgação dos atos dos poderes públicos à título de publicidade, nos termos da Carta Magna.

O artigo 37, § 1º, da Constituição Federal estabelece que “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deve-



rá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.”

O objetivo do constituinte foi o de delimitar as situações em que a publicidade advinda de órgãos públicos pode ocorrer. Em sua segunda parte está inserida a proibição: “...dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades e servidores públicos”. Esta é, sem dúvida, a única vedação constante do texto constitucional. Com efeito não relacionou o constituinte os meios de divulgação a serem utilizados na publicidade pretendida. Nem tampouco excluiu qualquer deles. Conclui-se daí que a publicidade pode ocorrer via transmissão radiofônica desde que sejam respeitados os pressupostos citados.

Não há como, numa interpretação restritiva, atribuir vedação inexistente no texto constitucional. Pragmaticamente a transmissão radiofônica de textos ou boletins que noticiem as atividades e atos emanados dos poderes públicos, desde que devidamente submetida ao controle e fiscalização, atende democraticamente aos anseios de uma coletividade que, invariavelmente, em maior ou menor número, se constitui de indivíduos analfabetos impossibilitados de acesso à informação escrita. Alheios, portanto, aos acontecimentos políticos, muito embora sejam legítimos eleitores.

Esclareça-se, no entanto, que a publicação de atos oficiais, deverá ocorrer em jornal, regularmente eleito órgão oficial, respeitados os procedimentos licitacionais para sua escolha, sendo insubstituível pela publicidade em outro meio de divulgação, ante a natureza dos atos.

Por outro lado, considerando a vedação de promoção pessoal, alerte-se ser desaconselhável a transmissão radiofônica das Sessões da Câmara, ao vivo ou não, justamente pela dificuldade de dissociação da promoção pessoal. O que pode ocorrer é a transmissão dos atos através de simples leitura ou relato das atividades desenvolvidas no âmbito de cada Poder.

Saliente-se que a contratação de serviços de publicidade, à exceção daqueles efetuados em órgão oficial, reclama a realização de processo licitatório nos termos da Lei nº 8.666/93. A respeito manifestou-se o Plenário desta Casa:

Consulta. Mister a publicação, em órgão oficial, de atos concluídos ou de determinadas fases de certos procedimentos, conforme norma pertinente,

para que produzam conseqüências jurídicas. **Dispensada a licitação para publicação de atos oficiais em Órgão Oficial aprovado por lei.** (Resolução nº 4.742/93, Relator Conselheiro Quielse Crisóstomo da Silva)

Por outro lado, inaplicável o instituto da inexigibilidade de licitação. A respeito o texto legal é expresso;

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

(.....)

II - para a contratação serviços técnicos enumerados no artigo 13 desta Lei, de natureza singular com profissionais ou empresas de notória especialização, **vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;** (grifei)

Com estes fundamentos, responde-se pela possibilidade de divulgação radiofônica dos atos dos poderes públicos desde que sejam observados os requisitos constantes do § 1º, do artigo 37, da Constituição Federal, bem como, a vedação de promoção pessoal e ainda as disposições da Lei nº 8.666/93, aplicáveis à espécie, desaconselhando-se a transmissão das Sessões da Câmara.

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

DCM, em 23 de junho de 1998.

**RITA DE CÁSSIA MOMBELLI**  
**Assessora Jurídica**

**Procuradoria**  
**Parecer nº 18.700/98**

O protocolado em apreço versa sobre Consulta formulada pela Chefe do Poder Executivo de Mandaguari acerca da legalidade da Lei Municipal nº 327/98 que autoriza a contratação de serviços de radiodifusão e jornalismo, encaminhando em anexo cópia da referida Lei.

Registre-se, inicialmente, que estão presentes os pressupostos de admissibilidade da consulta, conforme disposto no artigo 31 da Lei 5.615/67.

Entretanto, quanto ao mérito da mesma, comungamos do entendimento da douta Diretoria de Contas Municipais de que não cabe a esta Corte de Contas prestar assessoria aos municípios, no tocante a legalidade de lei, para tanto a Constituição Estadual definiu que esta atividade cabe à Procuradoria Geral do Estado.

Inobstante tal fato, a Diretoria de Contas Municipais houve por bem adentrar no mérito da questão, através do percuciente e objetivo Parecer nº 126/98, respondendo apenas em tese pela possibilidade de publicidade de atos dos Poderes Legislativo e Executivo, desde que tenham caráter educativo, informativo ou de orientação social. Sendo vedado a inserção de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal, conforme reza o § 1º do art. 37 da Constituição Federal .

Quanto à questão da contratação, de emissora de rádio esclarece que o entendimento desta Corte de Contas tem sido pela impossibilidade, conforme decidiu o douto Plenário através da Resolução nº 4.456/98.

Efetivamente, o Plenário desta Corte de Contas tem como entendimento predominante, a impossibilidade de contratação de emissora de rádio para divulgação dos atos públicos, como verbi gratia, demonstram a seguintes Resoluções:

**Resolução nº 9.954/92 datada de 30/06/92.**

Consulta. 1. Vetada a contratação de emissora de rádio para transmissão de sessões plenárias da Câmara, por caracterizar promoção pessoal dos Edis.

**Resolução nº 210.949/95 datada de 30/11/95.**

Consulta. Gastos com contratação de empresa de publicidade e propaganda, para a divulgação dos trabalhos desenvolvidos pelo Legislativo, bem como programa semanal nas emissoras de rádio locais com a participação ao vivo dos vereadores. Impossibilidade por afronta ao parágrafo 1º do art. 37 da Constituição Federal/88.

**Resolução nº 12.543/97 datada de 14/10/97.**

Consulta. Lícita a contratação de órgão divulgador dos atos do Poder Legislativo, através de licitação, desde que a publicidade veiculada obedeça aos parâmetros constitucionais. Desnecessária e desaconselhável a contratação de emissora de rádio para a divulgação de atos do Poder Legislativo, porque os atos oficiais já são obrigatoriamente publicados no órgão oficial do município.

**Resolução nº 10.949/95 datada de 30/11/95.**

Consulta. Gastos com contratação de empresa de publicidade e propaganda, para a divulgação dos trabalhos desenvolvidos pelo Legislativo, bem como transmissão das sessões e realização de um programa semanal nas

emissoras de rádio locais com a participação ao vivo dos vereadores. Impossibilidade por afronta ao parágrafo 1º do art. 37 da Constituição Federal/88.

No tocante a questão publicidade, há que se ter toda a cautela para não confundir a **publicidade** que os atos da administração estão sujeitos como condição de sua validade e eficácia, com **propaganda dos atos públicos** o que é muito comum, e portanto, vedado pela lei.

Assiste razão portanto, a subscritora do Parecer retro mencionado, ao esclarecer a Consulente que a publicação de atos oficiais, deverá ocorrer em jornal, regularmente eleito órgão oficial, respeitados os procedimentos licitacionais, para sua escolha, sendo insubstituível pela publicidade em outro órgão de divulgação, ante a natureza dos atos.

Portanto, é importante que fique extremamente claro que os **serviços de publicidade exigem a adoção de prévio processo licitatório**, ressaltando apenas as publicações em órgãos oficiais, e também é necessário ressaltar que o inciso II do art. 25 da Lei de Licitações, **veda a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação**.

Diante do exposto, este Ministério Público Especial opina para que a Consulta seja respondida no seguinte sentido:

- 1) que a contratação de serviços de radiodifusão encontra restrição desta Corte de Contas;
- 2) que não se admite a adoção de contratação por inexigibilidade, em se tratando de serviços de publicidade e divulgação.
- 3) que a contratação de serviços de divulgação e publicidade dos atos oficiais estão condicionados a prévio procedimento licitatório, excluindo-se desta obrigação apenas os órgãos oficiais.

É o Parecer.

Procuradoria, em 7 de julho de 1998

ZENIR FURTADO KRACHINSKI  
**Procuradora**

## QUADRO DE PESSOAL

### 1. TESOUREIRO - PROCURADOR-GERAL - CARGOS EFETIVOS - 2. AUTONOMIA MUNICIPAL - CF/88 - ART. 30, I.

---

RELATOR	: Auditor Roberto Macedo Guimarães
PROTOCOLO	: 41.756/98-TC.
ORIGEM	: Município de Carlópolis
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução 11.500/98-TC. (Unânime)

**Consulta. Não existe inconstitucionalidade no quadro de pessoal que traz os cargos de tesoureiro e procurador-geral do município como efetivos. O consulente tem autonomia administrativa para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme art. 30, I, da Constituição Federal. Os cargos em comissão são destinados preferencialmente a funções de direção, chefia, consulta e assessoramento enquanto os cargos técnicos são próprios do quadro efetivo.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor ROBERTO MACEDO GUIMARÃES, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 1.078/98 e 20.559/98, respectivamente da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN 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 agosto de 1998.

**JOÃO CÂNDIDO FERREIRA DA CUNHA PEREIRA**  
**Conselheiro mais antigo no exercício da Presidência**

## **Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos** **Parecer nº 1.078/98**

O Município de Carlópolis, representado nesta oportunidade pelo seu Prefeito, Sr. Adir José Ciofi, encaminha consulta a este Tribunal de Contas, por meio do ofício nº 010/98, tendo como objetivo saber se os cargos de tesoureiro e de procurador-geral do município não deveriam ser cargos comissionados, estando em contradição com a Constituição Federal.

Preliminarmente, o Consulente é pessoa legítima para encaminhar consulta a este Tribunal de Contas, motivo pelo qual passa-se a análise do mérito da questão.

A matéria trazida à baila pelo Consulente refere-se a autonomia administrativa dos Municípios.

A Constituição Federal em seu art. 30, inciso I, determina que é competência dos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, norma esta que regulamenta a respeito da organização da administração municipal.

O Prof. Hely Lopes MEIRELLES, em sua obra **Direito municipal brasileiro**, 6. ed., p. 435, leciona:

A competência do Município para organizar o seu funcionalismo é consecutório também da autonomia administrativa de que dispõe (CF, art. 30, I). Atendidas as normas constitucionais aplicáveis ao servidor público (CF, arts. 37 a 41), bem como os preceitos das leis de caráter complementar, pode o Município elaborar o estatuto de seus servidores, segundo as conveniências locais. Nesse campo é inadmissível a extensão das normas estatutárias federais ou estaduais aos servidores municipais, no que tange ao regime de trabalho e de remuneração.

Diante deste posicionamento, verifica-se que a designação dos cargos em comissão é matéria de caráter local, excetuando-se aquelas funções que necessitam de uma continuidade.

A designação dos cargos de procurador-geral do município e o de tesoureiro como de cargos efetivos não fere a Constituição Federal ou Estadual, como bem leciona o saudoso administrativista acima citado.

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

É o Parecer.

DATJ, em 9 de fevereiro de 1998 .

PAULO CESAR KEINERT CASTOR  
Assessor Jurídico

**Procuradoria**  
**Parecer nº 20.559/98**

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Adir José Cioli, Prefeito Municipal de Carlópolis, que indaga a esta Corte se os cargos de Tesoureiro e de Procurador-Geral do Município que constam do regime estatutário aprovado pela Câmara em 1996, não deveriam ser cargos de confiança do Prefeito, sendo os mesmos inconstitucionais.

Primeiramente, cabe apontar que estão presentes os requisitos de admissibilidade da consulta, conforme artigo 31 da Lei nº 5.615/67.

Manifestando-se por meio do Parecer nº 1.078/98, a Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos aponta a autonomia administrativa do Município, insculpida no artigo 30, I, da Constituição Federal, para legislar sobre assuntos de interesse local, norma esta que regulamenta a respeito da organização de sua administração.

Aduz a DATJ que a designação dos cargos em comissão é matéria de caráter local, excetuando-se aquelas funções que necessitam de uma continuidade.

A final, coloca que a designação dos cargos de Procurador-Geral do Município e o de Tesoureiro como de cargos efetivos não fere a Constituição Federal ou Estadual.

Como já colocou a DATJ, advém da Constituição Federal o poder de auto-organização administrativa dos Municípios, objetivando com isto que possam ser observadas e atendidas as peculiaridades locais de cada ente municipal.

Deflui daí a competência para a municipalidade dispor sobre o seu quadro de pessoal, mediante lei, estabelecendo os cargos de provimento efetivo e em comissão, o seu número, atribuições dos ocupantes e a sua remuneração.

Quanto aos cargos de provimento efetivo, a sua investidura se dá somente após a devida aprovação em concurso público de provas e de títulos, sendo pois destinados para as funções técnicas e de caráter permanente da Administração.

Já os cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, não necessitam do concurso público para a sua investidura.

Este Tribunal já se manifestou no sentido de que os cargos em comissão são destinados preferencialmente a funções de direção, chefia, consulta e assessoramento e que os cargos técnicos são próprios do quadro efetivo, devendo serem providos através de concurso (Resolução nº 35.348/93-TC).

Feitas tais considerações, mais especificamente acerca da dúvida suscitada pelo consulente, não vislumbramos inconstitucionalidade no fato da legislação municipal enquadrar tais cargos como sendo de provimento efetivo.

Haveria inconstitucionalidade se fosse o contrário, ou seja, se cargos de natureza eminentemente técnica e de caráter permanente da Administração fossem enquadrados na lei criadora do quadro de pessoal como cargos em comissão (advogado, contador, por exemplo), caso em que estaria evidenciada a burla ao concurso público e afronta ao artigo 37, II, da Carta Federal de 1988.

Assim, da mesma forma que a Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, não vislumbramos inconstitucionalidade na legislação municipal de Carlópolis quando enquadra os cargos de Tesoureiro e Procurador-Geral do Município como sendo de provimento efetivo.

De todo o exposto, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opina no sentido de que a resposta ao consulente seja nos termos desta manifestação.



É o Parecer.

Procuradoria, em 27 de julho de 1998.

**CÉLIA ROSANA MORO KANSOU**  
**Procuradora**

## REGIME DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

### 1. CARGO ELETIVO - CONTRIBUIÇÃO - 2. CRIAÇÃO DE FUNDO ESPECIAL PARA VEREADORES - 3. BASE DE CÁLCULO PARA PROVENTOS.

---

RELATOR	: Conselheiro João Féder
PROTOCOLO	: 254.744/98-TC.
ORIGEM	: Município de Quinta do Sol
INTERESSADO	: Prefeito Municipal
DECISÃO	: Resolução 13.407/98-TC. (Unânime)

#### **Consulta.**

**Obrigatoriedade, por parte dos vereadores não vinculados ao regime de previdência municipal, contribuirão ao INSS.**

**Impossibilidade da criação de fundo de previdência especial para os vereadores, de acordo com o entendimento do parágrafo único, do art. 149, da Constituição Federal. Entretanto, nada obsta, que se inclua através de lei local, os vereadores entre os contribuintes municipais.**

**Em caso de aposentadoria de prefeito e/ou vereador que também são servidores concursados, para cálculo dos proventos, toma-se como base os vencimentos do cargo, emprego ou função, e não a remuneração do cargo eletivo (CF/88 - art. 38, V).**

**Relativamente a vereador já aposentado, apenas verifica-se a sujeição ao disposto nos artigos 11 e 13 da Lei nº 8.213/91, e alterações, caso a aposentação tenha ocorrido pelo regime geral da previdência social.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOÃO FÉDER, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 24.488/98 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

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

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

Sala das Sessões, em 15 de setembro de 1998.

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

**Procuradoria**  
**Parecer nº 24.488/98**

Trata o expediente acerca de consulta à esta egrégia Corte, formulada pelo Prefeito Municipal de Quinta do Sol, com o intuito de dirimir as seguintes dúvidas, surgidas em virtude do disposto na Lei nº 9.506/97:

Qual a medida a ser tomada em relação aos vereadores não vinculados ao regime próprio. Contribuirão também ao regime próprio ou ao INSS?

Em caso de contribuição ao regime próprio, será necessária a criação de um fundo de previdência especial para os vereadores, pois a Lei nº 021/93 trata somente da previdência dos servidores municipais?

Em caso de aposentadoria do Prefeito Municipal os cálculos de seus estímulos serão pelos seus vencimentos como servidor municipal ou terão como base os seus subsídios e representação como chefe do executivo municipal?

Em caso de aposentadoria dos três (03) vereadores que são servidores municipais estatutários, aplica-se o cálculo pela remuneração de legislador ou de seus vencimentos como funcionários?

Quanto ao Vereador aposentado, aplica-se as normas do Ofício nº 14-600.02/04 do INSS?

Informa o consulente que a Lei Municipal nº 21/93 dispõe sobre a previdência social dos servidores públicos municipais. Aduz, ainda, que o atual prefeito e três vereadores são servidores municipais concursados pela égide do regime estatutário, além de contar com um vereador aposentado.

A DCM manifesta-se nos termos do Parecer nº 188/98.

Preliminarmente, cumpre destacar que o consulente é parte legítima, estando presente os pressupostos de admissibilidade da consulta, conforme disposto no artigo 31 da Lei nº 5.615/67.

**A primeira questão** não apresenta maior complexidade. Os vereadores não vinculados ao regime de previdência instituído pela Lei Municipal nº 21/93, ou seja aqueles que não integram o quadro de servidores municipais, estão efetivamente sujeitos ao Regime da Previdência Social Urbana, sendo devida contribuição ao INSS, que incidirá sobre a remuneração total (bruta) do respectivos edis. Aliás, também incide a contribuição ao INSS sobre a remuneração paga ao Vice-Prefeito, caso não esteja o mesmo vinculado ao Regime Previdenciário Municipal. Esta a inteligência da Lei nº 9.506/97, que em lamentável imprecisão técnica e terminológica equipara detentores de cargo eletivo e o órgão que integram a empregado e empresa.

Ou seja: caso o prefeito, o vice-prefeito e os vereadores não estejam vinculados ao Regime de Previdência Municipal é devida a contribuição ao INSS mediante desconto de respectivos vencimentos, na ordem de 7,82% a 11% conforme tabela específica.

O órgão público contribuirá com a parcela equivalente a 20% da **remuneração total** da folha de pagamento correspondente aos respectivos detentores de cargo eletivo não vinculados ao regime municipal, além da alíquota de 1%, 2% ou 3% destinada ao financiamento dos benefícios decorrentes dos riscos ambientais do trabalho, isto em decorrência do disposto no Decreto nº 2.173/97, que Regulamenta a Organização e Custeio da Seguridade Social.

Em relação à **segunda indagação** deve-se tomar como parâmetro a regra do parágrafo único do artigo 149 da Constituição Federal. Tal dispositivo faculta aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios *instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.*

Da interpretação deste dispositivo fica claro perceber que compete exclusivamente aos Estados/Distrito Federal/Municípios, enquanto entes da federação, criar fundos de previdência para benefício de seus servidores, e não a cada um de seus poderes constitutivos.

Conseqüentemente, inviável a criação de fundo de previdência especial para os vereadores. Aliás, apenas a guisa de comentário, cumpre salientar que a Lei nº 9.506/97, cuja interpretação suscitou a dúvida do consulente, tem por objetivo precípuo extinguir o Instituto de Previdência dos Congressistas - IPC.

Entretanto, nada obsta que lei local, alterando a atual Lei Municipal nº 21/93, venha a incluir entre seus contribuintes os exercentes de mandato eletivo, desde que observados os requisitos constitucionais e normas complementares e/ou gerais pertinentes ao tempo de contribuição e idade para concessão de respectivos benefícios.

Mas, no momento, há expressa vedação no art. 24 da Lei Municipal nº 21/93, à admissão de segurados em caráter facultativo, sendo que a condição de segurados obrigatórios é exclusiva aos servidores estatutários e ocupantes de cargo em comissão.

**A terceira e quarta pergunta**, embora tragam implícito questionamento de caso concreto, merecem adequada resposta posto que inseridas no contexto global da consulta. E tal resposta somente pode ter por balizamento as disposições constitucionais.

Neste ponto acertado o posicionamento da DCM, posto que o inciso V do artigo 38 da Constituição Federal expressamente estabelece que para efeito de benefício previdenciário deverá ser considerado o cargo, emprego ou função de que se encontra afastado o detentor do cargo eletivo.

Significa dizer que os proventos de aposentadoria serão fixados - integral ou proporcionalmente - de acordo com os vencimentos do cargo, emprego ou função. Não se considera para o cálculo dos proventos a remuneração do cargo eletivo. Seja de prefeito ou de vereador.

Discorda-se, entretanto, do contido no Parecer nº 188/98, da DCM, quando se afirma, nos itens 11 e 13, que a base de cálculo para a contribuição será a remuneração do cargo público, posto que a Constituição Federal refere-se tão somente ao benefício, não a contribuição. Esta deverá ser calcu-

lada, em se tratando de servidor vinculado ao Regime Previdenciário Municipal, nos termos do art. 44, da Lei Municipal nº 21/93, que fala em valor bruto da remuneração, seja ela qual for.

Já a **quinta pergunta** implica em duas vertentes. Caso o vereador esteja aposentado pelo Regime de Previdência Municipal o mesmo é segurado obrigatório, a teor do art. 23, inciso II, da Lei nº 21/93. Nesta hipótese, por óbvio, não está alcançado pelas disposições da Lei Federal nº 9.506/97. O vínculo ao regime próprio é inequívoco.

Mas, em sendo aposentado pelo Regime Geral da Previdência Social, a regra que se impõe é a do parágrafo 3º do artigo 11 da Lei nº 8.213/91, com redação dada pela Lei nº 9.032/95. O mesmo passa a ser considerado segurado obrigatório, sendo devida a contribuição ao INSS, mas não fará jus à prestação alguma da Previdência Social nem decorrência do exercício desta atividade, exceto o salário-família, a reabilitação profissional e o auxílio-acidente.

Em suma, se o vereador for aposentado pelo RGPS, efetivamente, aplicam-se as normas contidas no ofício nº 14.600.02/04 do INSS.

Isto posto, este representante do Ministério Público especial opina no sentido de que seja conhecida a consulta, e, corroborando a manifestação da DCM, responder ao consulente que **em relação aos vereadores não vinculados ao regime próprio é devida a contribuição ao INSS, devendo esta ser calculada consoante disposições do Decreto nº 2.173/97.**

No tocante à segunda questão salienta-se que a **instituição de Fundo Previdenciário é faculdade atribuída pela Carta Magna aos Municípios e não aos respectivos poderes constitutivos** (art. 149, parágrafo único, e 195, *caput*, da CF/88); não obstante possa a legislação municipal vir a incluir entre os segurados vinculados ao Regime Municipal de Previdência os detentores de mandato eletivo, estabelecendo as regras para tal ingresso, no que pertine a condições, prazo de carência, formas de custeio, etc.

Quanto aos benefícios de aposentadoria que eventualmente venham a ser concedidos a prefeito ou vereador que possua vínculo estatutário com a administração municipal, respondendo a um só tempo à terceira e à quarta questão, esclarece-se que **por força do art. 38, inciso V, da CF/88 os proventos devem ser calculados com base na remuneração do cargo, emprego ou função exercida pelo servidor**, desconsiderado o afastamento.

E, finalmente, respondendo à quinta pergunta, esclarecer que **relativamente ao vereador já aposentado apenas verifica-se a sujeição ao disposto nos artigos 11 e 13 da Lei nº 8.213/91, e alterações, caso a aposentação tenha ocorrido pelo Regime Geral de Previdência Social.**

É o Parecer.

Procuradoria, em 02 de setembro de 1998.

GABRIEL GUY LÉGER  
Procurador

## REGIME JURÍDICO

### 1. FUNCIONÁRIOS REMANESCENTES DO REGIME ESTATUTÁRIO - QUADRO EM EXTINÇÃO - 2. PROMOÇÃO - POSSIBILIDADE.

---

RELATOR	: Conselheiro Quiélse Crisóstomo da Silva
PROTOCOLO	: 86.806/98-TC.
ORIGEM	: Município de Jacarezinho
INTERESSADO	: Presidente da Câmara
DECISÃO	: Resolução 11.336/98-TC. (Unânime)

**Consulta. Os funcionários que, após a adoção pelo município de regime jurídico único, optaram pelo estatutário em quadro em extinção, podem obter promoção dentro deste quadro, se houver vagas, pois a eles foram assegurados por lei local todos os direitos próprios desse regime. A aposentadoria dos ocupantes dos cargos de níveis mais elevados no quadro não causa a extinção automática dos referidos cargos, permitindo a progressão funcional dos servidores de cargos inferiores, atendendo o disposto no art. 39 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 20.076/98 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

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

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LAURI CAETA-NO DA SILVA.



Sala das Sessões, em 30 de julho de 1998.

**JOÃO FÉDER**  
**Vice-Presidente no exercício da Presidência**

**Procuradoria**  
**Parecer nº 20.076/98**

Pelo presente protocolado o Sr. Antônio Felício Demétrio Filho, Presidente da Câmara Municipal de Jacarezinho, encaminha a presente consulta a fim de que este Tribunal se manifeste acerca da possibilidade do acesso de servidor público remanescente do regime estatutário a níveis superiores do quadro em extinção, cujos ocupantes obtiveram aposentadoria.

Esclarece o consulente que o Município de Jacarezinho pela Lei Municipal nº 1.081/92, instituiu o regime jurídico único para os servidores da administração municipal, sendo que em seu § 1º, assegurou todos os direitos pertencentes ao regime estatutário aos funcionários que optassem em continuar neste regime, em quadro em extinção.

Aduz que restaram no Quadro de Pessoal Estatutário, 08 (oito) servidores, alguns já tendo atingido o nível máximo da carreira, havendo presente-mente 02 (duas) vagas decorrentes da aposentadoria de servidores.

Para a devida instrução do expediente, anexou cópia da Lei nº 1.081/92 e o Anexo I da Lei Municipal nº 1.000.

Manifestou-se a Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos por meio do Parecer nº 2.878/98 apontando da legitimidade do consulente em formular consulta junto a este Tribunal.

No mérito, aponta que o cerne da questão reside na natureza provisória do quadro no qual ocorreu a vacância dos cargos, entendendo que em face da vacância decorrente da aposentadoria de seus ocupantes, extinguem-se os cargos que integram o quadro em extinção. Conclui a citada Diretoria pela resposta negativa à consulta.

Contrariamente ao posicionamento da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, à vista do que estabeleceu a legislação municipal - assegurando aos servidores a opção da permanência no regime estatutário, em quadro em extinção, com todos os direitos pertinentes a este regime - este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas entende pela possibilidade da promoção dos servidores aos níveis superiores da carreira.

Embora o consulente questione da possibilidade do acesso a níveis superiores da carreira, a terminologia utilizada não estaria correta, em se tratando, na verdade, de “promoção”, qual seja, de provimento derivado dentro da mesma carreira.

É importante colocar que o Supremo Tribunal Federal já decidiu na ADIN nº 231-RJ (**Revista Trimestral de Jurisprudência**, n. 144, p. 24-60), face o que preceitua o artigo 37, II, da Carta Federal de 1988, que restaram abolidas do ordenamento jurídico pátrio como formas de investidura a ascensão ou acesso, a transferência e o aproveitamento, por se tratarem de formas de ingresso em carreira diversa daquela para qual o servidor público ingressou por concurso.

Assim, em se tratando de servidores integrantes de um quadro em extinção, sob o regime estatutário, por opção facultada pela lei, com os direitos deste regime assegurados, concluímos pela possibilidade da “promoção”, seja por merecimento ou antigüidade, nos termos previstos na legislação municipal.

Não se admitir a promoção a servidores ocupantes de cargos de um quadro de pessoal em extinção, seria o mesmo que retirar-lhes a expectativa da progressão funcional, o que redundaria no não atendimento ao artigo 39 da Constituição Federal que, ao mencionar a instituição do regime jurídico único faz também referência ao plano de carreira.

Vislumbra-se que, no caso, o objetivo pretendido pelo legislador ao disciplinar que os servidores integrariam um quadro em extinção seria não mais admitir o ingresso de novos servidores sob a égide do regime estatutário, quando da vacância do cargo, mas àqueles servidores remanescentes do mesmo quadro, estaria assegurado o direito à promoção.

De todo o exposto, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opina no sentido de que a resposta ao consulente seja nos termos deste pronunciamento.

É o Parecer.

Procuradoria, em 22 de julho de 1998.

**CÉLIA ROSANA MORO KANSOU**  
**Procuradora**

## SUBSÍDIOS DE VEREADORES - FIXAÇÃO

### 1. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19 DE 05/06/98 - 2. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE E INALTERABILIDADE.

---

RELATOR	: Conselheiro João Féder
PROTOCOLO	: 281.059/98-TC.
ORIGEM	: Município de Campo Mourão
INTERESSADO	: Presidente da Câmara
DECISÃO	: Resolução 13.182/98-TC. (Desempate pelo Presidente)

**Consulta. Impossibilidade da aplicação da Emenda Constitucional nº 19/98 a partir de sua promulgação considerando o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que a referida Emenda não é auto-aplicável exigindo norma em sentido formal definindo os subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal que servem como teto para o Poder Público. Necessidade de adaptação da legislação infra-constitucional para sua aplicação integral.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto de desempate do Presidente ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, responde negativamente à Consulta, de acordo com o voto escrito do Relator, Conselheiro JOÃO FÉDER e o Parecer nº 22.429/98 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

A preliminar, apresentada em voto escrito pelo Conselheiro RAFAEL IATAURO foi vencida por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO FÉDER, JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA, NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA e HENRIQUE NAIGEBORREN.

No mérito, acompanharam o voto do Relator, Conselheiro JOÃO FÉDER, os Conselheiros JOÃO CÂNDIDO F. DA CUNHA PEREIRA e NESTOR BAPTISTA (voto vencedor).

O Conselheiro RAFAEL IATAURO votou pela possibilidade do reajuste dos subsídios, nos termos do voto escrito, no que foi acompanhado pelos Conselheiros QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA e HENRIQUE NAI-GEBOREN (voto vencido).

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

Sala das Sessões, em 10 de setembro de 1998.

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

**Procuradoria**  
**Parecer nº 22.429/98**

Através do presente expediente o Sr. João Alves - MD Presidente da Câmara Municipal de Campo Mourão, em exercício -, consulta esta egrégia Corte de Contas acerca da correta interpretação de dispositivo da Emenda Constitucional nº 19, de 05 de junho de 1998, quanto aos seguintes assuntos:

A fixação dos subsídios dos Vereadores que agora é competência privativa da Câmara Municipal pode ser feita hoje (julho/98), definindo novos valores, atualizando/reajustando em 100%?

Os índices de reajuste aplicados aos subsídios de Vereadores serão aplicados aos subsídios dos secretários e servidores em geral. Existe esta vinculação?

Ouvida a Diretoria de Contas Municipais, esta responde a consulta nos termos do Parecer nº 153/98, da lavra da ilustre assessora jurídica Ignez de Lourdes Borges Russ, em cuja ementa - sintetizando o conteúdo de abalizada opinião - consta:

Emenda Constitucional nº 19 - Alteração das normas relativas à remuneração dos agentes políticos locais. Inaplicabilidade dos princípios da anterioridade e da inalterabilidade, antes vigentes. Inexistência de vinculação entre agentes políticos e servidores públicos para fins de revisão das remunerações.

Divergindo, contudo, de algumas conclusões a que chegou a insigne parecerista, cumpre apresentar argumentos que permitirão dar ao tema outros

caminhos a serem eventualmente perfilhados pela Corte na resposta a ser exarada.

Tais conclusões constam do estudo anexo, subscrito pelos Procuradores Angela Cássia Costaldello, Elizeu de Moraes Corrêa e Laércio Chiesorin Júnior, donde se extrai a impossibilidade jurídica das alterações de subsídios de Vereadores na atual legislatura.

Isto considerado, este representante do Ministério Público especial manifesta-se pelo conhecimento da consulta, para - no mérito - respondê-la pela negativa as duas questões formuladas com os fundamentos do estudo anexo.

É o Parecer.

Procuradoria, em 17 de agosto de 1998 .

ELIZEU DE MORAES CORRÊA  
Procurador

#### A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/98 E A ALTERAÇÃO DOS SUBSÍDIOS NA ATUAL LEGISLATURA

A Emenda Constitucional nº 19/98, entre outras modificações, incidiu sobre os incisos V e VI do art. 29 da CRFB/88, que trata da fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais, dando margem à dúvidas, não apenas destes como também dos órgãos de fiscalização, da imprensa e da comunidade em geral.

Com efeito, a nova redação dos citados dispositivos, efetivada mediante a Emenda Constitucional nº 19, de 05 de junho de 1998, assim consignou, *verbis*:

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, §4º, 150, II, 153, III, e 153, §2º, I;

VI - subsídios dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, §4º, 57, §7º, 150, II, 153, III, e 153, §2º, I;

Sobre a remuneração dos Vereadores - antes da referida emenda Constitucional - dispunham os incisos V e VI (alterados) e o inciso VII do artigo 29 do texto constitucional federal, este último mantido intacto.<sup>1</sup>

Na Constituição do Estado do Paraná, de 05/10/1989, igualmente se ratificam as competências deferidas ao Município e se determina a observância de princípios e preceitos da própria Constituição Estadual (art. 16 da CE/89). Dentre estes preceitos, está o de que a remuneração dos Srs. Vereadores é fixado de uma legislatura para a subsequente (art. 16, V da CE/89).

Tal dispositivo, embora similar à regra constitucional alterada (art. 29, V da CRFB/88), continua em vigor naquilo que não dissone com o texto maior, ou seja, apenas está ab-rogado na parte em que estabelece a competência direta da Câmara Municipal para fixar os subsídios, pois agora esta deve proceder mediante lei de sua iniciativa.

Assim, mantém-se regra expressa no ordenamento jurídico paranaense, de cumprimento obrigatório, em que se traz ao plano normativo os princípios da anterioridade e inalterabilidade da remuneração dos agentes políticos locais.

De outro prisma, deve-se consignar que tais princípios, antes expressos no texto constitucional superior, decorrem do conjunto de valores da sociedade e do próprio sistema. O fato de silenciar a nova redação sobre o tema não induz à conclusão de que não mais são aplicáveis. Como princípios axiológicos que são, permanecem no sistema, mesmo que de forma implícita.

Este, portanto, o primeiro aspecto a impedir a alteração da remuneração dos Srs. Vereadores.

Outro aspecto a merecer o devido exame diz respeito à aplicação do art. 2º da Emenda Constitucional nº 19/98 no tempo. É que a fixação dos

---

1 Assim consignavam os textos citados:  
*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, e 153, §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 dispõe 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;*

subsídios - terminologia agora adotada de modo uniforme aos agentes públicos com funções de Estado -, para a presente legislatura, no âmbito local (1997-2000) já se deu ao final da anterior legislatura e se encontra cristalizada. Pode-se afirmar que somente seria admitida alteração, desde que procedida mediante disposição constitucional transitória específica, o que não é o caso das regras emanadas da Emenda Constitucional nº 19/98.

A única norma de aplicação imediata, neste aspecto, é a contida no art. 29 da Emenda Constitucional nº 19/98,<sup>2</sup> que determina a adequação (redução) aos limites agora fixados na Constituição Federal dos subsídios, vencimentos, remuneração, proventos, pensões e quaisquer outras espécies remuneratórias. Mesmo assim, entendeu a excelsa Corte de Justiça que se trata de norma *não auto-aplicável*, em sessão administrativa de 24/06/98, por considerar que depende de lei formal a fixação do subsídio teto para o Poder Público, ou seja aquele a ser pago mensalmente a Ministro do Supremo Tribunal Federal, consoante regra do art. 37, XI da CRFB/98, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº 19/98.

Outro aspecto relevante para o deslinde da interpretação da Emenda Constitucional nº 19/98, é a ofensa ao princípio da moralidade administrativa ao qual estão vinculados também os agentes políticos. É que a alteração de sua própria remuneração é uma prática que não se coaduna com os valores existentes em nossa sociedade. Os representantes populares não detinham - nem detém - poderes para fixar ou elevar sua própria remuneração ou subsídios. Vinculados a buscar e a realizar o interesse público, é ofensivo comportamento voltado à defesa de interesse particular de natureza pecuniária.

Como bem ressaltou a ilustre administrativista mineira, “a inserção da moralidade administrativa como princípio veiculado pela norma jurídica determinou não apenas que a conduta da Administração Pública fosse moral, mas, ainda, que o próprio Direito elaborado e positivado observasse aquela exigência fundamental”.<sup>3</sup>

2 Assim dispõe a referida norma: “Art. 29. Os subsídios, vencimentos, remuneração, proventos da aposentadoria e pensões e quaisquer outras espécies remuneratórias adequar-se-ão, a partir da promulgação desta Emenda, aos limites decorrentes da Constituição Federal, não se admitindo a percepção de excesso a qualquer título.”

3 ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte : Del Rey, 1994. p. 195.



Isto implica que as regras positivadas sem o acatamento do princípio da moralidade administrativa afrontam os fundamentos do ordenamento jurídico. O contraste da norma com o princípio constitucional retira da mesma o fundamento de validade e, por conseqüência, não a aperfeiçoa no sistema. Antes, vicia-a de inconstitucionalidade a merecer controle que a expurgue do conjunto normativo positivado.

Ademais, há a considerar que a alteração da norma constitucional tem repercussão no ordenamento dos Estados e dos Municípios de modo a exigir a respectiva adaptação dos direitos regionais e locais.

Sem esta adaptação, ineficaz o comando superior. Assim, deve haver o disciplinamento por lei local que trate do processo legislativo, no que refere à iniciativa da lei tratada nos incisos V e VI do art. 29 da CRFB/98, com a redação que lhes deu a Emenda Constitucional nº 19/98. Tratando-se, agora, de lei especial a ser editada no âmbito local, indaga-se: à quem foi deferida a competência de iniciativa legislativa - à mesa da Câmara, à maioria, ou a qualquer edil? Tal aspecto deve ser objeto de regulamento específico, no limite da autonomia e da competência deferidos no sistema ao órgão legislativo local.

Diante do que foi exposto, pode-se concluir que a alteração dos subsídios, remuneração ou quaisquer outras espécies remuneratórias dos agentes políticos municipais somente será admissível para efeito de redução aos limites do novo teto constitucional. (art. 29 da Emenda Constitucional nº 19/98), após lei federal que o defina (cf. decisão do STF).

Nos termos da sistemática constitucional e atento aos princípios que norteiam a Administração Pública, a modificação introduzida pela Emenda Constitucional nº 19/98 exige o processo legislativo para lei ordinária local para fixação dos subsídios aos agentes políticos locais, sendo exigível a observância aos princípios da anterioridade e inalterabilidade para sua validade perante o sistema.

Procuradoria, em 13 de agosto de 1998.

**ANGELA CÁSSIA COSTALDELLO - Procuradora do TC/PR**

**ELIZEU DE MORAES CORRÊA - Procurador do TC/PR**

**LAÉRZIO CHIESORIN JÚNIOR - Procurador do TC/PR**

## Voto do Relator

Voto no sentido de que se responda à consulta negativamente, nos termos do parecer da douta Procuradoria, tendo em vista que a manifestação do Supremo Tribunal Federal, declarando que a Emenda Constitucional não tem eficácia plena, faz exigir a adaptação da legislação infraconstitucional, em especial o disposto no art. 40, § 4º que impõe os limites do art. 37 inciso XI, tal como já decidiu o egrégio Tribunal de Contas do Estado de S. Paulo, à unanimidade, em sua deliberação TCA 23423/026/98, antes da sua aplicação integral e, notadamente em face do princípio constitucioinal da moralidade (C. F., art. 37), eis que, vivendo o país uma fase de estabilização monetária, na qual todos estão sendo chamados a compartilhar com a estabilidade da remuneração do setor público, jamais poderia ser moral que apenas os agentes políticos e tão somente por se haver modificado a sistemática de elaboração da norma, passassem a elevar os seus próprios rendimentos a níveis absurdos, tais como já revelaram alguns açodados atos de ganância, em prejuízo dos cofres públicos, o que equivaleria a converter o sacrifício do povo no benefício de apenas alguns.

Em, 21 de agosto de 1998.

JOÃO FÉDER  
Conselheiro Relator

## TEMPO INTEGRAL E DEDICAÇÃO EXCLUSIVA

### 1. GRATIFICAÇÃO ESPECIAL - 2. CARGO EM COMISSÃO - 3. CARGOS - ACUMULAÇÃO.

---

RELATOR	: Conselheiro Henrique Naigeboren
PROTOCOLO	: 397.878/97-TC.
ORIGEM	: Município da Lapa
INTERESSADO	: Presidente da Câmara
DECISÃO	: Resolução 11.580/98-TC. (Unânime)

**Consulta. O regime de tempo integral pressupõe que o servidor tenha um só cargo. No entanto, no caso do consulente, não há como conceder a gratificação de tempo integral por falta de legislação definindo as hipóteses para sua concessão.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 20.640/98 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, QUIÉLSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN 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 agosto de 1998.

**JOÃO CÂNDIDO FERREIRA DA CUNHA PEREIRA**  
**Conselheiro mais antigo no exercício da Presidência**

## Procuradoria Parecer nº 20.640/98

Trata o presente de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal da Lapa, Senhor Marco Antonio Bortoletto, acerca da concessão de gratificação de tempo integral e dedicação exclusiva aos detentores de cargo em comissão e também para funcionários ocupante de dois cargos públicos (Estadual e Municipal).

O Regime de tempo integral e dedicação exclusiva é um regime especial de trabalho e dele deflui uma série de conseqüências, sendo que uma delas é a impossibilidade do exercício de dois cargos simultaneamente, dada a sua natureza jurídica .

Na esteira desse raciocínio citamos as ilações do Administrativista Hely Lopes MEIRELLES, obra **Direito administrativo brasileiro**, quando faz a distinção da gratificação indagada com a de dedicação plena, salientando a impossibilidade do exercício de dois cargos por aqueles que estão sujeitos ao regime de tempo integral, a saber:

A diferença entre o regime *de tempo integral* e o dedicação plena está em que, naquele, o servidor só pode trabalhar no cargo ou na **função que exerce para a Administração, sendo-lhe vedado o desempenho de qualquer outra atividade profissional pública ou particular**, ao passo que, neste (regime de dedicação plena), o servidor trabalhará na atividade profissional de seu cargo ou de sua função exclusivamente para a Administração, mas poderá desempenhar atividade diversa de seu cargo ou de sua função em qualquer outro emprego para particular ou público, desde que compatível com o da dedicação plena. **No regime de tempo integral a servidor só poderá ter um emprego; ... (sem grifo no original) (MEIRELLES, p. 415-416).**

Portanto não é possível a concessão dessa gratificação aos detentores de dois cargos, quer público ou privado.

No que tange a concessão da gratificação de tempo integral, temos a enfatizar que a legislação municipal quando cuida dessa matéria não disciplina as hipóteses para sua concessão e nem tampouco quem pode recebê-la, conforme se infere do disposto no artigo 138 da Lei Municipal nº 1.138/1992 (abaixo transcrito), sujeitando ainda a matéria a regulamentação: “Artigo 138- A gratificação por Tempo Integral e Dedicação Exclusiva será concedida a critério do Prefeito Municipal, nos casos previstos em regulamentação

a ser editada pelo Executivo em valor não superior a 100% (cem por cento) do vencimento básico do funcionário.”

Ressalte-se contudo que a simples regulamentação não é suficiente, face o tratamento genérico dado no artigo citado. A regulamentação pressupõe a existência de lei disciplinando as hipóteses para a concessão, cabendo o regulamento apenas aclarar o conteúdo da lei, para facilitar sua execução não podendo ampliar ou restringi-la. O que não acontece com o artigo referido que não prevê as situações para a concessão.

Portanto, não há como conceder a gratificação de regime de tempo integral por falta de legislação definindo as hipóteses para a sua concessão, que deverão ser disciplinadas mediante lei.

Diante do exposto, este Ministério Público opina que a consulta seja respondida nestes termos.

É o Parecer.

Procuradoria, em 28 de julho de 1998.

VALÉRIA BORBA  
**Procuradora**

# **TABELA DE LICITAÇÃO**

---

---

# LICITAÇÕES E DISPENSA

Válida a partir de 28/05/98

Valores corrigidos referentes aos artigos 23 e 24 da Lei 8.666/93 com as alterações da Lei nº 9.648 de 27/05/98 - D.O.U. 28/05/98

## 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 15.000,00	Até 8.000,00
CONVITE Alínea A	Até 150.000,00	Até 80.000,00
TOMADA DE PREÇOS Alínea B	Até 1.500.000,00	Até 650.000,00
CONCORRÊNCIA Alínea C	Acima de 1.500.000,00	Acima de 650.000,00

“Art. 24 ...

**Parágrafo único.** Os percentuais referidos nos incisos I e II deste artigo, serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por sociedade de economia mista e empresa pública, bem assim por autarquia e fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.”

MODALIDADES	OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA Artigo 23 - Inciso I	COMPRAS E SERVIÇOS Artigo 23 Inciso II
DISPENSÁVEL Artigo 24 - Inciso I	Até 30.000,00	Até 16.000,00

“Art. 120. Os valores fixados por esta Lei poderão ser anualmente revistos pelo Poder Executivo Federal, que os fará publicar no Diário Oficial da União, observando como limite superior a variação geral dos preços do mercado, no período.”

# ÍNDICE ALFABÉTICO



---

**A**


---

ADMISSÃO DE PESSOAL.....	89
PERÍODO ELEITORAL.....	128
AGENTES POLÍTICOS.....	94
ALTERAÇÃO - SUBSÍDIOS.....	27
ALTERAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS.....	27
APLICABILIDADE DA NOVA REDAÇÃO DO ART. 29 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - VEDAÇÃO DE AUMENTO DOS SUBSÍDIOS DOS VEEA- DORES.....	25
APOSENTADORIA.....	98, 104
PENSÃO - TETO.....	138
ÁREA TRIBUTÁRIA - NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO.....	158
ATOS DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO.....	179
AUTONOMIA MUNICIPAL - CF/88 - ART. 30, I.....	185
AUXÍLIO FINANCEIRO.....	109

---

**B**


---

BAPTISTA, NESTOR.....	25
BASE DE CÁLCULO - PROVENTOS.....	190
BEM IMÓVEL.....	114, 122
BENS PÚBLICOS MUNICIPAIS.....	114

---

**C**


---

CADERNO	
ESTADUAL.....	81
MUNICIPAL.....	87
CAMPINA DA LAGOA - PR.....	98
CAMPO MOURÃO - PR.....	200
CARGO	
ELETIVO - CONTRIBUIÇÃO.....	190
EM COMISSÃO.....	118, 147, 207
ANOTAÇÃO - CARTEIRA DE TRABALHO - FGTS.....	138
TÉCNICO.....	185
CARGOS - ACUMULAÇÃO.....	207

BASE DE CONTRIBUIÇÃO.....	138
CRIAÇÃO - FUNÇÃO TÉCNICA.....	118
TÉCNICOS - PROVIMENTO EFETIVO.....	118
CARLÓPOLIS - PR.....	185
CASAS POPULARES.....	83
CASTRO, CLÁUDIO HENRIQUE DE.....	55
CLUBE RECREATIVO.....	109
COHAPAR (VER COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ)	
COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ.....	83
CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO.....	122
CONCURSO PÚBLICO.....	126, 128, 185
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - 1988	
ART. 19 ADCT.....	153
ART. 19, I.....	122
ART. 29.....	25
ART. 29, V e VI.....	200
ART. 30, I.....	185
ART. 37.....	114
ART. 37, § 1º.....	179
ART. 37, II.....	118
ART. 37, IX.....	89
ART. 39.....	196
ART. 40.....	138
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19 DE 05/06/98.....	131, 200
CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ - 1989	
ART. 125, § 3º, II.....	147
CONSTRUÇÃO - MATERNIDADE.....	163
CONTA VINCULADA - ICMS.....	176
CORRÊA, ELIZEU DE MORAES.....	27
CRIAÇÃO - FUNDO ESPECIAL - VEREADORES.....	190
CRUZEIRO DO SUL - PR.....	153

## D

DESPESA IMPRÓPRIA - DESVIO DE FINALIDADE.....	109
---	-----

DESVIO DE FINALIDADE - VERBA .....	109
DOAÇÃO - BEM IMÓVEL.....	123
DOIS VIZINHOS - PR.....	144
DOCTRINA .....	31

## E

---

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19 DE 05/06/98.....	131, 200
EMISSORA DE RÁDIO - CONTRATAÇÃO - CF/88 ART. 37, § 1º .....	179
ESTATUTÁRIO - QUADRO EM EXTINÇÃO .....	196
ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO .....	147
EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO .....	89
EXTINÇÃO - FUNDO DE PREVIDÊNCIA .....	144

## F

---

FGTS (VER FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO)	
FUNCIONÁRIO	
EFETIVO .....	207
REMANESCENTE - REGIME ESTATUTÁRIO.....	196
FUNDO	
ESPECIAL - VEREADOR.....	190
GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO.....	138
PREVIDÊNCIA.....	138, 144
EXTINÇÃO .....	144

## G

---

GASTOS PÚBLICOS COM EDUCAÇÃO E O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO.....	33
GRATIFICAÇÃO ESPECIAL.....	207
GUIMARÃES, FERNANDO AUGUSTO MELLO .....	33

## H

---

HISTÓRIA DO PARANÁ .....	01
HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA .....	147
HORAS EXTRAS.....	98

## I

---

ICMS (VER IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS)	
IBEMA - PR . . . . .	118
IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS	
CONTA VINCULADA . . . . .	176
INCORPORAÇÃO - HORAS EXTRAS - CÁLCULO - PROVENTOS . . . . .	98
INSTITUIÇÃO RELIGIOSA . . . . .	122
INTERESSE	
PÚBLICO . . . . .	122
SOCIAL . . . . .	83
ITAPERUÇU - PR . . . . .	131

## J

---

JACAREZINHO - PR . . . . .	196
JARDIM ALEGRE - PR . . . . .	104
JESUÍTAS - PR . . . . .	94
JURISPRUDÊNCIA . . . . .	79

## L

---

LAPA - PR . . . . .	207
LEI	
FEDERAL	
4.320/64 - ART. 4º E 16 . . . . .	109
ARTS. 58 A 65 . . . . .	126
8.666/93 . . . . .	158
ART. 7º . . . . .	163
8.906/94 - ART. 21 . . . . .	147
9.504/97 - ART. 73, V, "d" . . . . .	89
ORGÂNICA MUNICIPAL . . . . .	94
LICENÇA PRÊMIO . . . . .	153
LICITAÇÃO . . . . .	158, 163, 171

## M

MANDAGUARI - PR .....	179
MARINGÁ - PR .....	163
MATELÂNDIA - PR .....	171
MATERNIDADE .....	163

## N

NOMEAÇÃO - IMPOSSIBILIDADE .....	128
NOTICIÁRIO .....	05
NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO .....	158

## O

OBRA ANTERIOR PARALISADA - INEXISTÊNCIA DE VÍNCULO ....	163
ORTIGUEIRA - PR .....	109

## P

PAINEL .....	23
PALMAS - PR .....	128
PARECER EM DESTAQUE .....	69
PERÍODO ELEITORAL .....	89, 128
PONTAL DO PARANÁ .....	147, 158
PRAZO DE CARÊNCIA .....	98
PREÇO DE MERCADO INFERIOR À PROPOSTA VENCEDORA .....	171
PREFEITO - VEREADORES .....	94
PREVIDÊNCIA	
MUNICIPAL .....	104
SOCIAL .....	190
PRINCÍPIO	
ANTERIORIDADE .....	200
IMPESSOALIDADE .....	114
INALTERABILIDADE .....	200
MORALIDADE .....	114, 200
PROCURAÇÃO - OUTORGA .....	176

PROCURADOR	
GERAL - CARGO EFETIVO .....	185
MUNICIPAL .....	147
PROMOÇÃO	
PESSOAL .....	179
POSSIBILIDADE .....	196
PROTEÇÃO DOS USUÁRIOS DE SERVIÇO PÚBLICO E A REFORMA ADMINISTRATIVA (A) .....	55
PROTOCOLOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ	
27.613/98 .....	83
37.619/98 .....	153
41.756/98 .....	185
61.854/98 .....	98
86.806/98 .....	196
96.836/98 .....	122
152.640/98 .....	118
153.700/98 .....	179
159.806/98 .....	158
160.413/98 .....	126
197.872/98 .....	109
216.338/98 .....	89
218.705/98 .....	176
236.924/98 .....	147
242.100/98 .....	171
246.571/98 .....	144
251.630/98 .....	163
253.195/98 .....	131
254.744/98 .....	190
255.287/98 .....	128
281.059/98 .....	200
322.649/97 .....	114
335.856/97 .....	138
382.048/97 .....	94
397.878/97 .....	207
446.232/97 .....	104

PUBLICIDADE - GASTOS .....	179
----------------------------	-----

## Q

QUADRO DE PESSOAL .....	185
QUINTA DO SOL - PR. ....	190

## R

RECURSOS - DESTINAÇÃO .....	144
REDUÇÃO DAS PARCELAS DE FINANCIAMENTO .....	83
REFORMA ADMINISTRATIVA .....	131, 200, 55, 25, 27
REGIME	
ESTATUTÁRIO .....	153, 196
JURÍDICO .....	196
PREVIDÊNCIA SOCIAL .....	190
REMUNERAÇÃO .....	94
REPASSE TOTAL - DESCONTOS - PRODUTORES .....	171
REPOSIÇÃO SALARIAL .....	94
RESERVA DO IGUAÇU - PR .....	89
RESIDÊNCIA .....	114
RESOLUÇÃO Nº 78/98 DO SENADO FEDERAL .....	176
RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ	
13.182/98 .....	200
10.064/98 .....	158
10.263/98 .....	144
10.653/98 .....	104
10.674/98 .....	179
10.725/98 .....	147
10.875/98 .....	114
10.991/98 .....	163
11.031/98 .....	138
11.073/98 .....	83
11.095/98 .....	109
11.158/98 .....	176
11.336/98 .....	196

11.500/98.....	185
11.562/98.....	171
11.580/98.....	207
11.747/98.....	153
11.778/98.....	118
11.840/98.....	131
11.969/98.....	98
12.008/98.....	94
12.046/98.....	122
12.159/98.....	128
12.756/98.....	126
12.918/98.....	89
13.407/98.....	190
RIO BONITO DO IGUAÇU - PR.....	138
ROSÁRIO DO IVAÍ- PR.....	176

## S

---

SANEPAR - FATURA.....	176
RECEBIMENTO DIRETO.....	176
SANTA FÉ - PR.....	114
SANTO ANTÔNIO DA PLATINA - PR.....	122
SERVIÇO PÚBLICO - USUÁRIO - PROTEÇÃO.....	55
SERVIDOR ADMITIDO SEM CONCURSO PÚBLICO.....	153
SUBSÍDIOS DE VEREADORES - FIXAÇÃO.....	200
SUBVENÇÃO.....	109

## T

---

TABELA DE LICITAÇÃO.....	211
TAXA DE INSCRIÇÃO - CANCELAMENTO - DEVOLUÇÃO.....	126
TEMPO INTEGRAL E DEDICAÇÃO EXCLUSIVA.....	207
TESOUREIRO - PROCURADOR-GERAL - CARGO EFETIVO.....	185
TESTE SELETIVO.....	89
TRÊS BARRAS DO PARANÁ.....	126



## V

---

VEREADOR .....	190
AUMENTO - SUBSÍDIOS - VEDAÇÃO .....	25, 27
REMUNERAÇÃO .....	200
FIXAÇÃO .....	131
SUBSÍDIO - INCONSTITUCIONALIDADE .....	131

## NORMAS EDITORIAIS

A Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná divulga trabalhos originais e de revisão bibliográfica na área de atuação das Cortes de Contas e Ciências afins.

As opiniões e conceitos emitidos nos artigos são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

As colaborações devem ser enviadas, de preferência, em disquete (3 1/2"), digitadas no programa Word for Windows 6.0 e acompanhadas de uma cópia em papel. Os originais deverão apresentar as seguintes informações sobre o autor: nome completo, minicurrículo (instituições a que está ligado, cargos que ocupa, formação acadêmica), endereço, telefone, fax e e-mail.

O recebimento do artigo não implica a obrigatoriedade de sua publicação.

As referências no texto devem ser indicadas através do sistema alfabético (sobrenome do autor em maiúsculas, seguido da data de publicação da obra e página e/ou página inicial-final, entre parênteses, após a citação) ou sistema numérico (chamada feita em algarismo arábico entre parênteses ou acima da linha do texto - número alto - e nota de rodapé). A utilização de qualquer um dos sistemas não dispensa a apresentação de lista de referências bibliográficas ao final do trabalho. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto do artigo são da responsabilidade do autor.

A Comissão Editorial pode reapresentar os originais ao autor para que os adapte às normas editoriais ou esclareça dúvidas porventura existentes e, independente de consulta ao autor, se reserva ao direito de adaptar, estilisticamente, os trabalhos às referidas normas.

Quaisquer dúvidas sobre normalização de documentos, inclusive documentos on-line, podem ser esclarecidas através de consulta às **Normas para apresentação de trabalhos da UFPR** baseadas na Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, disponíveis na Biblioteca deste Tribunal.

Esta Revista foi composta em Swiss 721 e Times New Roman, pela Editech e impressa pela Idealgraf Editora Ltda. em papel Chambril Book.

Pede-se acusar o recebimento a fim de não ser interrompida a remessa

Recebemos a Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná nº 127, jul./set. 1998

Nome: .....  
.....  
.....

Endereço: .....  
.....  
.....

Data: .....  
(a) .....