

PARA FAZER UMA DENÚNCIA UTILIZE O
TELEFONE, A INTERNET OU OS CORREIOS



**DENUNCIE O MAU USO
DO DINHEIRO**

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - Curitiba, nº 141, janeiro/fevereiro/março, 2002

Revista do
Tribunal de Contas
do Estado do Paraná



Curitiba, nº141, janeiro/fevereiro/março, 2002



FIQUE DE OLHO

DENUNCIE O MAU USO DO DINHEIRO PÚBLICO

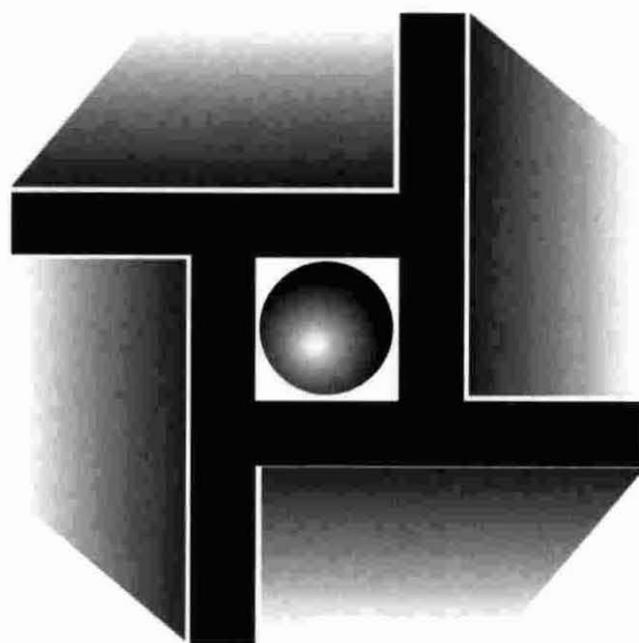
O Tribunal de Contas do Paraná lança o programa de Controle Social e pede para que sociedade denuncie a má administração

**Seminários e
cursos para
prestação
de contas**



**Prefeitos
homenageiam
o presidente
Rafael Iatauro**

**Acompanhe
nesta edição
tudo sobre
o SIM-LRF**



**Revista do
Tribunal de Contas
do Estado do
Paraná**

Curitiba, nº141, janeiro/fevereiro/março, 2002

Solicita-se permuta.
Pide-se canje.
Man Bittet um Austausch.

Exchange is solicited.
On demande l'échange.
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



Rafael Iatauro
Presidente



Henrique Naigeboren
Vice-Presidente



Nestor Baptista
Corregedor-Geral



Quiêse Crisóstomo da Silva
Conselheiro



Artagão de Mattos Leão
Conselheiro



Heinz Georg Herwig
Conselheiro



Fernando Augusto Mello Guimarães
Procurador-Geral

Corpo Especial

Audidores

Roberto Macedo Guimarães

Marins Alves de Camargo Neto

Caio Marcio Nogueira Soares

Jaime Tadeu Lechinski

Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas

Procuradores

Angela Cassia Costaldello

Célia Rosana Moro Kansou

Eliza Ana Zenedin Kondo Langner

Elizeu de Moraes Corrêa

Gabriel Guy Léger

Katia Regina Puchaski

Laércio Chiesorin Júnior

Valéria Borba

Corpo Instrutivo

Diretoria-Geral

Jussara Borba Gusso

Diretoria de Gabinete da Presidência

Paulo José Rocha

Assessoria Especial da Presidência

Duílio Luiz Bento

Assessoria da Presidência

Gil Ruppel

Diretoria de Administração do Material e Patrimônio

José Alberto Reimann

Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos

Carlos Eduardo de Moura

Diretoria de Contabilidade e Finanças

Célia Cristina Arruda

Diretoria de Contas Municipais

Mauritânia Bogus Pereira

Diretoria de Expediente, Arquivo e Protocolo

José Siebert

Diretoria de Processamento de Dados

Tatianna Cruz Bove

Diretoria de Recursos Humanos

Mady Cristine Leschkau de Lemos
Marchini

Diretoria Revisora de Contas

Djalma Riesemberg Jr.

Diretoria de Tomada de Contas

Elys Dallavalli Wistuba

Inspetoria Geral de Controle

Solange Sa Fortes Ferreira Isfer

2ª Inspetoria de Controle Externo

Agileu Carlos Bittencourt

3ª Inspetoria de Controle Externo

José Rubens Cafarelli

4ª Inspetoria de Controle Externo

Angelo José Bizineli

5ª Inspetoria de Controle Externo

Mário de Jesus Simioni

6ª Inspetoria de Controle Externo

Desirée do Rocio Vidal Fregonese

7ª Inspetoria de Controle Externo

Roque Konzen

Coordenadoria de Apoio Administrativo

José Roberto Alves Pereira

Coordenadoria de Apoio Técnico

Paulo Francisco Borsari

Coordenadoria de Auditoria de Operações de Crédito Internacionais

Alcides Jung Arco Verde

Coordenadoria de Comunicação e Relações Públicas

Nilson Pohl

Coordenadoria de Ementário e Jurisprudência

Pedro Domingos Ribeiro

Assessoria de Planejamento

Osni Carlos Fanini Silva

Conselho Superior

Marcelo da Silva Bento

Corregedoria-Geral

Eliane Maria Distéfano Ribeiro

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Coordenação Geral

Pedro Ribeiro

Redação

Pedro Ribeiro

Grace Maria Mazza Mattos

Caroline Gasparin Lichtensztejn

Ementas - Supervisão

Lígia Maria Hauer Ruppel

Ementas

Arthur Luiz Hatum Neto

Christiane de Albuquerque

Maranhão Reicher

Roberto Carlos Bossoni Moura

Revisão

Arthur Luiz Hatum Neto

Caroline Gasparin Lichtensztejn

Christiane de Albuquerque

Maranhão Reichert

Doralice Xavier

Lígia Maria Hauer Ruppel

Maria Augusta Camargo de

Oliveira Franco

Roberto Carlos Bossoni Moura

Normalização Bibliográfica

Maury Cequinel Jr. - CRB 9/896

Alice Sória Garcia - CRB 9/977

Yarusya Rohrich da Fonseca

Assessoria de Imprensa

Nilson Pohl

Publicação Oficial do Tribunal de

Contas do Estado do Paraná

(Coordenadoria de Ementário e

Jurisprudência)

Praça Nossa Senhora de Saete -

Centro Cívico

80530-910 - Curitiba - Paraná

Fax (041) 350-1605/ 350-1665

Telex (41) 30.224

Endereço na Internet: www.tce.pr.gov.br

E-mail: tcpr@pr.gov.br

Tiragem: 2.500 exemplares

Distribuição: Gratuita

Fotos: Julio Cesar Souza

Edição gráfica: Leandro Taques

Impressão: Serzegraf

Sumário

Editorial	9
Controle Social	10
Debatendo com a comunidade	13
Exercício da cidadania e democracia	13
“No final das contas, sou cidadão”	15
Cidadão denuncia nos Correios mau uso do dinheiro	16
Na Lapa, o Tribunal de Contas pede participação da sociedade	17
Lei Fiscal vai acabar com aventureiros	18
Em Foz do Iguaçu, Tribunal de Contas prega canal direto	19
Atuação da Corregedoria	20
Homenagem a Rafael Iatauro	21
Seminário Prestação de Contas	24
Planejamento estratégico na administração	26
Gerenciamento de projetos e como controlar o tempo	27
Fórum de Curitiba: problema ou solução?	28
Perguntas e respostas sobre o SIM-LRF	30
Notas	33
Doutrinas	34
Ementas	43

Editorial

A sociedade como parceira na fiscalização do dinheiro público

O Tribunal de Contas do Paraná sai mais uma vez na frente e inova com o programa Controle Social. São os olhos do Tribunal de Contas no dia-a-dia da população e os olhos da população no dia-a-dia dos administradores públicos. É um ousado instrumento de denúncia e um grande serviço à sociedade paranaense que estimula o sentimento cívico e de cidadania. Não se trata, no entanto, de denunciismo, mas de denúncia com base em fatos reais. Existem mais de R\$ 26 bilhões de dinheiro público circulando no Paraná e que precisam ser fiscalizados, afirma o presidente Rafael Iatauro. “Temos que acabar com a coisa secreta. Quem



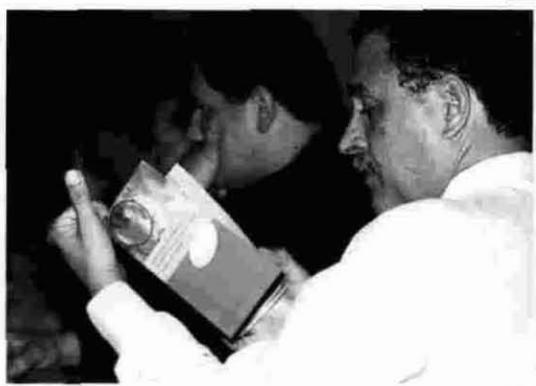
lida com o dinheiro, não pode ter sigilo. O Tribunal de Contas não pode brincar, não pode errar”, observa. Equipe técnica do Tribunal de Contas tem se deslocado para as principais cidades do estado para explicar o programa Controle Social. Houve um pré-lançamento no município da Lapa e um lançamento oficial em Londrina, onde mais de 500 pessoas, representando os diversos segmentos da sociedade, participaram ativamente dos debates. Caro leitor. A partir de hoje, passe em uma das agência dos Correios e faça sua denúncia. Sua participação é importante porque, no final das contas, somos todos cidadãos.

CONTROLE SOCIAL

Mais de 600 pessoas participaram, em Londrina, do lançamento do programa Controle Social, que objetiva estimular a sociedade a fazer denúncias

“É preciso acabar com os segredos dentro da administração pública. Quem lida com o dinheiro público não pode ter sigilo”. Com essas palavras, o presidente do Tribunal de Contas do Paraná, conselheiro Rafael Iatauro, lançou, em Londrina, o programa Controle Social, desenvolvido pelo Tribunal com o objetivo de estimular a sociedade a denunciar o mau uso do dinheiro público. “Temos que assumir a responsabilidade da denúncia. Não o denunciismo puro e simples, mas a denúncia com convicção e responsabilidade. Isso é exercício da cidadania e é isso que precisamos no Paraná e no Brasil”, disse.

Embora tenha apresentado o programa inicialmente na Lapa, foi em Londrina que o Tribunal de Contas fez oficialmente seu lançamento. Uma platéia formada por mais de 600 pessoas, a maioria simples, lotou a Casa da Amizade para ouvir as exposições do órgão que controla mais de R\$ 26 bilhões anuais



As pessoas mostram interesse e prometem participar do programa



Advogada Simone Valaski explica como funciona o programa





Diretora
Mauritânia
Bogus Pereira:
responsabilidade
fiscal



Presidente Rafael
latauro: denúncia,
sim; denunciismo, não



Sidnei Carraro,
presidente de
associação de
moradores de bairro,
disse que participará

de dinheiro público que circula no Estado e tomar conhecimento de como fazer para denunciar. Gente humilde, mas com formação política ideológica, que queria saber sobre essa história de denúncia.

Comunidade participativa

Londrina, historicamente, desperta a vontade de fiscalizar os atos públicos. É uma cidade bastante politizada e seus habitantes exigem transparência na administração pública. O prefeito Nedson Michelette disse que o programa Controle Social é estimulante e é um tema que preocupa Londrina, principalmente pelos fatos recentes. A discussão pública da fiscalização do uso do dinheiro público é importante porque a comunidade pode participar e tomar conhecimento das políticas de investimentos.

O Tribunal de Contas escolheu Londrina para o lançamento da campanha devido à capacidade de mobilização da sociedade local. Um exemplo aconteceu durante as denúncias de corrupção contra o ex-prefeito, Antônio Belinatti. A população teve papel fundamental na cassação através do movimento pela moralidade pública.

No ano passado, o Tribunal de Contas teve suas atribuições ampliadas face à vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, que veio para mudar a administração pública. Este ano, o órgão é responsável pela fiscalização de mais de R\$ 26 bilhões em recursos públicos estaduais e municipais.

Durante todo o ano de 2001, o órgão treinou prefeitos, vereadores e servidores públicos – mais de 15 mil pessoas – além de seu próprio pessoal, na implantação de um sistema informatizado de controle dos gastos públicos. Ainda formalizou acordo com o Ministério Público para uniformizar a atuação no julgamento



Com o auditório lotado, os moradores de Londrina deram demonstração de civismo e mostraram grande interesse em contribuir para denunciar o mau uso do dinheiro público

de questões ligadas com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

“A sociedade precisa dizer o que deve ser feito com o dinheiro arrecadado”, observou o prefeito ao destacar a atuação do Tribunal de Contas que vem se modernizando e dando condições para que o município possa prestar suas contas. O Tribunal de Contas possui uma equipe técnica sempre à disposição e o programa Controle Social é um “passo a frente para debater com a sociedade civil os gastos públicos. É um trabalho pioneiro e uma iniciativa que serve de exemplo para o País”, ressaltou Michelette.

Questão de consciência

Em Londrina, disse, a sociedade participa ativamente do planejamento e investimento do dinheiro público. “Nossa gestão é transparente e cada centavo arrecadado é aplicado



Procurador
Fernando
Guimarães:
podemos
transformar
nosso Estado

corretamente”, garantiu. O presidente do Tribunal de Contas disse que Londrina é, hoje, uma das cidades de maior responsabilidade na gestão pública e seus habitantes têm consciência de cidadania. Lembrou os movimentos populares que derrubaram políticos, para justificar a participação política dos londrinenses.

O debate – perguntas e respostas – de mais de duas horas, durante o lançamento do programa Controle Social em Londrina, foi de altíssima qualidade e extrema importância. A avaliação é do presidente do Tribunal de Contas, Rafael Iatauro e dos técnicos Jussara Gusso, diretora-geral, Fernando Guimarães, procurador-geral, Mauritânia Bogus Pereira, diretora de Contas Municipais, Simone Valaski, assessora jurídica e Mady Lemos Marchini, diretora de Recursos Humanos. Houve a participação maciça da comunidade e, inclusive, dos participantes da mesa e representantes de segmentos políticos e sociais de Londrina.

“Um senhor, aqui de um bairro vizinho, foi preso por roubar três pés de couves. Teve que pagar e ainda prestou serviço à comunidade. O Tribunal de Contas tem como fazer o ex-prefeito de Londrina devolver o dinheiro desviado dos cofres da prefeitura e aplicar a mesma pena que o senhor das couves?”. A pergunta foi feita por um representante de Associação de Moradores de Bairro e 1000 Ongs.

A lei tem caráter linear e é aplicada a todo o cidadão, independente de sua

DEBATENDO COM A COMUNIDADE



Márcia Figueiredo Barioto, Adalgisa Guandalini e Maria Inês Coutinho, atentas ao debate

Exercício da cidadania e democracia

O que estamos lançando hoje, em Londrina, é apenas uma semente, na certeza e na esperança de que vai germinar, crescerá, se transformará numa árvore e dará frutos”, disse o presidente do Tribunal de Contas, conselheiro Rafael Iatauro, ao fazer um apelo para que a população se desperte e ajude na fiscalização do uso do dinheiro público. O Tribunal de Contas e o Ministério Público sozinhos não conseguirão alcançar o resultado pretendido mas, juntos e com o apoio da população, isto certamente ocorrerá, sustentou.

Iatauro chamou a atenção dos participantes, durante o lançamento do programa Controle Social, para o

exercício da cidadania e democracia. Na hora de depositar o voto na urna é preciso ter consciência de que não está apenas votando no candidato, no nome da pessoa, mas no programa político do partido. Assim, ficará muito mais fácil para cobrar resultados futuros. As palavras de Iatauro surtiram efeitos de imediatos, pois o debate foi acirrado e a comunidade de Londrina mostrou interesse nos fatores controle e denúncia.

Assessora jurídica do Tribunal de Contas, Simone Manasses Valaski explicou que o programa Controle Social visa estimular o civismo nas pessoas. É o início de uma grande luta, que começou com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal e visa despertar

a ética e a moral na nova administração pública. É importante que se tenha um planejamento e que se gaste apenas o que se arrecada e se o que foi planejado está sendo efetivamente executado.

A denúncia, disse a assessora jurídica, é prevista na Constituição Brasileira. O Tribunal de Contas conhece a técnica e quer que a sociedade civil participe, com os instrumentos que possui, para poder agir. “A vida avança e quem não avança fica sozinho. O Tribunal de Contas está avançando e cada um deve fazer sua parte. Eu posso fazer por mim e cada um de nós devemos fazer por todos. Isso é responsabilidade fiscal”, reiterou.

condição social, econômica e política. Acontece que algumas pessoas, por sua condição pessoal dispõem de meios financeiros para a contratação de bons advogados para sua defesa, usando os instrumentos jurídicos que a própria lei prevê. Em face disso, alguns casos demoram mais para receber decisão judicial. No final, porém, a justiça se manifesta e o infrator é punido.

Questionamento idêntico foi feito por Pedro Alves Correia, da Comunidade Eclesial de Base – Orçamento Participativo. Ele quis saber o que o Tribunal de Contas poderá fazer quanto à devolução do dinheiro roubado do município (Londrina), que chance terá de ser devolvido e quanto poderá servir para os atuais prefeitos?

O Tribunal de Contas, uma vez tendo apurado desvio de recursos no âmbito da administração pública, determina a imediata devolução dos valores levantados. Não atendido, pelo acusado, remete os autos para o Ministério Público, que tem o poder legal de pedir a indisponibilidade dos bens do infrator, sua prisão e a quebra do sigilo bancário.

Valter Coelho, morador no Cinco Conjuntos, lembrou que a sociedade rural e a classe de renda baixa ainda não tem acesso direto à Internet e pergunta: existe ou há outros meios para denunciar?

A resposta está na campanha que estamos lançando, onde qualquer cidadão pode denunciar através dos Correios, respondeu Iatauro.

O governo do Paraná aumentou impostos (tarifas) da Copel, Sanepar de 25% para 27%. Isto é legal. Como o Tribunal de Contas julga este fato?, pergunta Nilvaldo Luiz Scremin.

O aumento de tarifas (água, energia) decorre de decisões emendadas dos receptivos governos e tem como base a elevação dos custos de produção ou a

necessidade de maiores investimentos na área. O Tribunal de Contas não pode impedir a ação das empresas estatais nesse sentido, salvo de encontrar abusos injustificáveis.

Nilvaldo de Camargo quis saber qual a maior dificuldade em criar uma lei que faça com que um corrupto devolva o valor que tenha desviado a seu favor, ou que se efetue a penhora de seus bens.



Eni Camargo, Edna Camargo, Igor e Gabriela, motivando e incentivando as crianças (acima) e Valdete Pires Cardia (ao lado), presidente da Creche Criança Feliz

Já há dispositivo legal nesse sentido. Porém, trata-se de matéria igualmente demorada e que oferece muitos recursos judiciais. O senador Osmar Dias, do Paraná, apresentou projeto de lei, no Congresso Nacional, objetivando alterar a legislação vigente e dar maior rapidez e agilidade ao processo de devolução aos cofres públicos de recursos desviados

O padre Silvio Andrei, da Arquidiocese de

Londrina, pergunta: na prática, como o cidadão pode ser os olhos do Tribunal de Contas?

Primeiro interessando-se pelos problemas de sua comunidade, participando do planejamento orçamentário (consultas e audiências públicas realizadas para a elaboração do Orçamento Público). Verificando se o que foi planejado está sendo executado. Analisando os relatórios da execução orçamentária publicados (lendo, questionando). Acompanhando o julgamento das contas no Legislativo. Denunciando qualquer irregularidade de que tenha conhecimento ligada à má administração de verbas públicas, ao Tribunal de Contas.

O que fala e pensa a comunidade

Para os londrinenses, a iniciativa do Tribunal de Contas foi muito boa. A maioria perguntou se haverão novos encontros com dirigentes de escolas para esclarecimentos quanto às prestações de contas, devido ao grande número de novos diretores. Pediram para que o órgão fiscalizador propiciasse meios de a população conhecer melhor a Lei de Responsabilidade Fiscal e para que o Tribunal de Contas esteja cada vez mais próximo das diferentes organizações, de forma que o controle seja fomentado constantemente.

Na avaliação dos participantes, há necessidade de um tempo maior para esclarecimentos da população e a expectativa é a de que o Tribunal de Contas, com essa iniciativa, possa trazer benefícios não só agora, mas também no futuro. “Nossa esperança é a de que um dia não precisaremos mais nos preocupar com este ou aquele administrador, visto que, com o julgamento dos seus atos, acredito que teremos somente agente competente na administração pública, porque vamos saber separar o joio do trigo”, salientou um dos participantes.

"NO FINAL DAS CONTAS, SOU CIDADÃO!"

Simone Manassés Valaski
Assessora Jurídica do TC/PR

O advento da Lei de Responsabilidade Fiscal provocou várias mudanças na forma de condução da Administração Pública e reservou aos Tribunais de Contas relevante papel no controle das novas regras que, em essência, alteraram substancialmente o modelo tradicionalmente adotado.

Nesse sentido, a Corte de Contas, objetivando o desenvolvimento de programas e a disseminação do melhor entendimento das alterações ocorridas, assumiu a responsabilidade do avanço da gestão fiscal, como condição indispensável da implantação da verdade administrativa.

Na execução do projeto, inicialmente instruiu e preparou seus técnicos, em face da complexidade dos parâmetros trazidos pela reforma. Na seqüência, apoiado em conteúdo programático específico, realizou amplo treinamento dos agentes públicos, envolvendo prefeitos, vereadores e profissionais responsáveis por órgãos municipais, atingindo o expressivo número de 15.000 participantes. Lançou um dos mais completos instrumentos de administração, o SIM-LRF, Sistema de Informações Municipais e estabeleceu intercâmbio com Tribunais de Contas, Ministério Público e entidades do Governo Federal, especialmente Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, BNDES e Secretaria do Tesouro Nacional.

Vencida essa fase de conscientização, o Tribunal, de forma pioneira, passará a atuar no âmbito do denominado Controle Social, democrático instrumento de participação popular na gestão das cidades. É importante que a comunidade, diretamente ou através de segmentos representativos, tenha conhecimento dos seus direitos, dos limites do administrador

público, da formulação de políticas públicas e que participe efetivamente das decisões onde vive e trabalha, num verdadeiro exercício da cidadania.

Entre a edição de atos normativos, o desenvolvimento de programas e o enfoque preventivo da fiscalização, assumiu esta Corte de Contas, solidariamente aos entes públicos, a responsabilidade na melhoria da gestão fiscal pública.

O Tribunal de Contas do Paraná continuará sua missão de salvaguardar os princípios de moralidade e legalidade do Poder Público contribuindo para a prática da gestão fiscal responsável. É o seu compromisso de trabalhar para uma ação realizadora, competente, perseverante e que vá ao encontro dos interesses do cidadão.

Enfoques:

1- Explicar a nova conduta dos gestores municipais, em face das alterações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000.

2- Ressaltar o papel e os feitos do TC no controle dos gastos públicos e reflexos de suas ações na municipalidade (parecer prévio na prestação de contas, registro dos atos de pessoal, emissão de alertas, auditoria nas obras públicas).

3- Informar sobre os meios de informação à disposição dos munícipes: governo eletrônico, publicação dos relatórios, site Brasil Transparente.

4- Conscientizar sobre a necessidade e importância do envolvimento na gestão municipal.

5- Estimular a participação popular nas audiências públicas para a elaboração das leis orçamentárias (orçamento participativo – interação entre o governo e a população).

6- Aguçar a curiosidade para a divulgação das contas públicas, objetivando o questionamento e a fiscalização, demonstrando a necessidade do cidadão cumprir seu dever para com a receita pública.



Presidente do Tribunal de Contas, Rafael Iatauro, faz a entrega do folder que mostra passo-a-passo o programa Controle Social ao diretor regional dos Correios, Ilves Ribas Caldas Junior

CIDADÃO DENUNCIA NOS CORREIOS MAU USO DO DINHEIRO

Para fazer a denúncia, o cidadão preenche um formulário, se identifica, com nome, endereço, anexa documentos que comprovem a denúncia e encaminha tudo ao TC, através dos Correios

Qualquer cidadão paranaense pode chegar hoje a uma agência dos Correios e fazer, por escrito, denúncias sobre irregularidades na administração pública e encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Pode ter certeza que obterá uma resposta, garante o presidente da casa, conselheiro Rafael Iatauro, que lançou o programa Controle Social e entregou os lotes dos formulários da campanha "No final das contas, somos todos cidadãos", ao diretor regional dos Correios, Ilves Ribas Caldas Junior.

O convênio assinado entre o Tribunal de Contas e os correios possibilita que todo cidadão denuncie, através de um formulário próprio, ações indevidas com o uso do dinheiro público. A campanha foi lançada oficialmente em Londrina, durante seminário com a participação de mais de 600 pessoas, entre representantes de bairros e entidades sociais da cidade.

No documento a ser postado pelo

Correio, já disponível nas 16 agências dos correios de Londrina, o denunciante vai ter que se identificar, colocando nome, endereço, telefone além de, se possuir, anexar documentos que comprovem a denúncia.

A campanha é mostrada à população através de técnicos do Tribunal de Contas que, em seminários, explicam a nova conduta de prefeitos e vereadores, ante à vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal; expõem seu papel na fiscalização e análise das contas públicas e divulgam os meios de informação à disposição dos munícipes.

Sobre o formulário que está sendo colocado nos Correios, o conselheiro diz que "não se trata da prática do denunciamento, comum aos movimentos totalitários, mas de uma contribuição popular, baseada em fatos reais, de preferência acompanhada de documentos".

As 101 agências dos sete maiores municípios paranaenses contarão com material que chegará a todas as 470 unidades dos Correios no Paraná. "Quando a sociedade participa da administração pública, auxiliando a fiscalização, traz benefícios para si própria e consegue diminuir as desigualdades sociais", finalizou Iatauro.



Seminário no Clube Progresso, na Lapa, reuniu mais de 300 pessoas para o lançamento do Controle Social

NA LAPA, O TRIBUNAL DE CONTAS PEDE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE

São mais de
R\$ 26 bilhões
de recursos
públicos
para serem
fiscalizados no
Paraná

Queremos despertar o direito inalienável do cidadão de zelar pelo que é nosso. Todos tem o direito de exigir que o dinheiro do imposto seja bem empregado. Isto agora está na lei”, afirmou o presidente do Tribunal de Contas, Rafael Iatauro, ao falar para mais de 300 pessoas, durante seminário no Clube Progresso, na Lapa. Foi, na verdade, um pré-lançamento do programa Controle Social, que pede para que a comunidade participe, denunciando o mau uso do dinheiro.

Ao lado do prefeito Paulo Furiatti e, tendo na platéia os prefeitos de Araucária, Albanor José Gomes e de Antônio Olinto, José Cleomar Machiavelli, o conselheiro disse que somente a ação do Tribunal e do Ministério Público não será suficiente para colocar fim no mau uso do dinheiro. “É fundamental a participação popular, que agora está regulamentada na Lei de Responsabilidade Fiscal, que criou a figura do controle social”, destacou.

Prefeito Paulo Furiatti defendeu a participação da população nos atos e

lembrou que sua administração instituiu a administração compartilhada, que vem apresentando resultados positivos. Também defendeu a LRF: “O País mudou de forma extraordinária depois desta lei. Agora, o administrador de má fé vai para a cadeia. O dinheiro público é, a partir de agora, ainda mais sagrado”, acrescentou.

Os técnicos do Tribunal de Contas – Simone Manassés Valaski, Mauritània Bogus Pereira e Fernando Augusto Mello Guimarães – explicaram aos participantes como colocar em prática o controle social previsto pela lei. Depois, o encontro foi aberto a perguntas a respeito de temas relacionados com a lei, a administração municipal e a participação popular.

Iatauro destacou que o Tribunal é responsável, este ano, pela fiscalização de mais de R\$ 26 bilhões em recursos públicos estaduais e municipais. “Quando a sociedade participa da administração pública, auxiliando a fiscalização, traz benefícios para si própria e consegue diminuir as desigualdades sociais”, finalizou.

LEI FISCAL VAI ACABAR COM AVENTUREIROS

O corregedor do Tribunal de Contas, Nestor Baptista, disse que a Lei de Responsabilidade Fiscal vai banir os aventureiros da administração pública. Ao encerrar seminário para entidades

sociais promovido pelo órgão, em Paranaguá, reafirmou que não haverá mais lugar nem espaço àqueles que usam de forma errada o dinheiro do contribuinte.

Mais de 400 pessoas participaram do encontro que visa estimular a participação popular na fiscalização dos recursos públicos, conforme prevê a Lei de Responsabilidade

Fiscal. "A lei é uma esperança de que o Brasil pode mudar, o que já vem acontecendo desde maio do ano passado, quando o texto entrou em vigor. Chega de administrador que faz o que bem entende com o dinheiro público, chega de obras paralisadas. É o momento da participação e da transparência", completou.

O presidente do Tribunal de Contas, Rafael Iatauro, lembrou que o órgão está procurando estabelecer um canal direto com a população. Isso se dá através de uma campanha baseada na realização de seminários que visam estimular a organização da comunidade e na colocação, nas agências de correios, de formulários que permitem que qualquer cidadão possa denunciar o mau uso do dinheiro público.

Lembrou que dos 75 artigos da LRF, treze tratam da questão da participação da população no controle de gastos públicos. "Esta lei pode salvar os municípios e o país, na medida em que determina a visibilidade dos atos públicos e que acaba com a ficção nos orçamentos, onde antes a prioridade era as despesa e só depois aparecia a receita", enfatizou Iatauro, pedido aos representantes de entidades sociais que se integrem ao processo de fiscalização, auxiliando o Tribunal.



Conselheiro Nestor Baptista pede, em Paranaguá, participação e transparência



Presença de religiosa no seminário em Paranaguá mostra que toda sociedade quer participar



Após os debates, a diretora Mauritânia Bogus Pereira explica a Lei Fiscal

Presidente Rafael Iatauro explica aos participantes que a intenção é colocar em prática o conjunto de artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal



Com a implantação, nas 30 agências dos correios da região de Foz do Iguaçu, de formulários que permitirão à população denunciar irregularidades na utilização de recursos públicos, em âmbito municipal e estadual, o Tribunal de Contas lançou a campanha “No final das contas, somos todos cidadãos”. O objetivo do órgão é estimular o controle social, ou seja, a participação popular prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Iatauro explicou que trata-se de colocar em prática o conjunto de artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece a figura do controle social, que é, em síntese, o direito que todo cidadão possui de fiscalizar o emprego do dinheiro do imposto que ele paga.

A mesma campanha, que prevê a realização de seminários com entidades sociais e a implantação dos formulários nas agências dos Correios, também foi realizada em São Mateus do Sul, Cianorte e

Palmeira. Até o final de junho, todas as 470 agências dos Correios do Paraná vão dispor do material.

No documento a ser postado pelo correio, o denunciante terá que se identificar, colocando nome, endereço, telefone além de, se

possuir, anexar documentos que comprovem a denúncia. O eventual envio de documentos que possam ser considerados como denúncia, mesmo não identificados, também serão avaliados pelos técnicos do Tribunal.

EM FOZ DO IGUAÇU, TRIBUNAL DE CONTAS PREGA CANAL DIRETO

No seminário, realizado para divulgar e esclarecer a campanha, o presidente do Tribunal de Contas, Rafael Iatauro, disse que o órgão está procurando estabelecer um canal direto com a população, através de seminários e com a colocação de formulários para denúncia do mau uso do dinheiro público nas agências do Correio.

Além da entrega de material explicativo, funcionários do TC também mostram a importância do Controle Social



ATUAÇÃO DA CORREGEDORIA

Em 2001, a Corregedoria-Geral do Tribunal de Contas recebeu 636 novas denúncias. 235 a mais que em 2000, numa média de 53 por mês. No total, a corregedoria está analisando, junto com as pedidas já existentes, cerca de 1724 denúncias. Segundo a coordenadora da Corregedoria-Geral, Eliane Maria Distéfano Ribeiro, algumas delas não têm elementos suficientes para constituir processo, mas, mesmo assim, não deixam de ser apuradas. “Checamos todas as informações recebidas”, garantiu.

Esse grande aumento de denúncias é a tradução de uma comunidade cada vez mais preocupada com a atuação de seus administradores públicos. Confira abaixo os números do ano passado.

DENÚNCIAS EM 2001

Formalizadas adequadamente	501
anônimas por escrito	12
anônimas por telefone	120
via Internet	3
TOTAL DE 2001	636

TOTAL DE DENÚNCIAS ANALISADAS
PELA CORREGEDORIA

1724



Presidente da Associação dos Municípios do Paraná, prefeito Joarez Henrichs, entrega título ao presidente do TC, conselheiro Rafael Iatauro

HOMENAGEM A RAFAEL IATAURO

Thaís Faccio

Reconhecimento
ao homem
público
que levou
conhecimento e
orientação aos
prefeitos
paranaenses

“Um agradecimento singelo, mas justo e merecido pelo seu empenho em defesa da causa pública”. Foi assim que o prefeito de Barracão e presidente da Associação dos Municípios do Paraná (AMP), Joarez Henrichs, disse ao entregar o Título de Honra ao Mérito ao presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, conselheiro Rafael Iatauro. “Os verdadeiros homenageados deveriam ser todos os conselheiros, pois sem o apoio e a compreensão deles não poderia atuar nem 20% ou 30%”, retribuiu o presidente ao receber a homenagem.

Ao saudar o conselheiro Rafael Iatauro pela homenagem recebida da AMP – “parceira feliz em busca de soluções” – o vice-presidente do Tribunal de Contas, conselheiro Henrique Naigeboren, destacou a

importância da Lei Fiscal, que trouxe aos tribunais, em 2000, uma soma de responsabilidades no exame das contas municipais. Lembrou o trabalho desenvolvido pela corte, através de cursos e seminários em todos os cantos do Estado, procurando levar conhecimento e orientação aos municípios para que estes não cometessem erros.

Naigeboren comentou que a homenagem era “um justo reconhecimento” a Iatauro que “emprestou sua inteligência e capacidade a este Tribunal”. Em nome de todos disse estar “jubiloso e gratificado” pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná ter recebido tal homenagem.

Estatuto da Cidade

Presente à solenidade, o prefeito de Curitiba, Cássio Taniguchi, agradeceu a presença de todos, deu as boas vindas aos prefeitos e cumprimentou o presidente do Tribunal de Contas do

Paraná, conselheiro Rafael Iatauro, pelo papel que vem desempenhando na orientação aos administradores públicos.

Enfatizando que todos “nós temos necessidade de nos adequar à Lei Fiscal”, Taniguchi lembrou que desde 1998 a capital paranaense vem se enquadrando à lei e para isto criou o Estatuto da Cidade. “Temos que estar atendo a todas as ordens, para termos condições de bem administrar nossas cidades”, observou, ao afirmar que a homenagem constituía um marco histórico ao Tribunal de Contas e a Associação dos Municípios dos Paraná (AMP). Ressaltou ainda a postura do órgão que “bem orienta e administra as finanças públicas”.

Antes de entregar o Título de Honra ao Mérito, ao presidente do Tribunal de Contas, o prefeito de Barracão e presidente da AMP, Joarez Henrichs, falou um pouco da história de vida do conselheiro, lembrando que Iatauro foi o primeiro radialista esportivo a transmitir uma partida de futebol de outro Estado.

Iatauro, o repórter

Referiu-se ao empresário Paulo Cruz Pimentel, o qual considera uma das pessoas de maior respeito deste País, que sempre frisa que foi Iatauro quem lhe sugeriu que comprasse a “primeira semente do que hoje é um dos grandes complexos de jornal e TV do Brasil, o Grupo Paulo Pimentel”. Contou também o episódio em que Iatauro, como repórter iniciante, foi escalado para entrevistar o governador Moysés Lupion e, dada a emoção da entrevista, perdeu a voz recuperando-a somente uma hora depois.

Satisfeito por prestar uma “simples” homenagem, aprovada por unanimidade, o prefeito de Barracão, revelou que o ato não era para agradar pessoas, mas um reconhecimento pelo trabalho desenvolvido por Rafael Iatauro no Paraná. De acordo com

Henrichs, desde de 1973 Iatauro tem se dedicado “de corpo e alma à vida pública”, pois já naquele ano iniciou um trabalho de levar a todo o interior do Estado cursos e seminários de treinamento a prefeitos, vereadores, contadores e demais técnicos



Secretários de estado, deputados e centenas de prefeitos participaram da homenagem ao presidente Rafael Iatauro

municipais. Citou também a criação da Escola de Administração Municipal do Tribunal de Contas, que somente no ano passado treinou mais de 15 mil pessoas em todo o Estado.

Lição de casa

Na opinião de Henrichs, muitos prefeitos e prefeitas que assumem o cargo pela primeira vez conhecem pouco sobre o funcionamento de uma prefeitura, não sabem o que é um empenho, uma dotação orçamentária, um anexo de balanço ou uma resolução normativa. Isto pode fazer com que prefeitos ou prefeitas, ao tomarem posse, se percam no emaranhado de novos procedimentos que precisam conhecer e adotar.

Porém, disse o presidente da AMP que “só se perde neste labirinto o prefeito ou prefeita que não se socorrem no Tribunal de Contas. Só afunda ante estas novidades o administrador municipal que, por imprudência ou

desconhecimento, não busca no Tribunal de Contas a luz que pode levá-lo ao fim do túnel”.

Ao contrário do que muitos pensam, o Tribunal de Contas não é um órgão rígido, repressor e fechado, mas sim um órgão fiscalizador

extremamente importante, encarregado de zelar pela correção do patrimônio público, frisou o prefeito de Barracão, ao ressaltar que “o TC nunca foi um empecilho, mas um amigo e companheiro”. Ao presidente da Casa, Henrichs agradeceu o empenho em levar treinamento e orientação a cada canto do Estado. “Homem simples e modesto, mas arrojado e determinado em suas metas, continue assim”. Aos demais membros, pediu a continuação do trabalho realizado de “corpo e alma”, o qual “proporciona o bem estar da nossa gente e faz do nosso Estado motivo de orgulho”.

Lei é para todos

Iatauro afirmou que o Tribunal de Contas não tem prazer em discordar das contas, mas sim a preocupação em atender, dentro da lei, as necessidades dos municípios. “Nós e o Ministério Público também fomos apanhados pela lei, tanto que os dois são citados 25 vezes

na Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Supra-sumo da novidade no Brasil, a Lei Fiscal não mudou muito. O que mudou foi a mentalidade do povo brasileiro. Iatauro lembrou que em 17 de março de 1964, Guaraci de Andrade, instituiu a lei 43/200 que dava uma nova formatação aos balanços e à contabilidade pública, prevendo o que se vai gastar e se tem dinheiro para isto.

Mudança mesmo, ressaltou Iatauro, foi a transparência e a responsabilidade dos administradores, pois agora a população pode acompanhar, através da Internet, o que está sendo feito com o seu dinheiro, ou seja, o que se examinava depois, agora é examinado concomitantemente. “A responsabilidade não é só do órgão, mas também do homem público. Acabou a história de rolar dívidas, fazer empréstimos. É o mesmo planejamento da lei 43/200 de março de 1964”.

Aprovar todas as contas

O presidente concordou que o processo de adequação à Lei Fiscal é complicado. Para isto, o órgão está tentando auxiliar tecnicamente com cursos, palestras e seminários em todo o Estado, os administradores públicos. “Temos que saber um pouquinho de cada coisa. Pois a lei é para todos e não só para prefeitos, embora seja esta a impressão que se tem na rua”, frisou.

Iatauro sugeriu aos prefeitos para que façam reuniões nas microrregiões, que conversem e se precisarem podem solicitar ao Tribunal de Contas um técnico. Em sua opinião, não basta só treinar contadores. Todos têm que acompanhar as suas contas, pois antes de reclamar tem que tentar fazer algo, ver o erro e tentar consertar. “Quero ter o prazer de no fim do ano aprovar quase todas as contas. Será uma vitória”, garantiu.

Ao agradecer a lembrança da Associação dos Municípios do Paraná (AMP), o presidente disse novamente

que a homenagem era muito mais dos conselheiros do que dele, pois “sem a ajuda deles não poderia fazer nada”.



Controle social

A próxima meta do Tribunal de Contas é dar ênfase ao controle social, incentivando, conscientizando e conclamando a população a ajudar o órgão. “Hoje a consciência da democracia não se esgota no voto, mas no direito do cidadão em escolher o plano de governo, fiscalizando o seu eleito com a tranquilidade e a consciência do que foi prometido na eleição pelos candidatos será cumprido”, observou Iatauro.

A homenagem, em nome de todos os prefeitos e prefeitas do Paraná, aconteceu no Auditório do Tribunal de Contas e contou com a presença da diretoria da associação, do prefeito de Curitiba Cássio Taniguchi, dos conselheiros do Tribunal de Contas, de deputados, vereadores, secretários de Estado, vários prefeitos e prefeitas e funcionários do órgão. Joarez Henrichs, avisou que os títulos também serão entregues a todos os conselheiros da Corte.

Conselheiros Quielse Crisóstomo da Silva e Henrique Naigeboren, prefeitos de Barracão, Joarez Henrichs e de Curitiba, Cassio Taniguchi

Para auxiliar os municípios paranaenses na forma de apresentar as prestações de contas relativas ao exercício de 2001, o Tribunal de Contas do Paraná promoveu nos três primeiros meses do ano vários treinamentos sobre os novos sistemas de prestações de contas e de acompanhamento mensal, todos módulos integrantes do Sistema de Informações Municipais (SIM).

No primeiro encontro, o presidente do Tribunal de Contas do Paraná, conselheiro Rafael Iatauro, ressaltou a participação dos agentes públicos dizendo estar satisfeito com a receptividade dos prefeitos e seus técnicos com relação ao novo sistema. "É uma prova de maturidade e responsabilidade na administração pública", observou.

A expectativa da Corte para este ano, é que os municípios apresentem melhores resultados na análise das prestações de contas do ano passado, já que as de 2000 tiveram cerca de 40% de falhas por parte dos municípios. O grande número de erros foi atribuído às novas imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, em vigor desde maio do mesmo ano. Mas Iatauro, lembrou: "a Lei Fiscal tem seus defeitos e seus exageros, mas era o que o Brasil necessitava. É um novo desafio para todos nós e o início de uma nova era".

Diretora de Contas Municipais do Tribunal de Contas, Mauritânia Bogus Pereira, acredita que o número de erros deverá diminuir muito este ano, porque o órgão têm procurando repassar todas as orientações necessárias para o envio correto de documentos e relatórios. "Prefeitos e técnicos estão recebendo explicações sobre a nova forma de compor e de protocolar as PCA, para evitar, ao máximo, informações incompletas no processo, que são as grandes causadoras dos erros", disse.

De acordo com o técnico de controle contábil da DCM, José de Almeida Rosa, os novos sistemas, por si só, inibem muitas



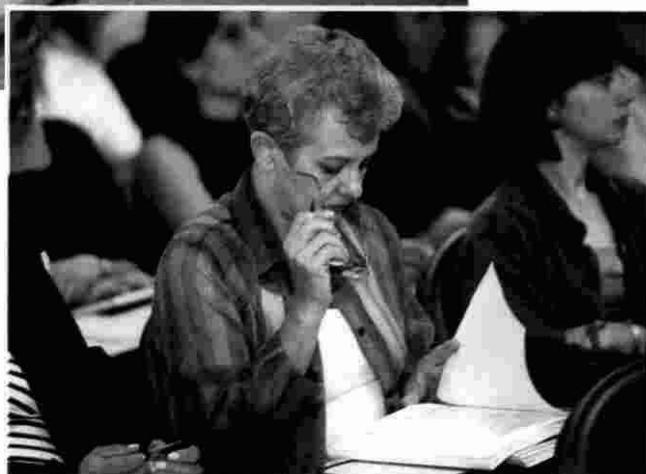
Adriane Princival, uma das participantes do Treinamento sobre SIM-Prestação de Contas - 2001

SEMINÁRIO PRESTAÇÃO DE CONTAS

Acompanhe os cursos e seminários promovidos pelo Tribunal de Contas



José de Almeida Rosa, técnico de Controle Contábil da DCM



Participação de assessores e técnicos de municípios



Celso Elli Buracovski, contador do município de Telêmaco Borba

falhas ao não aceitarem informações incompletas ou defasadas. “Constitui pré-condição para a formalização do recebimento das prestações de contas anuais de 2001 a remessa de informações através do Sistema Informatizado de Captação de Dados Contábeis das PCA 2001, que distribui os dados de uma forma lógica e correta”, explicou.

Os dados informatizados são compostos de tabelas com informações sobre vários fatores contábeis, como alterações orçamentárias, natureza da despesa, ativo permanente, natureza da receita e transferências intragovernamentais. A remessa dos dados informatizados é feita em procedimento único e encaminhada individualmente pelas entidades municipais através do portal eletrônico do Tribunal de Contas. Lá estão disponibilizados mecanismos de consistência, validação e recepção das informações.

As informações que ainda não são transmitidas por via magnética, são enviadas em relatórios e demonstrativos previamente padronizados pelo Tribunal de Contas. Os mesmos devem ser impressos e assinados pelo ordenador da despesa e pelo contador ou responsável pelo setor administrativo pertinente. “A ausência de qualquer dos elementos exigidos constitui fator determinante de irregularidade formal da prestação de contas, salvo quando expressamente declarada, pelo responsável, a sua inexistência ou inaplicabilidade”, alertou técnico de controle contábil da DCM, José de Almeida Rosa .

As PCA de 2001 são o elo de transição para a informatização total de todo o processo de prestação de contas previsto para este ano. “Queremos diminuir erros técnicos e fazer com que o Tribunal de Contas seja mais ágil na análise dos dados. Nossa meta é julgar as prestações de contas no máximo um ano após sua apresentação”, disse latauro.

Parte das prestações de contas já serão feitas através dos sistemas informatizados implantados pela corte e os em papel já será enviado através de relatórios padronizados.

Planejamento estratégico na administração

A capacidade de assimilar mudanças é um dos grandes fatores de sucesso das organizações. A afirmação foi feita pelo mestre em administração pública Roberto Bevilacqua Otero, durante curso de Planejamento Estratégico, realizado no Tribunal de Contas do Paraná. “Um dos principais atributos requeridos para a organização lidar com as mudanças é o desenvolvimento da alta capacidade de reação rápida, que pode ser traduzida em flexibilidade de estruturas, de processos, de sistemas, de trabalho e de controles. Isto permite adaptações imediatas a cenários que se alteram com velocidade”, analisou.

Para Otero, professor da Escola de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, as empresas precisam

o grau de planejamento, o controle adequado e compatível com os desafios da organização. “É necessário buscar o entendimento do comportamento futuro para a resolução antecipada das questões e problemas básicos, onde se incluem o planejamento estratégico e a prospecção de cenários”, disse.

Nenhuma medida terá efeito se a organização não tiver sua missão bem definida. Ou seja, se não souber exatamente sua razão de ser e seu principal objetivo. “Tudo o que se realiza no âmbito da organização deve, necessariamente, ser referenciado à sua missão, que é o componente que lhe dá identidade e sustenta todos os demais processos”, observou Otero.

Apesar de explicar vários conceitos e métodos aplicados para a gestão de



Professor Roberto Bevilacqua Otero, da Escola de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, ministra curso no Tribunal



estar estrategicamente preparadas para enfrentar as turbulências, já que os dogmas e paradigmas organizacionais são colocados à prova o tempo todo através das mudanças tecnológicas.

Mas, a capacidade de adaptação não é o único quesito a ser levado em consideração. Também é fundamental investir tempo e atenção para determinar

resultados, o professor considera que não há uma única resposta ou melhor modelo que possa ser adotado de forma indiscriminada pelas instituições. “É fundamental a formulação de um modelo próprio alinhado ao contexto em que a organização atua”, recomendou, citando a flexibilidade frente às mudanças como a única medida válida para todos.

Gerenciamento de projetos e como controlar o tempo

Transformar idéias em realidade através da execução de projetos. Está foi a base do curso ministrado pela consultora em implantação e desenvolvimento de projetos, Maria Cecília Correia, no Tribunal de Contas do Paraná.

Com o tema “A aplicação do conhecimento, ferramentas e técnicas de projetos para atender às expectativas de uma empresa ou grupo”, Correia explicou que nada acontece se os objetivos estratégicos de uma empresa não forem mapeados dentro de projetos que sejam efetivamente conduzidos à sua implantação. “O gerenciamento de projetos permite a proatividade, devido ao planejamento, além de gerar um orçamento que permite uma decisão mais estruturada sobre gastos”, defendeu.

Dentro dessa metodologia de trabalho e dando ênfase à etapa “gerenciamento de custos”, requerida para assegurar que tudo terminará dentro do orçamento planejado, Correia, analisou cada fase da elaboração e consecução de um projeto. Ela explicou que ao efetuar as estimativas de custos, dois erros esperados sempre serão cometidos: algum item não será previsto e o realizado não vai ser exatamente igual ao estimado. Em função disso e para evitar desvios, a consultora em implantação e desenvolvimento de projetos recomendou, a colocação de um percentual de contingência nas estimativas de custos.

Outra etapa destacada por Correia foi a de “controle de tempo”, que a seu ver, pode representar um dos fatores de sucesso ou insucesso de todo o processo. “Cerca de 30% dos projetos são terminados em 2,5 vezes o tempo inicialmente estimado. Só uma pequena parte (8 a 17%) é concluída dentro do tempo previsto”, contou. Como responsáveis pelo fracasso, apontou o não envolvimento constante do cliente, a falta de suporte dos executivos da empresa e requisitos pouco claros



Consultora Maria Cecília Correia mostra como atender as expectativas de uma empresa ou grupo

ou mal definidos.

Na busca da solução para o problema de atraso aconselhou um aumento da alocação de recursos, fazendo, concomitantemente, melhor uso dos já existentes e a ampliação do prazo do projeto. “Faça um plano de maneira a saber quebrá-lo do modo mais apropriado”, enfatizou.

Cada projeto tem característica e perfil específico de acordo com o propósito a ser alcançado, mas, todos, independente de sua natureza, são eficazes quando cumprem seus objetivos, sustentou a consultora. “Um projeto tem sucesso quando cumpre prazos, custos, presta todas as informações necessárias e, principalmente, deixa o cliente satisfeito”, ensinou.

Fórum de Curitiba: problema ou solução?

Rafael Iatauro

Pres. do Tribunal de Contas do Paraná

Há determinados fatos da administração pública que, pela sua natureza e implicações, causam impacto e geram interpretações variadas sobre a melhor maneira para o seu encaminhamento.



Iatauro:
população
exausta com a
irresponsabilidade

Dentre eles, o das obras inacabadas assume lugar de destaque no sistema governamental, causando preocupação e críticas generalizadas de setores

prejudicados.

Recentemente, o Tribunal de Contas do Paraná concluiu levantamento onde constatou a existência de 1055 obras inacabadas, no Estado, tipificando escolas, creches, pontes, hospitais, estradas, prisão, num volume financeiro sem precedentes, aliado ao expressivo montante dos prejuízos ao tesouro, em decorrência da interrupção da execução.

O diagnóstico dos casos revelou que as disfunções de execução de políticas, somadas à descontinuidade administrativa, fragilidade de controle, desperdício, irresponsabilidade fiscal e falhas de planejamento, têm sido as causas determinantes, com flagrantes prejuízos ao erário e à sociedade.

Nesse quadro preocupante, emerge a obra do Fórum da Comarca de Curitiba, gigante adormecido que repousa numa das áreas mais nobres do espaço urbano da cidade, o Centro Cívico, causando um misto de ansiedade, incompreensão e revolta pela sua paralisação, além de desvirtuar, por completo, a beleza estética do espaço reservado aos três Poderes.

Iniciada em 1981, a construção, após idas e vindas, foi interrompida em 1992, esterilizando, nesse período, o

equivalente a quase 13 milhões de reais, numa afronta ao dinheiro público. E por que foi interrompida? A paralisação é resultado de uma sucessão de acontecimentos e erros, identificados em defeitos de construção, mudança de governo, diferenças interpretativas de projeto, ações judiciais, desentendimentos administrativos, tudo convergindo para um imbroglío prejudicial ao andamento da obra.

É crível afirmar, antecipadamente, que, em que pese a ausência de quantificação, os prejuízos ascendem a valores expressivos, pela própria deterioração da construção, num desrespeito ao contribuinte, que, além de não usufruir da obra, ainda é penalizado pelos acréscimos decorrentes da paralisação e da discricionariedade administrativa.

Essa delicada situação tem que ser enfrentada com determinação, decisão política e responsabilidade fiscal, ainda mais que no edifício serão instalados serviços judiciais indispensáveis ao atendimento do cidadão.

É sabido que, no Estado Democrático de Direito, a justiça é o principal fundamento da preservação das liberdades públicas e a base de sustentação do equilíbrio das relações sociais. Sem uma justiça ágil, com disponibilidade física e funcional condizentes, em que magistrados e advogados possam exercer suas atividades com segurança e condições de trabalho adequadas, tudo estará perdido e semeado o instituto do descrédito.

Projeções financeiras realizadas informam que, tomando por base o que é gasto atualmente com aluguel, pelo Poder Judiciário, é possível concluir que, nos últimos dez anos, já se despendeu aproximadamente 10 milhões de reais com esse compromisso, o que dá bem o exato tamanho das conseqüências da interrupção. Levando-se em consideração que estudos preliminares indicam que são necessários 33 milhões

de reais para a conclusão da obra, dá para dimensionar as perdas incidentes e a agressão ao erário.

Diante da constatação amarga de que a justiça e o cidadão estão definitivamente prejudicados, é preciso solução rápida para tão importante necessidade. Documento entregue ao Governo, por 13 respeitadas entidades ligadas à engenharia e arquitetura paranaense, manifesta que há tecnologia avançada com solução plausível para a conclusão da obra. Ora, se a questão mais complexa tem condições de ser enfrentada, basta que se programem os recursos orçamentários para a execução do projeto.

Não é mais possível conviver com o estigma da iniquidade, das precipitações e da ausência de visão estratégica. Os agentes públicos precisam ter consciência da implantação do equilíbrio entre as relações do Estado com a sociedade, de vencer as incertezas, contradições e desafios.

O Fórum de Curitiba não pode e não deve se perpetuar como um monumento ao desperdício, pois, na prática, traduziria ofensa e desconsideração ao povo e às autoridades judiciárias do Paraná. Não é possível correr o risco de o Fórum tornar-se atração turística. É preciso combater a arrogância, a lengalenga, a burocracia e a transferência de responsabilidade. Não dá mais para postergar. As coisas que precisam ser realizadas reclamam tempestividade, urgência.

Afinal, a população está exausta com a irresponsabilidade fiscal e as incongruências do Poder Público em geral. Exige e quer coisas simples, como o planejamento, firmeza de atitudes, ações concretas, políticas públicas voltadas para o desenvolvimento. É muito? Não. É o mínimo que se espera de um Estado comprometido com a verdade e a cidadania. O Fórum de Curitiba é solução e não problema.

Perguntas e respostas sobre o SIM-LRF

O ano de 2001 foi um ano de mudanças para a administração pública paranaense. Inovações como o Sistema de Informações Municipais – Módulo Lei de Responsabilidade Fiscal, lançado pelo Tribunal de Contas, vieram dinamizar a troca de informações entre o órgão e os municípios, o que exigiu prazos e precisão nas informações repassadas. Para ajudar na assimilação desse novo sistema, o TC/PR, através de sua revista, responde às perguntas mais freqüentes sobre o SIM-LRF.

01. Pode-se trabalhar com mais de um bimestre sem fechamento?

R. Não. Para trabalhar em um bimestre, o anterior deverá ser fechado.

02. Como proceder para corrigir informações no bimestre anterior já fechado, estando trabalhando com novo bimestre em aberto?

R. Deve-se excluir o atual e abrir o anterior para correção.

03. Fechado o segundo bimestre de 2000, é possível reabrir o primeiro para correção?

R. Não. É preciso reinstalar o sistema e começar do zero. Recomenda-se o uso da cópia de segurança (*backup*) para prevenir estes problemas.

04. Atualizando versões do programa após o fechamento de algum bimestre, não se perderão dados?

R. Não. A atualização não interfere nos dados já informados.

05. É preciso transmitir cada bimestre fechado desde 01/2000 à medida em que evoluir a inclusão de dados?

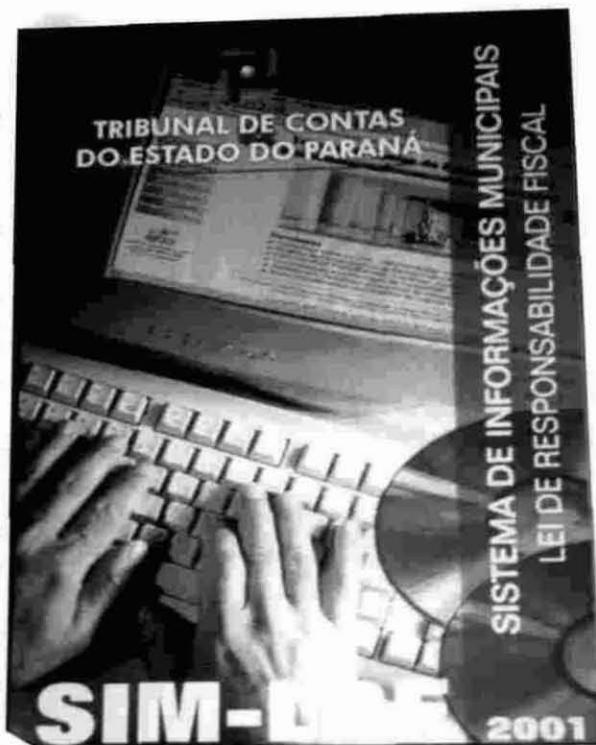
R. Não. Primeiro você deverá gravar todos

os bimestres até 04/2001 no mesmo disquete para depois realizar a transmissão via Internet.

06. Por quê, no 2º bim/2001, o SIM traz o saldo anterior da dívida ativa de 2000 e não àquele referente ao 1º bim/2001?

R. O preenchimento é feito pelo acumulado até o bimestre. Então, o saldo em 2001, sempre será o saldo final de 2000.

07. Na Verificação de Pendência, quando do fechamento do 1º bim/2000, o sistema avisa que não foi informada despesa com mão-



de-obra terceirizada. Há necessidade de justificar que não houve terceirização?

R. Não. O aviso trata-se apenas de um alerta, se confirmado que não há mão-de-obra terceirizada, desconsiderar o aviso (não impede fechamento de bimestre).

08. Como proceder, quando do preenchimento do SIM, se forem verificadas diferenças em relação ao informado anteriormente ao TC?

R. Aproveite esta oportunidade para as devidas correções. Envie os esclarecimentos necessários, anexo ao Relatório de Encaminhamento.

09. Como proceder, se na relação das Entidades do Município, não constar determinados Fundos, ou constar Fundos já extintos?

R. Se você já efetuou o download da estrutura do município a partir do site do tc (www.tce.pr.gov.br) e mesmo assim a relação continua incorreta, solicite atualização de cadastro junto ao Protocolo do TC.

10. Como atualizar o cadastro das Entidades do Município?

R. Encaminhar Ofício à DEAP (Protocolo – TC) solicitando a inclusão e/ou exclusão, acompanhado do ato de criação/extinção da Entidade. Posteriormente, verificar na Internet, se a relação está atualizada.

11. Precisa-se alterar o cadastro no sistema da Câmara, de modo que, na relação de entidades, apareça apenas a Câmara Municipal?

R. Não.

12. Como proceder com a inclusão de dados de Entidade inexistente?

R. O SIM-LRF apenas avisa que a entidade não tem dados. Não impede o fechamento. Explicar a situação no campo observações da tela “Entidades”.

13. Que opção assinalar na tela Entidades, quando o Fundo de Previdência já foi extinto, e o Município não filiou-se ao INSS, sendo as aposentadorias e pensões custeadas pelo tesouro municipal?

R. Não deve ser assinalada nenhuma opção. Na coluna “Observações” redigir texto explicando o fato (nº da Lei e data de extinção do Fundo, etc.).

14. Por quê, mesmo tendo sido cadastrados os Responsáveis pelas Entidades, no fechamento de determinado bimestre, o sistema avisa que os mesmos não foram cadastrados?

R. As datas de início e de fim do Período de Responsabilização deverão abranger o bimestre que está sendo fechado.

15. O valor da Despesa com Pessoal, deverá ser lançada pelo pago ou pelo empenhado?

R. Pelo empenhado. Seguindo o regime de

competência (art. 18, § 2º da LRF)

16. Já foram inseridos os dados de “Pessoal” nos meses 01 e 02, por quê não aceita dados do mês 03?

R. Devem ser preenchidas todas as telas do 1º bimestre e em seguida fechá-lo. Abrir o 2º bimestre, e assim sucessivamente.

17. A despesa com pessoal da Câmara deve ser somada com a do Executivo?

R. As informações devem ser sempre separadas para cada Poder, porque tem limites individuais.

18. Na Câmara Municipal, quando os vereadores estão amparados por liminar, basta uma observação para justificar a distorção do cálculo da contribuição patronal. O sistema emite aviso?

R. Sim, só observação basta. O aviso é apenas um alerta.

19. Na tela “Revisão Salarial – Inativos e Pensionistas”, a “Despesa Proveniente da Revisão” é para ser informada em percentual ou em R\$?

R. Informar em R\$ o valor correspondente ao acréscimo decorrente da revisão. Devendo repeti-lo nos 11 meses subsequentes.

20. Há necessidade de informar a despesa com inativos e pensionistas, vez que já está incluído nas despesas com pessoal?

R. Sim. Há necessidade de se destacar o valor mês a mês.

21. Todos os Tributos deverão ser lançados somente no 1º bimestre de 2000?

R. Sim. Todos os referentes a 1998/2000, serão acumulados no 1º bimestre de 2000.

22. Como proceder quando não houver valores a serem lançados nas telas de Impostos?

R. Inserir nota explicativa com no mínimo 20 caracteres.

23. Por quê o sistema não aceita a inserção de dados do IPTU de 1999?

R. Informar primeiro, os dados de todos os Tributos relativos a 1998.

24. O movimento da dívida ativa do tributo em cada ano representa apenas o valor do ano?

R. Não. Os valores de movimento da dívida ativa em cada ano serão acumulados.

25. Na tela “Tributos”, o lançamento da inscrição em dívida ativa está diferente do

que se preenchia anteriormente nas planilhas. Agora diminuí o saldo a arrecadar?

R. Sim, há que se diminuir o saldo a arrecadar. O valor passa para a dívida ativa.

26. O sistema não aceita a inserção do nº da lei e data em "Tributos" no exercício de 2001?

R. É uma pequena falha no sistema, porém não prejudica o encaminhamento.

27. Nos demonstrativos anteriores, a apuração da Receita Corrente Líquida era bimestral, agora é mensal mesmo?

R. Sim, isso ocorre para que se possa apurar a RCL no exercício móvel.

28. Mesmo não tendo receita, para Câmara Municipal são exigidos lançamentos para Receita Corrente Líquida?

R. Sim, é exigido apenas um lançamento mensal do valor consolidado do Município.

29. Por quê não estão habilitadas as telas de Função e Subprograma, de Resultado Nominal e Primário e de Restos a Pagar?

R. Estas telas somente serão habilitadas a partir do 1º bimestre de 2001. Necessitam de dados anteriores (exercício móvel).

30. O próprio sistema calcula o Resultado Nominal e Primário?

R. Sim, mas há que se lançar os valores de ajustes, se houver, nos campos disponíveis para digitação.

31. O que se preenche no Quadro Comparativo?

R. Nada. Trata-se de demonstrativo preenchido automaticamente pelo sistema.

32. É necessário preencher os campos das Medidas Corretivas?

R. Somente se houver extrapolação. Se o sistema não avisar nada, deixar em branco.

33. Como fazer a opção por semestre no quadro de gestão fiscal?

R. Não há opção. O sistema calcula qualquer mês selecionado.

34. Optando por prazo semestral em "Restos a Pagar", o SIM não aceita preenchimento de dados no primeiro bimestre/2001?

R. Só pode preencher quando completar o semestre, em junho.

35. Os Fundos não fazem fechamento?

R. Não. O fechamento das Entidades é consolidado na Prefeitura.

36. É necessário incluir dados da

Previdência com recursos próprios?

R. Não incluir dados de Previdência independente.

37. Como proceder quando se possui 02 regimes: Geral e Próprio?

R. Indicar os dois e justificar no campo observações, na tela de "Entidades".

38. Quando se faz opção pelo Regime Geral, o sistema não aceita a inserção do índice da contribuição patronal?

R. Feita a opção pelo Regime Geral, o SIM considera automaticamente o índice de 21%.

39. Pode-se encaminhar todos os bimestres do exercício de 2000, mais os 1º e 2º bimestres de 2001 num único disquete?

R. Sim, esta primeira remessa deverá ser feita de uma única vez. De preferência pela Internet.

Atenção: Se você optar pelo envio pela Internet, cada bimestre deverá ser enviado separadamente.

40. Os Relatórios de Encaminhamento emitidos no fechamento de cada bimestre, podem ser enviados todos de uma única vez?

R. Sim, nesta primeira remessa devem ser enviados todos de uma só vez, devidamente assinados.

41. Utilizando somente um computador para inserir dados do Executivo e Legislativo, o Relatório de Remessa pode ser encaminhado conjuntamente?

R. Sim. Com as devidas assinaturas do Prefeito, do Presidente da Câmara e do(s) Contador(es).

42. A Câmara Municipal pode encaminhar o seu disquete em separado da Prefeitura?

R. Sim. A responsabilidade é por Poder.

43. Há possibilidade de instalar o SIM-LRF via Internet?

R. Sim. Baixar por *Downloads*, a Instalação do SIM-LRF (instalador completo).

44. Fazendo fechamento em conjunto da Prefeitura e da Câmara Municipal, qual a senha a ser utilizada?

R. Apenas a da Prefeitura.

45. O sistema não verifica a autenticidade da senha?

R. Não. Essa verificação será efetuada no TC.

O prefeito de Curitiba, Cássio Taniguchi, enalteceu o texto sobre a capital paranaense, publicado na Revista do Tribunal de Contas nº 139, qualificando-o como “um trabalho de conduta e comprometimento com a cidadania”. Secretário do governo municipal de Curitiba, Benoni Manfrin, também não poupou elogios e declarou-se estar orgulhoso de viver numa cidade que é referência internacional de qualidade de vida.

Todos os 399 municípios paranaenses entregaram, ao Tribunal de Contas do Paraná, a prestação de contas 2001 dentro do prazo previsto em lei. O único incidente, foi com o município de Jardim Olinda, na Região Norte, que apresentou a documentação com atraso devido a remessa postal. Devido a Lei de Responsabilidade Fiscal, este ano a prestação de contas anual foi entregue em duas partes, sendo uma documental e outra, por meio magnético – on-line ou em disquete.

Mas de 300 obras estão sendo retomadas pela Paraná Esporte e pela Fundepar. Ambas enviaram comunicado ao Tribunal de Contas informando que escolas e canchas esportivas estão prontas, em fase final de conclusão, com obras em andamento ou com cronogramas refeitos.

De 265 obras paralisadas na área da Fundepar, 39 foram concluídas, 25 tiveram andamento normalizado, 101 passaram por readequação do cronograma físico-financeiro, 47 sofreram aditivos de valor, 13 foram suspensas e as demais

estão em fase de estudos. Já na área da Paraná Esporte, a liberação de R\$ 1.192.680,00 pela Secretaria da Fazenda, possibilitou a retomada da construção de 170 canchas poliesportivas, que fazem parte do Programa Paraná Campeão.

Depois de apresentar um relatório mostrando a existência de 1.055 obras inacabadas no Estado do Paraná, a Comissão de Obras Inacabadas do TC, está investigando agora o destino de R\$ 1,2 milhões que teriam que ser aplicados na construção de abatedouros em 23 municípios paranaenses. Os recursos foram liberados entre 1990 e 1998 através de convênios firmados com as prefeituras e a Codapar/Secretaria Estadual de Agricultura, mas as obras estão paralisadas. A comissão deseja saber porque o cronograma de execução dos matadouros não foi cumprido e qual o destino dos recursos.

Numa única sessão, o Tribunal de Contas do Paraná, julgou 30 processos, emitindo parecer contrário à aprovação das contas de 18 prefeituras e de oito câmaras municipais. Entre as causas das desaprovações destacam-se: a não aplicação dos percentuais estabelecidos para educação e saúde, irregularidades no uso do FUNDEF, não recolhimento de contribuições previdenciárias, irregularidades na extinção de fundos de previdência, concessão de

aumento de salários em período eleitoral e ausência de documentos. foram os principais causadores das desaprovações. A maioria das desaprovações foram relativas às prestações de contas de 2000.

Inspeção realizada pelos Auditores da Comissão de Obras Inacabadas do Tribunal de Contas do Paraná, no prédio abandonado do Fórum de Curitiba, revelou a existência de diversas áreas alagadas na construção, favorecendo a proliferação do mosquito transmissor da doença. Diante deste fato, o presidente da Corte, conselheiro Rafael Iatauro, alertou as secretarias municipais e estaduais de Saúde sobre a necessidade de uma ação imediata de combate ao mosquito da dengue no prédio abandonado, localizado no Centro Cívico da cidade. “Além de ser um monumento ao desperdício do dinheiro público, o prédio pode se transformar num foco de transmissão de doença em plena área central da cidade”, disse Iatauro.

Os municípios paranaenses registraram um superávit orçamentário de cerca de R\$ 291 milhões no ano passado. A informação, dada pelo presidente Rafael Iatauro, com base em dados do Sistema de Informações Municipais do órgão, demonstra que as prefeituras estão procurando se adequar à Lei de

Responsabilidade Fiscal. “Trata-se, sem dúvida, de uma mudança de mentalidade na administração dos municípios, onde o orçamento deixa de ser uma figura de retórica. É também resultado do trabalho que o tribunal vem realizando através de seminários para orientar prefeitos e funcionários municipais sobre as novas regras da administração pública brasileira, definidas pela LRF”, comemorou o presidente.

CARTAS

Recebemos carta do presidente do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Thiers Montebello, agradecendo o envio da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Nela, Montebello destaca o conteúdo da publicação como “fonte imprescindível de consulta para todos aqueles que se dedicam às atividades de fiscalização e controle das contas públicas”.

.....
Diretor do Círculo de Estudos Bandeirantes – órgão cultural vinculado à PUC-PR – Sebastião Ferrarini, agradece e acusa o recebimento da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

.....
O advogado Luiz Eduardo Dluhosch, nos envia a publicação “Execução de Crédito de Natureza Alimentícia Contra a Fazenda Pública.”. O trabalho, explica o autor, corresponde a uma monografia apresentada ao Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos do Paraná.

Resenha sobre a aplicação subsidiária da Lei nº 9784/99 nos processos administrativos dos Tribunais de Contas

Cláudio Henrique de Castro

Assessor Jurídico no TC/PR

1. Legislação aplicável aos processos administrativos dos Tribunais de Contas

Grosso modo, o processo administrativo nos Tribunais de Contas é disciplinado pelo que lhe dispõe, por meio de princípios e regras, a Constituição Federal e a Constituição do Estado-membro, a lei orgânica, o regimento interno e a eventual legislação esparsa, *u. g.* provimentos, portarias etc...

Os princípios orientadores do processo administrativo se combinam com as garantias constitucionais, do Direito Administrativo, sejam explícitos ou implícitos na Constituição Federal e Estadual.

Por exemplo, no Paraná, o art. 27 da Constituição Estadual prevê a aplicação dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, já previstos no art. 37 da Constituição Federal. E mais ainda, o princípio da razoabilidade, da motivação e da economicidade, este último inserido pela Emenda nº 11 de 17/12/2001.

Em vários Estados da federação e/ou nos Tribunais de Contas se verifica a existência de diplomas legais que disciplinam minuciosamente os procedimentos administrativos, traçam-lhes princípios gerais, direitos, deveres, competências, forma dos atos processuais, hipóteses de anulação, revogação e convalidação tratam dos recursos, prazos, sanções etc...

2. Recente julgado do Supremo Tribunal Federal

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal, em sede de mandado de segurança, manifestou-se sobre a competência do Tribunal de Contas da União, conforme o art. 71, inciso IX da Constituição Federal, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou.

Neste julgado, Mandado de Segurança nº 23550-DF, publicado no Diário da Justiça nº 2050-3, p. 534, de 31/10/01, do Tribunal Pleno, Relator Ministro Marco Aurélio, ficou assentado, *verbis*:

(...) A incidência imediata das garantias constitucionais referidas dispensariam previsão legal expressa de audiência dos interessados; de qualquer modo, nada exclui os procedimentos do Tribunal de Contas da aplicação subsidiária da lei geral de processo administrativo federal (L. 9.784/99), que assegura aos administrados, entre outros, o direito a "ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos (art. 3º, II), formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente". A

oportunidade de defesa assegurada ao interessado há de ser prévia à decisão, não lhe suprindo a falta a admissibilidade de recurso, mormente quando o único admissível é o de reexame pelo mesmo plenário do TCU, de que emanou a decisão." (grifamos)

Sem adentrar no mérito de decisão podemos vislumbrar claramente a utilização subsidiária da Lei nº 9784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Poder-se-ia afirmar que a lei federal, neste caso, somente seria aplicável subsidiariamente ao Tribunal de Contas da União. Todavia, como se trata de matéria de competência concorrente da União, dos Estados e Distrito Federal, nos termos do art. 24, inciso XI da Constituição Federal, é possível defender a aplicação subsidiária da referida lei, nos Estados e Distrito Federal e por extensão, nos Tribunais de Contas dos Estados.

3. A pretendida aplicação subsidiária

A primeira indagação é se saber o que é aplicação subsidiária. Subsidiário é aquilo que ajuda, diz-se de um elemento secundário que reforça outro de maior importância ou para este converge, que vem em reforço ou apoio do que se alegou ou se estudou (Novo Dicionário Aurélio Século XXI. São Paulo : Nova Fronteira, 1999).

No Direito Administrativo a aplicação subsidiária dar-se-á na ausência de norma legal que discipline a situação fática objeto da dúvida sobre a aplicação do Direito combinada, evidentemente, com os princípios constitucionais do *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

No âmbito dos Tribunais de Contas, a aplicação subsidiária da lei federal se dará nas hipóteses de inexistência ou existência insuficiente de norma que regule a matéria envolvida na *quaestio iuris*.

4. Conclusão

Na seara da doutrina os atualizadores (Azevedo, Eurico de Andrade e outros) da obra Direito Administrativo Brasileiro de Hely Lopes Meirelles (26ª edição, 2001, p. 644) já acertadamente concluíram:

"A Lei nº 9784/99 (...) a) suas regras aplicam-se às três esferas de administração – Executivo, Legislativo e Judiciário (cf. § 1º do art. 1º) – e, obviamente, também ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas" (grifamos)

Em conclusão, a aplicação subsidiária da Lei Federal nº 9784/99 na hipótese de ausência ou insuficiência de mandamento legal que discipline o *iter* processual, em se tratando dos Tribunais de Contas, é perfeitamente cabível aliás, necessária, na dicção do Supremo Tribunal Federal e da doutrina.

Auditoria Ambiental e o papel do Tribunal de Contas¹

Denise Pinheiro Francisco²

O termo **Auditoria Ambiental**³ aqui utilizado, refere-se à modalidade de auditoria operacional de natureza ambiental, inserida aos trabalhos de Auditoria Integrada realizada em Programas Governamentais⁴, pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, os quais serviram de base para a presente pesquisa.

Os instrumentos para o gerenciamento de um desenvolvimento sustentável em todo o mundo evoluíram muito na última década. Os Estudos de Impacto Ambiental – EIA⁵, as Análises de Risco, o Licenciamento Ambiental⁶, as Consultorias Ambientais e mais recentemente, com o advento das Normas para o Sistema de Gestão Ambiental – ISO⁷ 14000, tais ferramentas são vistas cada vez mais como instrumentos político-econômicos, à medida que vêm trazer à pauta das negociações comerciais a preocupação pelo ambiente em tempos ditos de globalização.

Dessa forma, para uma indústria qualquer competir no mercado internacional, deve adequar-se àquelas normas, ou seja, implementar um Sistema de Gestão Ambiental – SGA que estabeleça normas e requisitos, como p.e., a definição da política ambiental, a compatibilização com a legislação e os planos de emergência em áreas que tenham aspectos associados a impactos ambientais.⁸

Embora somente 316 organizações⁹ no Brasil estejam certificadas pela NBR ISO 14001:1996, a luta pela sobrevivência comercial internacional leva a uma uniformização do modo de produção, formas de gerenciamento – que vão do pessoal ao ambiental – e principalmente, a uma sensibilização para a política ambiental, pelo menos para parte da sociedade.

Apesar desta sensibilização ambiental ganhando corpo em alguns segmentos empresariais, percebe-se que em geral, a política econômica negligencia as relações com o meio ambiente, em detrimento da política ambiental.

Nesse contexto, há uma discussão acirrada acerca da instalação de certas organizações em territórios privilegiados, ou à “Guerra de lugares”, como sugere Santos quando afirma que

*“(...) com as técnicas contemporâneas, multiplicar a produtividade, somente o faz porque os lugares, conhecidos em sua realidade material e política, distinguem-se exatamente pela diferente capacidade de oferecer às empresas uma produtividade maior ou menor. A produtividade e a competitividade deixam de ser definidas devido apenas à estrutura interna de cada corporação e passam, também, a ser um atributo dos lugares. Por isso, as maiores empresas elegem, em cada país, os pontos de seu interesse, (...) Escolhem-se, também, pela mesma via, os lugares que devem ser objeto de ocupação privilegiada e de valorização, isto é, de exportação.”*¹⁰

Um exemplo disso é o caso da instalação de indústrias automotivas estrangeiras que se instalaram em áreas geograficamente interessantes – do ponto de vista econômico – embora originalmente de preservação ambiental, na Região Metropolitana de Curitiba, Paraná.

Ainda que seja lento o processo de evolução do pensamento ambiental, podemos vislumbrar, com um pouco de atenção, as sensíveis mudanças que estão ocorrendo em todo o mundo em torno dessa temática. Ademais,

“(...) com a crescente escassez de determinados recursos naturais, a

*deterioração ambiental não pode ser omitida dos cálculos econômicos, sem que isso cause dano à realidade e à relevância da análise econômica para muitos países especialmente às economias dependentes de recursos naturais”.*¹¹

Nesse sentido, houve algumas iniciativas no Paraná nos últimos anos, com a chegada de financiamentos de bancos internacionais, e programas governamentais de natureza ambiental foram idealizados e desenvolvidos com a contrapartida do Estado. Para a verificação da correta utilização desses financiamentos, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná realiza auditoria.

O Tribunal de Contas do Estado, embora não esteja vinculado diretamente ao Sistema Nacional de Gestão Ambiental – SISNAMA, é um órgão atuante na análise dos gastos públicos, com fortes instrumentos de controle, com o objetivo de verificar, periodicamente, o cumprimento das normas, regulamentos e técnicas relativas à proteção do ambiente.

Com base nesses pressupostos, esta pesquisa trata no seu primeiro capítulo de seu objeto de estudo, a Auditoria Ambiental, o que é este instrumento, quais são seus objetivos e como é vista legalmente no Brasil. No segundo capítulo, discutimos o papel do Tribunal de Contas do Estado do Paraná na proteção ambiental e suas competências legislativas para a utilização desse instrumento.

A pesquisa ora fundamentada inspira-se, principalmente, no desejo de promover melhoria contínua na execução do processo de Auditoria Ambiental pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, possibilitando assim, uma colaboração à gestão ambiental pública.

1. AUDITORIA AMBIENTAL

1.1. Definições

A Auditoria Ambiental é vista de uma forma bastante abrangente, para González-Malaxechevarria¹², um componente ou compartimento da auditoria social, e deve ser independente, sistemático, periódico, documentado e objetivo; realizado por uma equipe interdisciplinar de auditores ambientalistas, estes, especializados nos campos contábil-financeiro-econômico-ambiental. Ele vai mais além, quando sugere que os profissionais desta auditoria devem possuir conhecimento de biologia, de engenharia, de direito, de ciências sociais e da indústria e principalmente do Governo Nacional, capacitados na aplicação dos respectivos procedimentos de auditoria financeira e de gestão.

Um instrumento de gestão, como a Auditoria Ambiental, deve permitir fazer esta avaliação não só nos sistemas de gestão mas também, como indica Valle¹³, sobre o desempenho dos equipamentos instalados em um estabelecimento de uma empresa, para fiscalizar e limitar o impacto de suas atividades sobre o meio ambiente.

Para a Comissão Européia¹⁴, a Auditoria Ambiental, além de contribuir para salvaguardar o meio ambiente, facilita o controle gerencial de práticas ambientais e avalia o cumprimento de diretrizes da empresa, o que incluiria o atendimento da exigências de órgãos reguladores e normas aplicáveis.

Quanto à sua periodicidade, nos lembra Malheiros¹⁵, os procedimentos de auditoria podem ser também ocasionais, principalmente quando relacionados às atividades ambientais de uma empresa, sendo considerados como instrumentos de aprimoramento de seu desempenho ambiental e das ações relativas a essa questão.

Esses procedimentos, conforme assinala a *Environmental Protection*

Agency – EPA¹⁶, devem ser utilizados, principalmente, por entidades regulamentadas relacionadas com o atendimento aos requisitos ambientais.

As Auditorias Ambientais são consideradas ainda, segundo Antunes¹⁷, instrumentos voluntários de gestão ambiental que permitem verificar a compatibilidade da atividade empresarial com a melhoria constante dos padrões ambientais e com o atendimento das normas aplicáveis.

No Brasil, as normas para Auditoria Ambiental foram publicadas pela ABNT¹⁸, 1997 e define Auditoria do Sistema de Gestão Ambiental como um processo sistemático e documentado de verificação, executado para obter e avaliar, de forma objetiva, evidências que determinem se o sistema de gestão ambiental de uma organização está em conformidade com os critérios de auditoria do sistema de gestão ambiental estabelecido pela organização, e para comunicar os resultados desse processo à administração.

Segundo a NBR ISO 14001:1996 (ABNT, 1997), uma organização deve estabelecer e manter procedimentos para identificar os aspectos ambientais (produtos ou serviços) de suas atividades, a fim de determinar aqueles que possam ter impacto significativo sobre o meio ambiente, assegurando que os aspectos¹⁹ relacionados a estes impactos²⁰ sejam considerados na definição de seus objetivos e metas ambientais. E define ainda:

“Sistema de gestão ambiental: a parte do sistema de gestão global que inclui estrutura organizacional, atividades de planejamento, responsabilidades, práticas, procedimentos, processos e recursos para desenvolver, implementar, atingir, analisar criticamente e manter a política ambiental;

Objetivo ambiental: propósito ambiental global, decorrente da política ambiental, que uma organização se propõe a atingir, sendo quantificado sempre que executável;

Desempenho ambiental: resultados mensuráveis do sistema de gestão ambiental, relativos ao controle de uma organização sobre seus aspectos ambientais, com base na sua política, seus objetivos e metas ambientais;

Política ambiental: declaração da organização, expondo suas intenções e princípios em relação ao seu desempenho ambiental global, que provê uma estrutura para ação e definição de seus objetivos e metas ambientais.

Meta ambiental: requisito de desempenho detalhado, quantificado sempre que executável, aplicável à organização ou partes dela, resultante dos objetivos ambientais e que necessita ser estabelecido e atendido para que tais objetivos sejam atingidos.” (ABNT, 1997).

Os conceitos acima definidos foram utilizados para fixar os objetivos propostos ao trabalho de Auditoria Ambiental, permitindo assim, delinear o caminho para o planejamento das atividades e procedimentos adotados.

1.2. Princípios Jurídicos Ambientais

Os princípios do Direito Ambiental são também utilizados pela teoria econômica, e para o estudo do objeto desta pesquisa, são necessários para um entendimento mais profundo acerca da matéria. Esses e outros princípios são traduzidos em síntese por Antunes²¹:

“Princípio do Limite: No inciso V do § 1º do art. 225 da CFRE/88, estabelece padrões de qualidade ambiental que se concretizam em limites de emissões de partículas, de limites aceitáveis de presença de determinados produtos na água etc.

Princípio da Prudência ou da Cautela: Existe um dever jurídico-constitucional de levar em conta o meio ambiente (EIA) quando se for implantar qualquer empreendimento econômico. Determina que não se produzam intervenções no meio ambiente antes de ter a certeza de que estas não serão adversas para o meio ambiente.

Princípio do Equilíbrio: Deve ser realizado um balanço entre as

diferentes repercussões do projeto a ser implantado, isto é, devem ser analisadas as conseqüências ambientais, as conseqüências econômicas, as sociais etc.

Princípio da Responsabilidade: A lei fundamental estabelece no § 3º do art. 225, a responsabilidade objetiva por danos ambientais. O poluidor identificado deve responder por suas ações ou omissões em prejuízo do meio ambiente, de maneira a mais ampla possível de forma que se possa reprimir (restituir o valor original) a situação ambiental degradada e que a penalização aplicada tenha efeitos pedagógicos e impedindo-se que os custos recaiam sobre a sociedade.

Princípio do Poluidor-Pagador – PPP: *As autoridades nacionais devem procurar assegurar a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando em conta o critério de que quem contamina deve, em princípio, arcar com os custos da contaminação, levando-se em conta o interesse público e sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais.”* (Antunes, 2000).

Do ponto de vista econômico, o PPP significa internalização das externalidades. A teoria econômica indica que as soluções eficientes são aquelas encontradas quando uma externalidade é internalizada. Ou seja, o dano ambiental tem um custo e deve ser suportado pelo seu poluidor. *“Conferir os direitos aos poluidores resulta num meio ambiente menos limpo, bem como em valores ambientais mais baixos do que quando o direito é dado às vítimas da poluição.”* (Randall, 1972, Norgaard & Hall, 1974, *apud* Cavalcanti, 1999).

O PPP parte da constatação de que os recursos ambientais são escassos e que o seu uso na produção e no consumo acarretam a sua redução e degradação. Com a crescente escassez de determinados recursos naturais, a deterioração ambiental não pode ser omitida dos cálculos econômicos (passivo ambiental), visto que a economia hoje está intrinsecamente ligada ao planejamento ambiental, principalmente no meio urbano. Se os custos da redução dos recursos naturais não forem considerados no sistema de preços, o mercado não será capaz de refletir a escassez de tais recursos.

Medidas públicas, portanto, são necessárias para alcançar uma melhor alocação desses recursos ambientais, assegurando que os preços dos respectivos bens reflitam mais proximamente à sua escassez relativa, tanto em quantidade quanto em qualidade (Antunes, 2000).

Os princípios fundamentais do Direito Ambiental podem ser estendidos à Auditoria Ambiental, sendo que o PPP, de origem econômica, transformou-se em um dos princípios jurídicos ambientais mais importantes para a proteção ambiental.

1.3. Objetivos da Auditoria Ambiental

Resumidamente, baseando-se em Tibor & Feldmann (1996), os objetivos gerais da Auditoria Ambiental são:

1. Verificar o cumprimento de leis e regulamentações ambientais;
2. Avaliar o desempenho da política ambiental e/ou do Sistema de Gestão Ambiental – SGA (quando houver) e identificar as responsabilidades;
3. Identificar os aspectos/impactos ambientais e estimar os riscos das atividades e operações;
4. Estimar a capacidade de análise gerencial do controle interno para assegurar que as atividades sejam eficazes/eficientes/econômicas.

Nos trabalhos de auditoria, esses objetivos são confrontados com os termos acordados no projeto a ser auditado, geralmente no momento da verificação do respectivo desempenho operacional.

Segundo a Organização Internacional das Entidades Superiores de Fiscalização – INTOSAI, a Auditoria Ambiental requer um critério totalizador, compreensivo, holístico e para o caso das Entidades Fiscalizadoras Superiores – EFS (no Brasil, os Tribunais de Contas da União e das Unidades Federadas), necessariamente um enfoque

governamental²². Pode-se mencionar algumas fontes de critérios geralmente aceitos pela INTOSAI: Organização Mundial de Saúde – OMS, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, a norma inglesa BS7750²³, entre outras.

1.4. Legislação Ambiental Brasileira

A legislação ambiental brasileira é amplamente estudada por diversos autores de Direito e considerada por esses, uma das mais completas no mundo. Porém, até o presente momento não existe uma lei específica que determine a Auditoria Ambiental que atenda os interesses nacionais e por sua vez, das Unidades Federadas.

No âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, está sendo desenvolvido um Termo de Referência²⁴ para o desenvolvimento da metodologia de Auditorias Ambientais, que se baseia, em parte, na norma NBR ISO 14010 (ABNT, 1997) e na legislação do Estado do Rio de Janeiro.

Por outro lado, estão previstas, isoladamente, auditorias ambientais nos Estados de Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo e nos Municípios de Vitória/ES, Santos/SP e São Sebastião/SP. Essas auditorias são geralmente realizadas por organizações independentes, mas não diretamente pelos órgãos públicos (Lei Federal nº 9966/00 e Resolução CONAMA nº 265/00).

A legislação ambiental normalmente designa os papéis e responsabilidades de todas as agências regulamentadoras nacionais de meio ambiente. Incluem-se as leis nacionais de proteção ambiental, planos de política ambiental e seus equivalentes.

O instrumento legal que se destaca como forma prévia de regulação formal na matéria é o Estudo de Impacto Ambiental – EIA, com seu respectivo Relatório de Impactos ao Meio Ambiente – RIMA.

“Um dos mais importantes instrumentos de planejamento ambiental e de intervenção de que é dotado o Direito Ambiental é o Estudo de Impacto Ambiental – EIA, cuja finalidade é realizar um diagnóstico antecipado das conseqüências ambientais decorrentes de atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente.” (Antunes, 2000).

O Poder Público realiza o controle das atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente de forma prévia, pela exigência do licenciamento²⁵, ou simultânea, fiscalizando-as.

O licenciamento ambiental, como forma de controle prévio, existe desde o início da década de 80, sendo um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente. No entanto, ganhou força depois da edição da Resolução nº 001, de 23 de novembro de 1986, do CONAMA, que traçou as diretrizes do EIA.

A Auditoria Ambiental realiza-se normalmente após o EIA, e é exigido constitucionalmente. Neste caso, o auditor irá avaliar se as orientações contidas no estudo, ou nos respectivos Termos de Referência, estão sendo observadas e se os métodos de controle estão sendo eficazes.

É importante salientar que o elaborador do EIA observa os critérios mínimos estabelecidos pelos termos de referência, embora não deva limitar-se a eles. A Administração Pública não poderá rejeitar um EIA sob o argumento de que faltaram análises específicas sobre determinado ponto, se não foram solicitadas nos termos de referência ou se não são obrigatórias. Neste caso, a Administração Pública deverá determinar novos estudos (Antunes, 2000:223).

A importância fundamental do EIA/RIMA consiste na previsão e divulgação de conseqüências negativas de um empreendimento ao meio ambiente e na sugestão das alternativas mais viáveis economicamente e ecologicamente corretas, com vistas a uma opção a ser decidida pelo empreendedor.

Entretanto nem sempre os resultados práticos são os mais adequados, tendo em vista o interesse muitas vezes pender ao poder econômico, e até mesmo ao poder econômico aliado ao político.

Por isso, concordamos com Corrêa²⁶, quando afirma que a aplicação correta da legislação ambiental por parte dos entes públicos deve ser verificada no procedimento de licenciamento ambiental, na exigência de EIA/RIMA, e na realização de Auditorias Ambientais.

O Ministério Público, por sua vez, fiscaliza as empresas privadas, em especial, as indústrias potencialmente poluidoras, além das instituições encarregadas de controlar o meio ambiente. Uma das ações neste processo fiscalizador é a Ação Popular. A Ação Popular constitucional está prevista no artigo 5º, LXXIII, da Constituição da República Federativa do Brasil, nos seguintes termos:

*“Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas e do ônus da sucumbência.”*²⁷

A Lei Federal nº 8.429/92, que regulamenta estes aspectos da Constituição, que introduziu o conceito de Improbidade em seu art. 85, inciso 5º. A Lei de Improbidade Administrativa, como é mais conhecida, representa um marco no Direito Brasileiro, sendo considerada um novo modelo de combate à corrupção administrativa.

Atualmente no Paraná, há cerca de 1000 processos sendo analisados pelo Ministério Público – 280 casos em Curitiba²⁸.

Embora eficiente, a Ação Popular é pouco utilizada, dado à falta de informação ou conscientização da sociedade, até porque a justiça é cara, lenta e inacessível à maioria dos brasileiros, o que reflete a histórica construção de separação Estado-Sociedade no Brasil. Diante dessas prerrogativas, então pergunta-se:

- Os resultados de obras/ações dos Órgãos Estaduais na correção/prevenção de danos ambientais, bem como o desempenho de efetividade, eficiência e economicidade nos serviços contratados, são verificados?

- Em que medida a política ambiental do Estado interfere no planejamento de obras ou serviços públicos que geram impactos ambientais?

- Em que condições (denúncias, pressão política, entre outras) se exerce a maior influência na tomada de decisão dos órgãos ambientais perante situações de risco (acidentes, por exemplo)?

A atuação preventiva, à medida que se situa no plano do risco, e não do dano em si, deve fazer parte de um sistema de gerenciamento ambiental e ser buscada sempre dentro de uma realidade exequível, envolvendo uma série de ações possíveis, *“(...) destacando-se as de proteção aos ecossistemas e as advertências diante de situações emergenciais ou potenciais de risco.”*²⁹

Se for deficitário o gerenciamento ambiental nos segmentos administrativos correspondentes, se não atender às expectativas e questões acima formuladas, então maior é a probabilidade de degradação ambiental no Estado, agravada pela desinformação e consciência coletivas, no que tange ao seu direito primário e constitucionais de viver com dignidade num ambiente ecologicamente “viável”.

A própria palavra “consciência”, do latim *conscientia*, já infere claramente seu significado: *“Cuidado com que se executa um trabalho, se cumpre um dever; senso de responsabilidade; honradez, retidão, probidade (...)”*³⁰, ou seja, o ato de se conscientizar de algo parte do princípio básico da moral, de distinguir o sentimento do dever ou da interdição de praticar determinados atos lesivos.

Podemos observar de que nada serve um compêndio de leis ambientais, se não houver vontade política em aplicá-las com discernimento, competência e economia.

A relação entre a escala da economia e a capacidade de suporte da biosfera, o problema do aumento entrópico gerado pelo processo econômico, a introdução do capital natural na análise econômica, a reestruturação dos macroindicadores com a introdução da contabilidade

de recursos naturais, a valorização de elementos do meio ambiente e de funções ambientais, metodologias de avaliação e internalização de custos ambientais, análise dos fluxos energéticos, entre outros, são temas a serem aprofundados e que constituem um campo da análise científica.

2. O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NA PROTEÇÃO AMBIENTAL

As funções do Tribunal de Contas extrapolam o controle formal da legalidade, para um abrangente sistema de fiscalização voltado à legitimidade e economicidade dos gastos públicos: contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial dos entes públicos (BRASIL, 1988, artigos 70 e 71).

No Paraná, compete ao Tribunal de Contas, a fiscalização financeira e orçamentária do Estado, a fim de poder cumprir com suas atribuições constitucionais e legais (Art. 74, Seção VII da Constituição do Estado do Paraná) e de auxiliar o Poder Legislativo na referida fiscalização através de controle externo e julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e as dos administradores das entidades autárquicas.

A exigência e a sofisticação dos instrumentos de gestão ambiental, como por exemplo o controle e a fiscalização, são imprescindíveis para o processamento das informações sobre a exploração dos recursos naturais e as alterações dos principais ecossistemas. Portanto, um dos principais determinantes a compor as diretrizes do planejamento ambiental são os planos estratégicos do Estado.

A capacidade dos órgãos ambientais de formular e executar políticas e programas estão condicionados a duas vertentes principais: o arranjo político-institucional e uma política econômica de longo prazo, que garantam um quadro de estabilidade de fluxos produtivos e dos instrumentos da gestão ambiental.³²

O Poder Público desempenha importante papel na regulação dessas atividades de gestão ambiental, quer seja no planejamento, ordenamento, incentivo e repressão dos aspectos que potencialmente podem afetar os bens ambientais (Corrêa, 1997).

Assim, ficam sujeitos a Auditoria Ambiental: a Gestão Ambiental Pública (os órgãos de fiscalização do meio ambiente), os planos e Programas Governamentais, a Política Nacional do Meio Ambiente, as Empresas Públicas e a compatibilização ambiental na gestão dos recursos públicos (Corrêa, 1997).

Ainda no contexto dessa discussão, a Lei nº 8.666/93³³, em seu artigo 12, inciso VIII, claramente determina que "*nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos: (...) VIII – impacto ambiental.*"

Portanto, este dispositivo legal demonstra que os Tribunais de Contas, sempre que examinem termos acordados em contratos ou em processos de licitação relativos a obras públicas e/ou outras intervenções físicas, não devem deixar passar despercebidos os aspectos, e seus respectivos impactos ambientais.

As Auditorias Ambientais, dessa forma, podem servir de instrumento de verificação, pelos Tribunais de Contas, da correta aplicação dos recursos financeiros em obras e atividades em programas governamentais com objetivos e/ou metas ambientais. De forma mais abrangente, na redução de custos da prevenção de impactos ambientais, em função do uso racional dos recursos naturais e do correto planejamento das ações públicas.

Destacam-se, nesse contexto, os princípios aplicáveis à Administração Pública – moralidade, legalidade, impessoalidade e publicidade³⁴, permitindo uma avaliação da eficiência, economia e efetividade dessas atividades.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, através de sua

Coordenadoria de Auditoria de Operações de Crédito Internacionais – CAOCI³⁵, em 1996, tomou a iniciativa de desenvolver a avaliação ambiental, incluindo os procedimentos desta atividade àquelas de Auditoria Integrada em programas governamentais.

Além desta inovação, e com o objetivo de melhorar os procedimentos e fluxos administrativos do processo de auditoria, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná estabeleceu uma política de qualidade para o sistema que compreende as diretrizes que se aplicam às atividades de auditoria, para atenderem a conformidade com os requisitos da norma NBR ISO 9001:1994.

Neste processo, a CAOCI implementou os requisitos daquela norma em seus programas, visando o reconhecimento e a credibilidade institucionais perante a sociedade paranaense, buscando sempre que possível e aplicável à preservação do meio ambiente.

Para o cumprimento da Política da Qualidade, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná estabeleceu como objetivos perenes para o seu Sistema de Qualidade³⁶: melhoria contínua e crescente de seus procedimentos e fluxos administrativos; capacitação, desenvolvimento e motivação de seu corpo funcional e de seus fornecedores; e satisfação e credibilidade institucionais perante a sociedade paranaense.

A CAOCI é certificada³⁷ pela NBR ISO 9001: 1994 – Sistema de Gestão da Qualidade, desenvolvendo os seus procedimentos conforme os requisitos exigidos pela norma e mantendo desta forma, o processo de Auditoria sob os mais rígidos critérios de qualidade e aceitação internacionais.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão ambiental é hoje um forte argumento reconhecido por organismos internacionais de crédito no momento de se estabelecer financiamentos a programas de Governo, principalmente para países onde as políticas de desenvolvimento apóiam-se na utilização de recursos naturais como é o caso do Brasil. Essas políticas, para aquelas organizações, devem estar bem integradas em um modelo de desenvolvimento adequado do ponto de vista sócio-ambiental, demonstradas através do compromisso e da vontade.

Nesse contexto, a problemática ambiental representa um desafio para a ciência econômica. Acreditamos – e tentamos demonstrar através da discussão da temática neste trabalho – que precisamos urgentemente de uma estrutura intelectual holística que nos proporcione os recursos para analisar e confrontar a natureza interdisciplinar dos problemas ambientais. Precisamos avançar mais no processo de "melhoria contínua" no sentido de implementar o serviço com maior especificidade e amplitude.

A auditoria ambiental pode (e deve) ser um forte instrumento de controle e política pelos Tribunais de Contas, como vetor da gestão ambiental sustentável, através da exigência da correta utilização do dinheiro público, ou seja, com ética, economia e efetividade.

Iniciativas como esta, podem ser consideradas positivas para os Tribunais de Contas, no sentido de atingir a satisfação e a credibilidade institucionais perante a sociedade. Nas palavras do Presidente do TCE/PR, Conselheiro Rafael Iatauro:

"O Tribunal de Contas do Estado do Paraná tem por escopo o combate ao mau uso do dinheiro público, com a intensificação de uma ação controladora de gestão, assentada num aparato normativo objetivo, eficiente, célere, simplificado e de resultados, buscando sempre a valorização do servidor e objetivando a implantação de fiscalização que se aproxime do controle social."

A responsabilidade e o compromisso com a qualidade de vida e do meio no qual estamos inseridos é dever de cada um de nós.

Notas:

¹ Monografia "Auditoria Ambiental como instrumento de controle pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná: análise do subprojeto de Educação Ambiental do Programa de Saneamento Ambiental na Região Metropolitana de Curitiba", de conclusão do curso de especialização em Análise Ambiental, sob orientação do Professor Msc. Nilson Cesar Fraga, Departamento de Geografia, UFPR. (partes). Curitiba, 2001.

² Bióloga pela PUC/PR e mestranda em Geografia pela UFPR. Técnica da Coordenadoria de Auditoria de Operações de Crédito Internacionais - CAOCI, Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

³ Auditoria Ambiental consiste em um exame objetivo, sistemático, periódico e documentado, que deve ser realizado por uma equipe independente e multidisciplinar, em operações constantes de sistemas de gestão ambiental, público ou privado. Popularizada com o lançamento das Normas de Qualidade Ambiental ISO 14000: 1996, a auditoria ambiental e outras definições são discutidas no primeiro capítulo desta pesquisa.

⁴ Auditoria Integrada é o termo utilizado para as auditorias que verificam aspectos de natureza legal, contábil-financeira e de desempenho operacional. No caso específico, a avaliação ambiental é realizada em alguns Programas de Governo do Estado do Paraná.

⁵ A finalidade do EIA é realizar um diagnóstico antecipado das conseqüências ambientais decorrentes de atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente.

⁶ O licenciamento ambiental se dá em três momentos: a Licença Prévia, na aprovação do projeto de um empreendimento, a Licença de Obras e a Licença de Operação.

⁷ *International Standardization for Organization*. A ISO é uma organização internacional de normalização para atividades produtivas.

⁸ Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT. ISO Série 14000. Coletânea de Normas de Gestão Ambiental. Rio de Janeiro: 1997.

⁹ No Brasil, segundo a INMETRO, existem 316 organizações - 14 no Paraná - certificadas pela NBR ISO 14001 - Sistema de Gestão Ambiental. BVQI, 29/junho/2001.

¹⁰ Milton Santos em Guerra dos Lugares. Artigo especial em Mais! Folha de São Paulo: 08/09/99.

¹¹ Interessante o enfoque que Clóvis Cavalcanti traz para a temática economia versus ambiente. Veja em Cavalcanti, Clóvis (Org.). Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas. 2 ed. - São Paulo, Cortez: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

¹² O conceito de Angel Gonzalez-Malaxechevarria introduziu o tema Auditoria Ambiental para esta autora, por ocasião da I Jornada de Auditoria Global para o Setor Público, realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em 16/08/95. Para conhecer melhor o trabalho desenvolvido por este consultor internacional, veja Gonzalez-Malaxechevarria, Angel. De la Auditoria Integrada a la Auditoria Global: vision futurista de la auditoria pública como instrumento de comunicacion con la sociedade civil - Examen de los objetivos de la informacion nacional producida por el estado moderno. Buenos Aires, 1995.

¹³ Valle, Cyro Eyer do. Qualidade ambiental: o desafio de ser competitivo protegendo o meio ambiente. São Paulo: Pioneira, 1995.

¹⁴ Guia de Verificação ISO 14001/EN ISO 14001. European Commission. DGXI, 1997.

¹⁵ Malheiros, Telma Maria Marques. A adoção das auditorias ambientais na gestão ambiental pública e privada. In: Cursos sobre Auditorias Ambientais. Curitiba: UNILIVRE, 1996.

¹⁶ EPA - Agência federal de proteção ambiental nos Estados Unidos.

¹⁷ Paulo de Bessa Antunes desenvolve a temática sob o olhar de Direito Ambiental, com muita propriedade. Ver Antunes, Paulo de Bessa. Auditoria Ambiental: competências legislativas. In: Seminário Brasileiro de Auditoria Ambiental. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Curitiba, 1997

¹⁸ A Associação Brasileira para Normas Técnicas participou da elaboração para as normas série ISO 14000.

¹⁹ Aspectos ambientais são elementos das atividades, produtos ou serviços de uma organização que pode interagir com o meio ambiente. Um aspecto ambiental significativo é aquele que tem ou pode ter um impacto ambiental significativo ("Sistemas de Gestão Ambiental - Diretrizes gerais sobre princípios, sistemas e técnicas de apoio - NBR ISO 14004", ABNT, 1997).

²⁰ Impacto ambiental é qualquer modificação do meio ambiente, adversa ou benéfica, que resulte, no todo ou em parte, das atividades, produtos ou serviços de uma organização (ABNT, 1997).

²¹ Na obra de Antunes podemos encontrar a discussão sobre as normas de Direito Econômico. Antunes, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 4ª edição. Revista, ampliada e atualizada até 20/01/2000. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2000.

²² XV INCOSAL, Encontro internacional da INTOSAI, 1995.

²³ Cabe ressaltar que esta norma serviu de base para as normas da ISO 14000:1996.

²⁴ Documento do Conselho Nacional do Meio Ambiente, intitulado DZ-56.

²⁵ Decreto 88.351, de 01/06/83, que regulamentou a Lei 6.938, de 31/08/81.

²⁶ Interessante o trabalho do Procurador do Estado junto ao Tribunal de Contas do Paraná, Elizeu de Moraes Corrêa. O autor discorre sobre os aspectos jurídicos e instrumentos legais que o TCE/PR dispõe e, do ponto de vista da atividade governamental, as formas de acompanhamento e fiscalização das ações do Poder Público que, direta ou indiretamente, interfiram no meio ambiente. Veja com detalhes em Corrêa, Elizeu de Moraes. Auditoria Ambiental: guia básico no âmbito dos Tribunais de Contas. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 1997.

²⁷ BRASIL. República Federativa do. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Gráfica do Senado, 1988.

²⁸ Informação dada pelo Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público, Dr. Marco Antônio Teixeira, em Videoconferência no Tribunal de Contas do Paraná, em 29 de agosto de 2001.

²⁹ Croft & Croft. Curso Básico em Auditoria Ambiental aprovado pelo EARA: Manual do participante. Campinas, 1997.

³⁰ Ferreira, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. 2 ed. Revista e ampliada. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1986: 457.

³¹ PARANÁ. Lei Estadual nº 5.615. Dispõe sobre a constituição, competência e funções do Tribunal de Contas do Estado, artigo 19, incisos I e IV. Diário Oficial do Estado. Curitiba, nº 137, p. 1, 16 de agosto de 1967.

³² Ministério do Meio Ambiente. Programa Nacional do Meio Ambiente. Projeto Cenários para o Planejamento da Gestão Ambiental. Brasília, 1996.

³³ Esta lei regulamenta o artigo 37, inciso XXI da CRFB/88, instituindo normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências.

³⁴ Lei Federal nº 8429/92, art. 11º, em "Crimes que atentam contra os princípios da Administração Pública".

³⁵ Conforme Convênio com a Secretaria Federal de Controle, por exigência do BIRD, a CAOCI foi criada para desenvolver auditoria em programas co-financiados por aquele banco, através do Provimento nº 01/92, publicado no D.O.E. nº 3.820, de 05 de agosto de 1992: p.6.

³⁶ Manual da Qualidade do Processo CAOCI - ISO 9001, 20 de novembro de 2000.

³⁷ A CAOCI recebeu o certificado ISO 9001:1994 pela Bureau & Veritas Quality International, em 30 de junho de 2000.

BIBLIOGRAFIA

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas. ISO Série 14000: Coletânea de Normas de Gestão Ambiental. Rio de Janeiro, 1997.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 4ª edição, Revista, ampliada e atualizada até 20/01/2000. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2000. 592 p.

CAVALCANTI, Clóvis (Org.). Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas. São Paulo: Cortez. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2 ed., 1999.

CORRÊA, Elizeu de Moraes. Auditoria Ambiental: guia básico no âmbito dos Tribunais de Contas. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 1997.

GONZÁLEZ-MALAXEHEVARRIA, Angel. De la Auditoria Integrada a la Auditoria Global: vision futurista de la auditoria pública como instrumento de comunicacion con la sociedade civil - Examen de los objetivos de la informacion nacional producida por el estado moderno. Buenos Aires, 1995.

MÉRICO, Luiz Fernando Krieger. Introdução à Economia Ecológica. Blumenau: Editora da FURB, 1996, 160 p.

SZÉLIGA, Aldemir Amaury (Coord.) & ARCO VERDE, Alcides Jung (Coord.). Manual Nacional de Auditoria Governamental. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 1999. 3 vol., 1250 p.

A obrigação de motivar as dispensas de procedimentos licitatórios

Vanessa Queiroz

Acadêmica de Direito

A Administração Pública não é auto-suficiente, no sentido de atender todas as necessidades sociais, de modo que muitas vezes deve realizar negócios para atender os interesses gerais.

Os particulares têm liberdade de buscar ou não um melhor negócio, já as pessoas governamentais não possuem tal liberdade, necessariamente elas deverão buscar o melhor negócio jurídico, tendo em vista que o que gerem não lhes pertence, mas pertence à coletividade.

As pessoas públicas estão submetidas à legislação, de maneira que surge a licitação como procedimento prévio para a contratação de terceiros, como antecedente necessário na realização de contratos públicos.

Analisando historicamente, podemos perceber que já as Ordenações Filipinas previam o pregão para as hipóteses em que fossem ser realizadas obras públicas, a Constituição do Império, em 1824, concedia o governo econômico a certas Câmaras que só podiam adquirir, alienar e construir obras se ficasse demonstrada a vantagem que se obteria destas. Durante todo o período republicano o assunto foi sendo tratado de forma esparsa e sem sistematização, mas foi com o Decreto 200/67 que se iniciou uma regulamentação mais coerente com a realidade do País. A evolução foi ocorrendo de forma que os preceitos legais passaram cada vez mais a buscar a estipulação da necessidade de licitar, e as regras dessa atividade foram tornando-se mais rígidas.

A Constituição Federal de 1988 impôs em seu artigo 37, XXI o dever de licitar como regra geral das contratações para a Administração Pública direta, para os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

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

Atuando em sua competência, a União editou a Lei n.º 8.666 de 21/06/93, que hoje temos como instrumento essencial de disciplina da licitação e do contrato administrativo, é nela que se expressam os comandos de maior relevância, para que o administrador possa gerir a coisa pública da melhor maneira possível.

Lúcia Valle Figueiredo e Sérgio Ferraz definem que

“licitação é o processo administrativo, isonômico, em decorrência do qual a Administração seleciona a proposta mais vantajosa para a contratação de uma obra, serviço, compra, alienação e locação”,¹ e o artigo 3º da referida Lei explicita:

“Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”

Conforme já exposto, o administrador público está no comando de interesses alheios, portanto, a coletividade tem interesse sobre todos os seus atos. Ao estar adstrito à lei o agente público terá seu âmbito de atuação limitado, e a comunidade cujos interesses serve constantemente o fiscalizará.

A licitação é dirigida por alguns princípios fundamentais, que se encontram expressos ou implícitos, tanto na lei especial quanto na própria Constituição Federal. Entre tais princípios encontramos em grau de destaque a impessoalidade, a moralidade, a igualdade, a publicidade e a probidade administrativa.

A impessoalidade é o princípio pelo qual o servidor público afasta seus interesses privados e busca a satisfação dos interesses públicos, fundamentando-se na lei. A moralidade significa que deve o agente ajustar seu comportamento para que esteja voltado à boa-fé, à transparência, à moral, aos bons costumes, e à lei. A igualdade é a essencial garantia de ordem formal e material, devendo ser respeitada em todas as fases da disputa. A publicidade deve existir do início ao final da licitação, pois todos os atos, qualquer que seja a modalidade de licitação, devem ser públicos. Probidade Administrativa é a conduta legal e moral, a total indiferença aos interesses privados e a entrega ao interesse público.

O processo licitatório é por isso regra, a contratação direta é a exceção. Ao dar-se o caráter obrigatório a tal procedimento, visa-se fundamentalmente que as contratações que envolvam obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões, locações, possam ser revestidas de legalidade e moralidade administrativa, atendendo os princípios citados e outros de grande valor.

No entanto, algumas vezes a regra da obrigatoriedade é excepcionada, em razão de situações que não justificam técnica e economicamente sua realização. Dessa forma, o legislador arrolou duas possibilidades de contratação direta, dispensando a realização de licitação, consubstanciada ora na impossibilidade de competição, ora na incompatibilidade

do procedimento com o interesse público, respectivamente a inexigibilidade e a dispensabilidade de licitar.

O artigo 24 da Lei n.º 8.666/93 alinha as hipóteses segundo as quais há dispensabilidade da licitação e o artigo 25 em que há inexigibilidade. Ao dizer “é dispensável a licitação” ou “é inexigível a licitação”, o estatuto transfere ao administrador a análise das circunstâncias, para que conclua pela realização ou não da licitação, desde que presente uma das hipóteses nele descritas.

As hipóteses de dispensa licitatória podem ser classificadas em quatro categorias, a fim de que o estudo seja facilitado:

a) Em razão do pequeno valor.

b) Em razão de situações excepcionantes: ex. em casos de guerra ou grave perturbação da ordem, casos de emergência ou calamidade pública.

c) Em razão do objeto: ex. materiais de uso pelas forças armadas.

d) Em razão da pessoa: ex. contratação do fornecimento ou suprimento de energia elétrica, com concessionário, permissionário ou autorizado.

A inexigibilidade por sua vez ocorre nos casos em que o objeto perseguido pela Administração é singular, ou o ofertante é um só, inviabilizando a competição, nos casos de contratação de serviço técnico em que é notória a especialização de certa empresa, ou na contratação de artista de qualquer setor, desde que consagrado pela crítica ou pela opinião pública.

Veda-se à Administração a contratação direta sem a ocorrência de uma das hipóteses contempladas nos incisos I a XXIV do artigo 24 e no artigo 25 do estatuto. A dispensabilidade é dirigida ao administrador, que detectando a hipótese em que caiba a invocação da figura da dispensa, e concluindo pela sua preferência frente ao procedimento, declara a contratação direta.

Evidentemente, a contratação direta dependerá da presença de um dos fatores autorizadores da dispensa, no entanto devemos também entender que, ainda que diante de uma dessas hipóteses legais de dispensa, caberá à Administração realizar o certame licitatório se reputar conveniente ao interesse público.

Deste modo, como a dispensa não é regra que obriga, mas que faculta, não devemos entender que o ato do administrador na condução dos interesses gerais é ato que prescinde de fundamentação. Pelo contrário, ao se concluir pela não realização do procedimento licitatório, o dever de agir com moralidade e legalidade apenas será garantido através da obrigação de motivar. E não apenas isso, tendo em vista que a licitação é procedimento que busca a melhor proposta para a Administração e privilegia o princípio da isonomia, oportunizando a quem quer que seja participar da competição, a sua dispensa deve ser fundamentada sob pena de ser viciada.

Devemos entender então, que qualquer contratação direta, ainda que permitida pelos dispositivos legais, deve ser motivada, expondo não apenas a base de direito, mas principalmente as razões fáticas pelas quais se entendeu ser ela mais vantajosa, apresentando, destacadamente, o interesse público por cujo apêgo praticou o ato.

Lúcia Valle Figueiredo e Sérgio Ferraz expõem:

*“Na dispensa, a licitação é em princípio devida, mas o administrador, avaliando os princípios constitucionais vetoriais do instituto (moralidade e igualdade), em contraposição a certas circunstâncias em que a lei permite seu afastamento (por isso estão em jogo outros princípios, conectados ao interesse público, a merecerem prioridade), pode decidir (justificada e motivadamente), pela contratação direta”.*²

O motivo é o fundamento do ato administrativo, ele é que autoriza a prática do ato. Por certas vezes a lei indicará o motivo, hipótese em que ocorrendo no mundo fático a previsão abstrata, haverá de ser produzido o ato. Em não sendo expresso em lei o motivo, estaremos diante de discricionariedade administrativa. Na discricionariedade a vontade é relevante, pois a lei deixou a cargo do agente ponderar as circunstâncias concretas, procedendo da maneira que entender correta para atender o interesse público.

Deixando-se de lado as discussões terminológicas que se fazem presentes entre os doutrinadores no que se refere à denominação dos elementos do ato administrativo e sua classificação, temos que o motivo é um dos elementos do ato administrativo, de modo que a sua ausência ou falsidade implicará invalidade do ato produzido.

A motivação, que é a explicitação dos motivos, será imprescindível quando se trata de ato discricionário: ela indica quais foram as bases legais e fáticas que levaram à realização do ato. Entende-se por base legal, o dispositivo de lei que permite a produção do ato, e base fática nada mais é que as circunstâncias que levaram ao ato.

O ilustre professor Celso Antônio Bandeira de Mello ao tratar da motivação diz que: “dito princípio implica para a administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhe os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos caos em que este último esclarecimento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo”³.

Segundo a teoria dos motivos determinantes, a validade do ato está submetida aos motivos trazidos como seu fundamento, de modo que se estes forem falsos ou inexistentes, o ato será nulo, ainda que a lei tenha estabelecido anteriormente os motivos ensejadores dos atos. Assim, cabe aos administradores o máximo cuidado com a exposição dos motivos que os levaram a praticar o ato, sob pena de verem seus atos declarados nulos.

Alguns dispositivos legais são restritos, exigindo algumas características especiais para que seja possível a dispensa. Nesse caso deve o administrador demonstrar, através da motivação, não só que a contratação direta é mais benéfica para a Administração, mas também fazer perceber que a situação que enfrenta se enquadra perfeitamente na exigência fixada em lei.

Vejam alguns exemplos para entendermos melhor essa fundamentação.

Na contratação de pequeno valor (art. 24, I e II), a lei exige que para haver dispensa o objeto perseguido pela administração não supere 10% do limite previsto na alínea “a” do inciso I do artigo 23 – para compras e serviços de engenharia – ou o estabelecido na alínea “a” do inciso II do

artigo 23 – para serviços, compras e alienações. A fixação de tal critério objetivo repercute favoravelmente, pois elimina a discricionariedade do administrador, no entanto, a lei, bastante cuidadosa, determina que para que tal dispensa seja declarada o objeto licitado não pode resultar de parcelamento ou fracionamento, que, pela mesma natureza, poderia ser executado conjunta e concomitantemente. Aqui fica clara a exigência legal da necessidade não apenas de se demonstrar que a contratação direta é favorável, mas também de que a hipótese fática se encontra na disposição legal, demonstrando que o valor é compatível e que não está havendo fracionamento do objeto.

No caso de preços excessivos poderá a Administração dispensar a licitação quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, caso em que possibilitando aos licitantes oferecimento de novas propostas, persista a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços, ou dos serviços. Mas a lei ainda acrescenta que quando todas as propostas forem desclassificadas por preços excessivos, facultar-se-á aos licitantes a apresentação de novas propostas. Deste modo na motivação indicará o administrador a existência de licitação, a apresentação de valores incompatíveis e a oportunidade que se ofereceu aos licitantes de novas propostas.

No caso de necessidade de comprar ou alugar um imóvel destinado à Administração, para que esta cumpra suas finalidade precípuas, pautará a escolha por uma das modalidades de negócio jurídico – a compra ou locação – de acordo com a natureza da necessidade. Se a necessidade for de ordem temporária, deverá a Administração locar o imóvel almejado, se definitiva, obviamente, cumpre comprá-lo. Não será, no entanto, qualquer imóvel que poderá ser comprado ou alugado, mas aquele que, pelas disponibilidades físicas e de localização espacial, atenda às suas necessidades. A exigência que a lei destaca é a de que o preço do imóvel quer seja para compra quer para efeito de locação seja compatível com a realidade do mercado. Assim sendo, deve a Administração demonstrar pelo negócio de que natureza optou, o que lhe levou a tal opção, por que certo imóvel foi escolhido, e que este é compatível com os preços praticados no mercado.

Nos casos em que o objeto desejado é singular, isto é, não existe outro que lhe possa substituir, não se cogitará a realização de procedimento licitatório, vez que impossível é a competição, estaremos diante de hipótese de inexigibilidade. Nesse caso, haverá a Administração de demonstrar o motivo pelo qual apenas aquele objeto é passível

de satisfazer sua necessidade, comprovando sua singularidade e sua real necessidade.

Apenas citados alguns exemplos, poucos diante dos vários incisos enumeradores das possibilidades de dispensa (*lato sensu*), percebemos que a fundamentação a ser realizada pelo administrador não se restringe à demonstração de que há previsão legal daquela hipótese, pelo contrário, sua fundamentação deve deixar o mais claro possível que está agindo em defesa dos interesses públicos.

Desta maneira, não se deve ter o errôneo entendimento de que diante de expressões como “pode”, “é facultado”, há liberdade de agir para o administrador. Para o professor Luiz Alberto Blanchet, se a lei preocupou-se com determinada hipótese, é porque em uma ou em outra situação, a relevância poderá ser maior ou menor, cabendo, por conseguinte, ao agente objetivamente avaliar essa relevância.⁴

Conclui-se assim, que o procedimento licitatório, baseado nos princípios constitucionais que norteiam os atos a serem praticados pela Administração e na lei específica que o regula é exigência formal a ser observada na contratação pelo poder público, de modo que o seu afastamento é exceção que está afixada em lei e que deve ser analisado pelo administrador público, dentro da margem de liberdade de agir que a lei lhe concede.

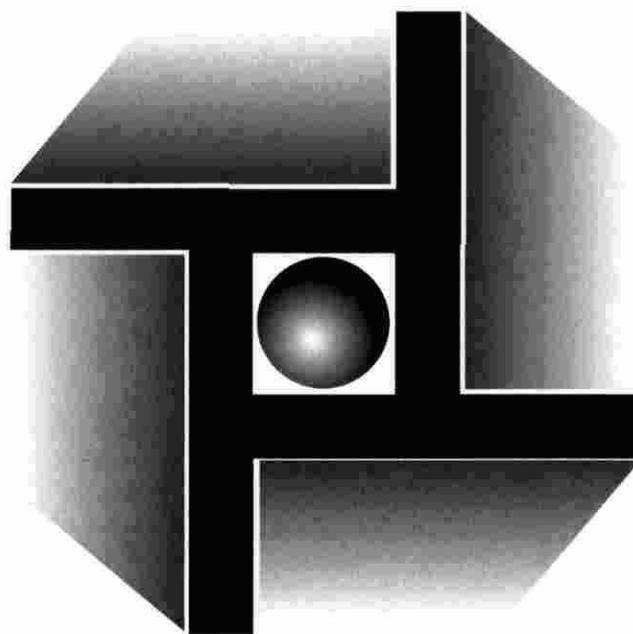
Em não atuando o administrador da maneira como prescreve a lei - não observando os preceitos legais e constitucionais - e desejam seus administrados - deixando de atingir seus objetivos - estará descumprindo deveres que importarão em infração de natureza penal, que no caso em análise está tipificada na Lei nº 8.666/93 que regula o procedimento licitatório e prevê algumas formalidades para os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

A liberdade concedida ao agente, haja vista a sua total vinculação à finalidade pública, deve ser por ele utilizada na busca da realização do melhor interesse público, pois seu papel não é outro senão o de garantidor da efetivação das necessidades gerais. O poder é, desta forma, um mero instrumento para que o dever de bem administrar seja efetivamente cumprido.

Assim, a motivação dos atos realizados na condução da atividade administrativa, entre eles o de dispensa e de inexigibilidade de licitação, revela não apenas o bom administrador, respeitador das normas e efetivador do interesse público, mas também o mau administrador, que põe seus interesses pessoais e de terceiros acima dos interesses de todos, pois, apenas fundamentando-se o ato a comunidade e as autoridades competentes poderão fiscalizar a atuação do agente público e coibir os que atentem contra o interesse público, garantindo que a moralidade estará também nesses presente.

Referências Bibliográficas:

- BLANCHET, Luiz Alberto. *Licitações com a alteração da Lei 9.648 de 27/05/98*. 3ª edição. Editora Juruá, Curitiba, 2001, p. 37.
CRETELLA JÚNIOR, José. *Dos Contratos Administrativos*. Editora Forense, Rio de Janeiro, 2001.
DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13ª edição. Editora Atlas, São Paulo, 2001.
FIGUEIREDO, Lúcia Valle e FERRAZ, Sérgio. *Dispensa e Inexigibilidade de Licitação*. 2ª edição. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1992.
MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de Direito Administrativo*. 3ª edição. Malheiros Editores, São Paulo, 1992.
1 FIGUEIREDO, Lúcia Valle e FERRAZ, Sérgio. *Dispensa e Inexigibilidade de Licitação*. 2ª edição. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1992, p. 36.
2 FIGUEIREDO, Lúcia Valle e FERRAZ, Sérgio. Ob. cit. p. 1
3 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de Direito Administrativo*. 3ª edição. Malheiros Editores, São Paulo, 1992, p. 59.
4 Blanchet, Luiz Alberto. *Licitações com a alteração da Lei 9.648 de 27/05/98*. 3ª edição. Editora Juruá, Curitiba, 2001, p. 37.



Ementas

ADMISSÃO DE PESSOAL

1. CONCURSO PÚBLICO.

Relator : Conselheiro Quielse Crisóstomo da Silva
Protocolo : 479.918/01-TC.
Origem : Município de Reserva do Iguaçu
Interessado : Prefeito Municipal
Decisão : Resolução 1.562/02-TC. (Unânime)

Consulta. Obrigatoriedade de exoneração de servidores admitidos sem concurso público e obrigatoriedade de aprovação em concurso para servidores regidos pela CLT.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, RESOLVE responder a Consulta, pela obrigatoriedade de exoneração de servidores admitidos sem concurso público, e obrigatoriedade de aprovação em concurso para servidores regidos pela CLT, adotando a forma do Parecer nº 11501/01 da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, corroborado pelo Parecer nº 1790/02 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HENRIQUE NAIGEBOREN e HEINZ GEORG HERWIG.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES.

Sala das Sessões, em 26 de fevereiro de 2002.

RAFAEL IATAURO
Presidente

Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos
Parecer nº 11.501/01

O Chefe do Poder Executivo de Reserva do Iguaçu formula consulta a esta Corte de Contas, se houve negativa de registro dos atos de admissão de concurso público realizado em 1995 pelo Município de Pinhão, do qual foi desmembrado e recebeu servidores egressos deste certame.

Prossegue questionando acerca do procedimento a ser tomado quanto a tais servidores, sobre a situação de professores submetidos ao regime jurídico da CLT e sobre o especialista em psicologia poder fazer parte do quadro de magistério.

A consulta veio acompanhada do parecer jurídico de fls. 05/06, com o qual se corrobora quanto à obrigatoriedade de exoneração dos servidores admitidos sem concurso público devidamente registrado por esta Corte de Contas e a contagem do tempo de serviço para efeitos de aposentadoria, caso tenha havido contribuição. Igualmente, corrobora-se com o que foi afirmado em relação ao especialista graduado em psicologia.

Entretanto, discorda-se no que se afirmou quanto aos professores em regime celetista, pois que, a este regime jurídico também é indispensável a aprovação em concurso público consoante determina o inciso II do artigo 37 da Carta Federal: "*a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos (...)*".

Por derradeiro, cumpre ressaltar que somente através da indicação do nome dos servidores e do cargo ocupado é que esta Corte de Contas poderá verificar se houve, efetivamente, negativa de registro de concurso público efetuado pelo Município de Pinhão, como noticiado pelo Consulente.

Isso posto, opina-se pelo recebimento da presente consulta, submetendo-se as respostas expendidas, à superior consideração.

É o Parecer.

DATJ, em 21 de dezembro de 2001.

ADRIANE CURI
Assessora Jurídica

APOSENTADOS E PENSIONISTAS

1. TRIBUTOS - ISENÇÃO - 2. LC Nº 101/00 - ART. 14.

Relator : Auditor Roberto Macedo Guimarães
Protocolo : 253.200/01-TC.
Origem : Município de Goioerê
Interessado : Prefeito Municipal
Decisão : Resolução 1.667/02-TC. (Unânime)

Consulta. Concessão de isenção de tributos a aposentados e pensionistas. A Lei de Responsabilidade Fiscal - art. 14 - estabelece condições para evitar que tais benefícios comprometam a arrecadação das receitas previstas no orçamento.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor ROBERTO MACEDO GUIMARÃES, RESOLVE responder a Consulta, adotando a forma dos Pareceres nºs 202/01 e 1687/02, respectivamente da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN, HEINZ GEORG HERWIG e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES.

Sala das Sessões, em 28 de fevereiro de 2002.

RAFAEL IATAURO
Presidente

Diretoria de Contas Municipais
Parecer nº 202/01

Através do presente expediente, o Senhor Antonio Bernardino de Sena Neto, Prefeito do Município de Goioerê, formula consulta acerca da Lei Complementar 101 de 04/05/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Presentes os pressupostos para o recebimento de consultas previstos no art. 31, da Lei Estadual nº 5.615/67 e atendendo a determinação do Plenário desta Corte de Contas em que as consultas não sejam concretamente formuladas e sejam instruídas com parecer da assessoria jurídica local, passaremos a analisar a presente consulta.

MÉRITO

Questiona o interessado sobre Lei municipal que concede isenção tributária a aposentados e pensionistas, em face a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para responder a questão, cabe analisar mais especificamente a Lei Complementar nº101/00, de 04/05/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas para os administradores. Dispõe em seu art.1º, §1º:

Art. 1º. Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no capítulo II, do Título VI, da Constituição.

§1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Ou seja, a Lei tem como finalidade criar responsabilidades na gestão fiscal, objetivando maior transparência e planejamento das finanças públicas, sendo necessário um controle mais rígido e regras inflexíveis para se evitar os exacerbados gastos públicos.

Sobre a matéria elencada, a Lei nº101/00 dispõe que qualquer concessão ou ampliação de incentivo de natureza tributária, de forma diferenciada ou em caráter não geral, equivale à renúncia de receita.

Em seu Art. 14, §1º, elencou, de forma não exaustiva, espécies de incentivos ou benefícios tributários que caracterizam renúncia de receita:

Art. 14, § 1º. A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de

tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Portanto, a concessão ou isenção de descontos em caráter não geral caracterizam renúncia de receita, sendo que a LRF estabelece condições para concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária os quais impliquem em renúncia de receita, com o objetivo de que não hajam excessos em desconformidade com o interesse público.

É oportuno definir o que se entende por isenção em caráter não geral. Para isso observa-se o que estabelece o Código Tributário Nacional em seu art. 175:

Art.175. Excluem o crédito tributário:

I - A isenção;

II - A anistia.

III - *Parágrafo único. A exclusão do crédito tributário não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias, dependentes da obrigação principal cujo crédito seja excluído, ou dela consequente.*

Sobre o tema Walter Barbosa Corrêa¹, esclarece:

Isenção geral é aquela que beneficia todas as pessoas ou coisas vinculadas ao tributo; especial é a isenção que favorece, especificamente, uma ou algumas pessoas ou coisas.

Então pode-se afirmar que, para haver renúncia de receita, a isenção deve ter caráter não geral, ou seja, ela deve ser especial, podendo ou não ser condicional como, podemos observar no art 179 do Código Tributário Nacional.

Art. 179. *A isenção, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para a sua concessão.*

Sendo assim, quando o Município concede desconto geral para pagamento antecipado de tributos, embora haja um benefício de natureza tributária, não se constitui renúncia de receita, pois está se concedendo um benefício genérico, por outro lado, se o ato beneficia um determinado número de contribuintes, como pensionistas e aposentados o benefício será específico, caracterizando a renúncia.

Após observar estes requisitos, podemos fazer uma melhor interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal no que trata a matéria referente à renúncia de receita. Ou seja, a LRF não tem a intenção de proibir a renúncia, mas sim estabelecer condições para que se evite que a concessão de benefícios venha a comprometer a efetiva arrecadação das receitas previstas no orçamento e, em consequência, gerar déficit, objetivando um maior equilíbrio das contas públicas. Pode-se assim observar na LRF alguns pressupostos para a renúncia de receitas (LRF, art. 14, *caput* e incisos I e II), sendo facultado ao administrador a opção por um deles:

I- demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias

II- estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Assim, pelo o que foi exposto, e em análise abstrata do tema, pode-se concluir que a Lei de Responsabilidade Fiscal é uma Lei federal, hierarquicamente superior a Lei Municipal, portanto havendo contradição entre lei Municipal e lei Federal prevalecerá a última.

Cabe ainda mencionar que a LRF não proíbe a renúncia de receita, ela somente impõem condições para que não haja desequilíbrio orçamentário, para que se observem os ditames da LRF e possa ser implementada é necessário que seja considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afete as metas fiscais da LDO, ou que esteja acompanhada de medidas de compensação, as quais deverão ser implementadas no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atendendo-se, em qualquer das hipóteses, o disposto no *caput* do art. 14, da citada Lei.

É o Parecer.

DCM, em 31 de outubro de 2001.

LUIZ ALBERTO MARTINS DE OLIVEIRA FILHO
Assistente Técnico

Procuradoria
Parecer nº 1.687/02

Somos pela resposta à consulta nos termos do Parecer nº 202/01 que, em linhas gerais, apresenta a solução e os procedimentos a serem adotados no caso da concessão de isenções fiscais de natureza não geral, conforme preceitos da Lei Complementar nº 101/2000.

¹ Comentários ao código tributário nacional / Ives Gandra da Silva Martins, coordenador. – São Paulo: Saraiva, 1988.

É de se ressaltar, somente, que embora a lei municipal que concedeu a isenção foi editada anteriormente à vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, é de se aplicar o procedimento exigido pelo art. 14 da LC 101/00, na medida em que, sem que com isso caracterize irretroatividade da norma jurídica, trata-se de norma isencional de caráter específico, que deve ser objeto de concessão individual ao contribuinte a cada exercício financeiro, sujeitando-se, pois, a cada concessão ao regime legal vigente à época do deferimento.

É o Parecer.

Procuradoria, em 13 de fevereiro de 2002.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Procurador-Geral

CONCURSO PÚBLICO

1. CARGOS - CRIAÇÃO - 2. DESPESA COM PESSOAL - LIMITE - 3. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - 4. SERVIDORES DA ÁREA DE EDUCAÇÃO - REPOSIÇÃO.

Relator : Conselheiro Henrique Naigeboren
Protocolo : 12.893/02-TC.
Origem : Tribunal de Justiça do Estado do Paraná
Interessado : Juízo de Direito da Vara da Infância e da Juventude da Comarca de Londrina
Decisão : Resolução 1.343/02-TC. (Unânime)

Consulta. Possibilidade da realização de concurso público para reposição de pessoal em cargos ou empregos necessários ao funcionamento das Unidades Escolares de Educação Infantil, por se tratar de serviço público de caráter permanente e essencial à comunidade.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN, RESOLVE responder a Consulta, adotando a forma do Parecer nº 1.555/02 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HENRIQUE NAIGEBOREN e o Auditor CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES.

Sala das Sessões, em 19 de fevereiro de 2002.

RAFAEL IATAURO
Presidente

Procuradoria
Parecer nº 1.555/02

Versa o presente expediente acerca de consulta formulada pelo interessado, visando dirimir dúvidas acerca da possibilidade do Município promover contratação de pessoal por tempo determinado, nos termos do art. 37, IX da CRFB/88, para garantir a continuidade de funcionamento das unidades públicas de educação infantil denominadas creches e pré-escolas.

Esclarece que a problemática resulta de um Compromisso de Ajustamento firmado nos Autos de Ação Civil Pública nº 176/2000, entre o Ministério Público Estadual, Ministério Público do Trabalho e o Município de Londrina, que fixou o desligamento gradual dos contratados pelo Município em "Frente de Trabalho".

A substituição daqueles que atuam nas Unidades Escolares de Educação Infantil (262 trabalhadores) é o escopo da consulta formulada pela MMª Juíza de Direito da Vara da Infância e da Juventude da Comarca de Londrina.

Ouvida preliminarmente a DATJ (Parecer nº 565/02), esta entende ser factível a contratação fundamentando-

se na Lei Federal nº 8745/93 e no interesse social envolvido.

Auscultada a DCM (Informação nº29/01), contudo, verifica-se que o Poder Executivo Municipal encontra-se com o limite de despesa de pessoal extrapolado, devendo adotar as medidas preconizadas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na norma constitucional regente (art. 169, §§ 3º e 4º).

Isto posto, cabe considerar o que segue:

De início é de se destacar que as despesas de pessoal na Administração Pública, hoje objeto de rigoroso controle, abrangem todos os gastos com o pessoal ativo e inativo, neles inclusos os decorrentes de cargos, empregos e função pública remunerada. Isto significa que a contratação de pessoal, por tempo determinado, tem o mesmo regime de despesa que os decorrentes de cargo público para efeito de controle do limite constitucional, conforme se afere de interpretação simples e literal do art. 169 e seu §1º da CRFB/88, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98. Veja-se a propósito a lúcida opinião da Assessora Jurídica Simone Valaski na Revista do TCEPR, nº 138, p. 56.

Disto se conclui que a contratação por tempo determinado não pode ser tomada como tábua de salvação para o Administrador que tiver extrapolado seus limites com despesa de pessoal.

De outro lado, há que se reconhecer que os trabalhadores que integram a denominada “frente de trabalho”, incluem-se na categoria de contratados por tempo determinado, havendo má gestão de recursos humanos no Município de Londrina, ao empregá-los e mantê-los empregados, sem a salvaguarda de proteção na lei autorizadora (Lei Municipal nº 6.387/95) – norma regulamentar do art. 37, IX da CRFB/88 e art. 27, IX da CE/89 - prática costumeira que alterna fins nobres como erradicar o desemprego, a miséria e a fome, como outros que assim não podem ser qualificados, como o empreguismo, nepotismo, favores eleitoreiros etc..

Esta Corte de Contas, inclusive já recebeu da Justiça do Trabalho denúncia de tais irregularidades como é o caso do protocolado nº 216190/00.

Preocupa-se a nobre julgadora em manter um serviço público essencial à comunidade – as Unidades Escolares de Educação Infantil.

Não há dúvida de que tal atividade é de responsabilidade do Poder Público, e no caso da educação fundamental infantil do Município (arts. 175; 205; 208, I, IV e VII; 211, §2º, da CRFB/88).

Tratando-se de serviço público de natureza singular – *uti singuli* – pode ser exigido do Poder Público, pois vige aqui o princípio da permanência, que impõe a continuidade do serviço.

Não há pois alternativa que não seja a de manter as Unidades Escolares de Educação Infantil.

A criação de tais Unidades pressupõe tenham sido criados os cargos públicos a suprir as necessidades de pessoal. Chama-se a atenção para esta peculiaridade pois que a L.R.F. veda sejam criados cargo, emprego ou função pública (art. 22, parágrafo único, inciso II da LC nº 101/2000) quando o órgão de Poder esteja excedendo o percentual de 95% do limite constitucional e legal.

Entretanto, a mesma norma ressalva a reposição de servidores na área de educação (art. 22, parágrafo único, inciso IV da LC nº 101/2000). Não obstante a lei seja expressa quanto à ressalva para contratação de pessoal para substituir servidor em casos de aposentadoria ou falecimento, há que se interpretar seu sentido teleológico de albergar situações em que, criados novos organismos estatais e suprida preliminarmente sua necessidade de pessoal com contratados por tempo determinado, a reposição destes por concursados é nitidamente legal e legítima.

Frise-se, outrossim, que não haverá incremento nas despesas de pessoal, pois se trata de reposição daqueles que serão desligados peremptoriamente, cujas despesas já estão computadas no balanço financeiro do Município. Desta forma, não haverá violação à norma do art. 21 da LC nº 101/2000.

Por tais razões é que, a par do controle e dos mecanismos compulsoriamente fixados para o Administrador na norma constitucional (art. 169) e legal (art.23 da LC nº 101/2000), para se ater aos limites com despesas de pessoal, no caso em pauta, vislumbra-se factível a realização de concurso público para provimento dos cargos ou empregos necessários ao funcionamento das Unidades Escolares de Educação Infantil, por se tratar de serviço público de caráter permanente e essencial à comunidade, não se ajustando, neste momento, à hipótese de contratação por tempo determinado prevista na Lei Municipal nº 6.387/95.

Em vista disso, este representante do Ministério Público especial manifesta-se pela resposta à consulta como supra formulado.

É o Parecer.

Procuradoria, em 6 de fevereiro de 2002.

ELIZEU DE MORAES CORRÊA
Procurador

DESPESAS COM PESSOAL

1. LIMITES LEGAIS - 2. EXECUTIVO - LEGISLATIVO - REPASSE DE VERBAS.

Relator : Conselheiro Nestor Baptista
Protocolo : 206.903/01-TC.
Origem : Município de Cambé
Interessado : Presidente da Câmara
Decisão : Resolução 1.938/02-TC. (Unânime)

Consulta. O art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina limites para gastos com pessoal, não havendo conflito com a Emenda Constitucional nº 25, que define limites para despesas totais do Legislativo. Ambas possuem bases de cálculo diferentes e amplitude diferentes. Compete aos administradores reduzir seus custos para absorverem os limites, conforme determina a LRF e a Constituição Federal.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, RESOLVE responder a Consulta, adotando a forma do Parecer nº 198/01 da Diretoria de Contas Municipais.

Participaram do julgamento os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN, HEINZ GEORG HERWIG e o Auditor CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES.

Sala das Sessões, em 7 de março de 2002.

RAFAEL IATAURO

Presidente

Diretoria de Contas Municipais

Parecer nº 198/01

Através do presente expediente, o Senhor José do Carmo Garcia, Prefeito Municipal de Cambé, formula consulta acerca da Lei Complementar 101 de 04/05/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal e dos limites previstos na EC nº25.

PRELIMINARMENTE

Presentes os pressupostos para o recebimento de consultas previstos no art. 31, da Lei Estadual nº 5.615/67 e atendendo a determinação do Plenário desta Corte de Contas, e que as consultas não sejam concretamente formuladas e sejam instruídas com parecer da assessoria jurídica local, passaremos a análise do mérito.

MÉRITO

Questiona o interessado no que tange à despesa total com pessoal. Para isso podemos analisar mais especificamente a Lei Complementar nº101/00, de 04/05/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas para os administradores. Dispõe em seu art.1º, §1:

Art. 1º. Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no capítulo II, do Título VI, da Constituição.

§1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Ou seja, a Lei tem como finalidade criar responsabilidades na gestão fiscal objetivando maior transparência e planejamento das finanças públicas, sendo necessário um controle mais rígido e regras inflexíveis para se evitar os exacerbados gastos públicos.

Sobre a matéria elencada, a Lei de Responsabilidade Fiscal disciplina em seus arts. 18 a 23, a matéria pertinente à despesa com pessoal, como passaremos a analisar.

A Lei nº101/00, em seu art. 18, define de forma ampla o que entende-se como despesa de pessoal, incluindo desde o somatório de gastos com os ativos, inativos, pensionistas, pessoal com mandados eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares, membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. É importante salientar o que determina o art. 18 em seu §1, dispendo:

§1º os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados

públicos serão contabilizados como Outras Despesas de Pessoal.

A Lei, neste parágrafo, define que as despesas com terceirização e de mão de obra em substituição às atribuições de serviços de servidores públicos serão contabilizados como outras despesas de pessoal, ou seja se o serviço contratado constar no quadro de servidores públicos, este serviço obrigatoriamente, será enquadrado como despesa de pessoal.

Já o art.19 determina, de acordo com o art. 169 da Constituição Federal, os percentuais da receita corrente líquida para cada ente da Federação, como podemos observar:

I – União: 50% (cinquenta por cento);

II – Estados: 60% (sessenta por cento);

III – Municípios: 60% (sessenta por cento)

Ou seja, os municípios não poderão exceder o valor de 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida com despesas de pessoal.

Quanto ao art. 20, ele define a repartição dos limites globais do art. 19 tanto na esfera federal, estadual e municipal. Como podemos observar, na esfera municipal, que é o que nos interessa na presente consulta, dispondo:

III – na esfera municipal

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo;

Portanto a repartição que tem direito o Poder Legislativo e de 6%, da receita corrente líquida com pagamento de pessoal.

Após analisarmos as definições dos limites das despesas com pessoal, aferidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, poderemos dirimir a dúvida do consulente acerca da EC/25, sobre o valor a ser considerado para efeito de cálculo para o limite de despesas totais da Câmara Municipal de Cambé.

Assim sendo, já que a consulta objetiva a interpretação de dispositivo do texto constitucional e para melhor esclarecer a dúvida do consulente, podemos observar o que determina a Constituição Federal em seu art.29-A, e seus incisos:

“Art. 29-A - O total de despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º do art.153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

8% (oito por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) habitantes;

7% (sete por cento) para Municípios com população entre 100.001 (cem mil e um) e 300.000 (trezentos mil habitantes):

6% (seis por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes

5% (cinco por cento) para Municípios com população acima de 500.000 (quinhentos mil) habitantes

Conclui-se, portanto, que o valor a ser considerado é a somatória da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado, no exercício anterior, conforme determina a Constituição Federal.

Cabe ainda informar ao consulente, que o conceito de receita corrente líquida que trata o art. 71 e 72 da LRF encontra-se na própria Lei em seu art. 2º,IV, dispondo:

Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

IV – receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no §9º do art. 201 da Constituição

Após esclarecer o que se entende como despesa com pessoal e os limites definidos com despesa de pessoal ao Poder Executivo, é oportuno apontar as providências que a LRF determina para os entes que ultrapassem este limite como podemos observar no art.70, dispondo:

Art.70. O poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos arts.19 e 20 deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a.a. (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23.

Parágrafo único. A inobservância do disposto no caput, no prazo fixado, sujeita o ente às sanções previstas no § 3º do art.23.

Finalmente, conclui-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal eu ser art. 20 define limites para os gastos com pessoal, não havendo conflito com a Emenda Constitucional nº25, que define limites para despesas totais do Legislativo, pois ambas possuem bases de calculo diferentes e amplitude diferentes, cabendo aos administradores a reduzirem seus custos para absorverem os limites, conforme determina a LRF e a Constituição Federal.

É o Parecer.

DCM, em 25 de outubro de 2001.

LUIZ ALBERTO MARTINS DE OLIVEIRA FILHO

Assistente Técnico

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 25/00

1. GASTOS COM PESSOAL.

Relator : Conselheiro Quielse Crisóstomo da Silva
Protocolo : 285.455/01-TC.
Origem : Município de Londrina
Interessado : Presidente da Câmara
Decisão : Resolução 1.700/02-TC. (Unânime)

Consulta. Interpretação do parágrafo 1º, do art. 29-A da Constituição Federal. O montante da dívida ativa tributária integra o somatório da receita tributária.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, RESOLVE responder a Consulta, adotando a forma do Parecer nº 221/01 da Diretoria de Contas Municipais corroborado pelo Parecer nº 1815/02 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN, HEINZ GEORG HERWIG e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES.

Sala das Sessões, em 28 de fevereiro de 2002.

RAFAEL IATAURO
Presidente

Diretoria de Contas Municipais
Parecer nº 221/01

Por meio do presente expediente, o Presidente da Câmara Municipal de Londrina, remete consulta a este Tribunal de Contas, através do qual requer um opinativo acerca da correta interpretação dos novos limites impostos pela Emenda Constitucional n.º 25, de 14 de fevereiro de 2000, em especial, do parágrafo 1º, do artigo 29, nos termos abaixo aduzidos.

Presentes os pressupostos para o recebimento de consultas previstos no art. 31, da Lei Estadual nº 5.615/67.

MÉRITO

1-) "A despesa com folha de pagamento a que se refere o parágrafo 1º do artigo 29-A da Constituição Federal inclui os gastos com inativos?"

Determina a Constituição Federal, em seu art.29-A, incisos e seu parágrafo1º:

Art. 29-A O total de despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º do art.153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I- 8% (oito por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) habitantes;

II- 7% (sete por cento) para Municípios com população entre 100.001 (cem mil e um) e 300.000 (trezentos mil habitantes);

III- 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

IV- 5% (cinco por cento) para Municípios com população acima de 500.000 (quinhentos mil) habitantes.

§ 1º - A Câmara Municipal não gastará mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

Da leitura do parecer emitido pela Procuradoria Jurídica de Londrina, com o qual concordamos, extrai-se que a despesa com folha de pagamento do §1º do artigo 29 – A da Constituição Federal não inclui os gastos com inativos. Pois, se o caput do artigo em questão não o inclui, não seria o parágrafo que iria incluir.

Ora, lúcido é o entendimento da lavra da assessora técnica Selene Peres Nunes, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, muito bem lançado às fls.02 do protocolado, pela inviabilidade de incluir os gastos com inativos, no limite apostado no parágrafo 1º, do artigo 29-A, da Constituição Federativa, que assim aduz: "Embora as duas peças tenham em comum o meritório objetivo de evitar o crescimento desordenado de despesas, os seus objetivos são bastante distintos. A LRF limita despesas, onde se incluem os gastos com ativos e inativos. Já a EC 25 limita as despesas em geral excluídos os gastos com inativos. (...) A EC 25 limita o gasto com folha de pagamento em 70% dos repasses para a Câmara Municipal. Também esse conceito é diferente do de despesa de pessoal pois não inclui inativos ." (...)

Portanto, a resposta ao primeiro questionamento é pela não inclusão dos gastos com inativo no parágrafo 1º, do artigo 29-A, da EC 25.

2-) O montante da dívida ativa efetivamente arrecadado no exercício anterior integra o somatório da receita tributária a que se refere

o *caput* do artigo 29-A da Constituição Federal?

Como se pode observar o total de despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º do art.153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior. Portanto conclui-se que o montante da dívida ativa tributária integra o somatório da receita tributária.

3-) Está correta a previsão de receita apresentada no ofício nº 57/2001, da Diretoria de Orçamento da Prefeitura do Município de Londrina, para fins de elaboração do orçamento deste Legislativo para o exercício de 2002?

Por determinação do Plenário deste Tribunal, exarada na Resolução nº 1222/01, de 13/02/01, na consulta formulada pelo Município de Cafelândia, as consultas não devem versar sobre casos concretos. Como se observa nesta questão, levantada pela Câmara Municipal de Londrina, cabendo, a título de colaboração, sugerir que o Poder Legislativo consulte a estimativa da receita do Município de Londrina, anexa à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

É o Parecer.

DCM, em 17 de dezembro de 2001.

LEONARDO CICHELLA
Estagiário
CLAUDIA MARIA DERVICHE
Assessora Jurídica

FUNDEF

1. PROFESSORES - ABONO.

Relator : Conselheiro Heinz Georg Herwig
Protocolo : 408.794/01-TC.
Origem : Município de Inajá
Interessado : Prefeito Municipal
Decisão : Resolução 1.791/02-TC. (Unânime)

Consulta. Possibilidade da concessão de abono aos professores, visando cumprir a quota de 60% dos recursos do FUNDEF. A forma adequada de abono é mediante a instituição de valor linear, igual para cada um dos contemplados, respeitando a efetiva dedicação ao magistério.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, RESOLVE responder a Consulta, adotando a forma do Parecer nº 207/01 da Diretoria de Contas Municipais corroborado pelo Parecer nº 1827/02 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBORN, HEINZ GEORG HERWIG e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES.

Sala das Sessões, em 28 de fevereiro de 2002.

RAFAEL IATAURO
Presidente

Diretoria de Contas Municipais
Parecer nº 207/01

Trata o presente protocolado, de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Inajá, Sr. Manoel Aguilar Filho, que questiona sobre a possibilidade de concessão de abono aos professores, afim de que possa cumprir a quota de 60% do FUNDEF, destinados a remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental. Informa, ainda, que o Município conta apenas com três professores municipais e quinze contratados pelo Estado. Do que se pode extrair da presente, o consulente busca saber se é possível estender

tais abonos aos quinze professores que, segundo informa, até 31 de dezembro do corrente exercício estarão sob responsabilidade do Estado.

Por determinação deste Tribunal o presente protocolado retornou ao Município para juntada do Parecer da Assessoria Jurídica local, de acordo com o contido na Resolução nº 1.222/01 deste Tribunal, e obteve abordagem correta e fundamentada.

Preliminarmente

A presente consulta resume-se em questões caracterizadas como caso concreto, o que impede a apreciação do mérito por parte deste Tribunal. Entretanto, juntamos cópia do Parecer nº 137/99, desta D.C.M., que aborda o assunto questionado, podendo o legislativo consulente buscar a correta interpretação legal da matéria e o entendimento deste E.Colegiado, de vez que o referido Parecer originou a Resolução nº 4368/00.

Diante disso, somos, s.m.j., pelo não conhecimento da presente, e ciência do consulente do Parecer anexado.

DCM, em 08 de novembro de 2001.

NELSON AUGUSTO KUBRUSLY
Assessor Jurídico

Voto do Relator
Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Inajá, Sr. Manoel Aguillar Filho, relativamente à possibilidade de conceder abono aos professores, visando cumprir a quota de 60% dos recursos do FUNDEF.

Em obediência à determinação deste Tribunal, o protocolado retornou à origem para a anexação de parecer da assessoria jurídica local, de acordo com o contido na Resolução nº 1.222/01.

A Diretoria de Contas Municipais através do Parecer nº 207/01 ressalta, em preliminar, que a Consulta foi formulada concretamente, o que impede a apreciação por parte deste Tribunal. No entanto, visando dar conhecimento ao interessado dos precedentes desta Corte, procede a anexação do Parecer nº 137/99 daquela Diretoria, o qual aborda o assunto questionado, tendo o mesmo culminado na Resolução nº 4368/00.

Após discorrer sobre a legislação pertinente à matéria, o parecer mencionado pela DCM conclui que: *“atendidas as exigências legais, não se vislumbram óbices à concessão de abonos a fim do cumprimento do percentual mínimo de 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEF na remuneração dos profissionais do magistério público do ensino fundamental, tal não necessariamente tem que ocorrer trimestral, semestral ou em qualquer periodicidade pré-definida, a não ser para o encerramento do exercício e desde que efetuadas as reservas necessárias à cobertura de todas as folhas de pagamento, inclusive o 13º salário, o terço de férias e os encargos trabalhistas patronais.”*

Consta ainda do parecer anexado como fundamentação, a Resolução nº 19.543/98 desta Corte, a qual igualmente assinalou essa possibilidade.

A Procuradoria do Estado junto a este Tribunal, por meio do Parecer nº 1827/02, compartilha o mesmo entendimento da Diretoria de Contas Municipais, opinando pela resposta da Consulta nos termos consignados em sua manifestação.

É o Relatório.

VOTO

Acompanhando a instrução do processo que indica os precedentes desta Corte e, ainda, considerando que idêntica questão foi igualmente decidida na sessão do dia 26.02.02 (Resolução nº 1616/02), em processo de Consulta formulada pelo Município de Querência do Norte, relatada pelo ilustre Conselheiro Henrique Naigeboren, VOTO pelo conhecimento da Consulta e por sua resposta nos termos dos Pareceres nº 207/01 e nº 1827/02, da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal, respectivamente.

Sala das Sessões, em 28 de fevereiro de 2002.

HEINZ GEORG HERWIG
Conselheiro Relator

IPTU

1. RENÚNCIA DE RECEITA - 2. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - ART. 14.

Relator : Conselheiro Heinz Georg Herwig
Protocolo : 56.705/01-TC.
Origem : Município de Santa Cecília do Pavão
Interessado : Prefeito Municipal
Decisão : Resolução 1.789/02-TC. (Unânime)

Consulta. Município pretende conceder desconto de 50 % (cinquenta por cento) no IPTU, ao valor do metro quadrado de construção das edificações no perímetro urbano, e também isenção do IPTU para os aposentados e servidores municipais. A Lei Complementar nº 101/00 dispõe que a concessão ou isenção de descontos em caráter não geral caracteriza renúncia de receita e a LRF estabelece condições para concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária que impliquem em renúncia de receita, objetivando preservar o equilíbrio orçamentário e o interesse público.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, RESOLVE responder a Consulta, adotando a forma do Parecer nº 91/01 da Diretoria de Contas Municipais, corroborado pelo Parecer nº 1819/02 da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal.

Participaram do julgamento os Conselheiros QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN, HEINZ GEORG HERWIG e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES.

Sala das Sessões, em 28 de fevereiro de 2002.

RAFAEL IATAURO
Presidente

Diretoria de Contas Municipais
Parecer nº 91/01

Através do presente expediente, a Senhora Adalgisa Denise de Almeida Gouveia, Prefeita do Município de Santa Cecília do Pavão, formula consulta acerca da Lei Complementar 101 de 04/05/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Questiona a interessada:

a) É permitido manter a concessão de um desconto de 50% (cinquenta por cento) ao valor do metro quadrado de construção das edificações constantes do perímetro urbano do município, para fins de lançamento do IPTU 2000, tal como lançamento do IPTU 1999?

b) É permitido manter a isenção do IPTU aos aposentados, bem como servidores municipais, conforme a Lei Municipal nº 118/94?

PRELIMINARMENTE

Embora a autoridade seja parte legítima para formular consulta perante este Colegiado, cabe ressaltar que o egrégio Plenário desta Casa, apreciando indagação oriunda do Município de Cafelândia, emitiu a Resolução nº 1222/01, de 13/02/01, no sentido de que as consultas não sejam concretamente formuladas e sejam instruídas com parecer da assessoria jurídica local, sendo necessária a observância destes requisitos nas consultas enviadas a partir da citada data.

Pode-se observar que a consulta formulada obedece o requisito da legitimidade de parte. Porém trata a consulta de caso concreto, especificamente análise da legalidade de legislação municipal, admitindo, apenas, opinativo sobre a tese elencada.

Abstrai-se da exordial que o consulente procura dirimir dúvidas acerca da aplicabilidade do artigo 14, da citada Lei, que trata da Renúncia de Receita.

MÉRITO

Questiona a interessada acerca da Lei Complementar nº101/00, de 04/05/2000, Lei de Responsabilidade

Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas para os administradores. Dispõe em seu art.1º, §1º:

Art. 1º. Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no capítulo II, do Título VI, da Constituição.

§1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Ou seja, a Lei tem como finalidade criar responsabilidades na gestão fiscal objetivando maior transparência e planejamento das finanças públicas, sendo necessário um controle mais rígido e regras inflexíveis para se evitar os exacerbados gastos públicos.

Sobre a matéria elencada, a Lei nº101/00 dispõe que qualquer concessão ou ampliação de incentivo de natureza tributária, de forma diferenciada ou em caráter não geral, equivale à renúncia de receita.

Em seu Art. 14, §1º, elencou de forma não exaustiva, espécies de incentivos ou benefícios tributários que caracterizam renúncia de receita:

Art. 14, § 1º. A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Portanto, a concessão ou isenção de descontos em caráter não geral caracterizam renúncia de receita, sendo que a LRF estabelece condições para concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária os quais impliquem em renúncia de receita, com o objetivo de que não hajam excessos em desconformidade com o interesse público.

É oportuno definir o que se entende por isenção em caráter não geral. Para isso observa-se o que delimita o Código Tributário Nacional em seu art. 175:

Art.175. Excluem o crédito tributário:

I- A isenção;

II- A anistia.

III- *Parágrafo único. A exclusão do crédito tributário não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias, dependentes da obrigação principal cujo crédito seja excluído, ou dela consequente.*

Sobre o tema Walter Barbosa Corrêa¹, esclarece:

Isenção geral é aquela que beneficia todas as pessoas ou coisas vinculadas ao tributo; especial é a isenção que favorece, especificamente, uma ou algumas pessoas ou coisas.

Então podemos afirmar que para que haja a renúncia de receita a isenção deve ter caráter não geral, ou seja, ela deve ser especial, podendo ou não ser condicional como, podemos observar no art 179 do Código Tributário Nacional.

Art. 179. A isenção, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para a sua concessão.

Sendo assim, quando o Município concede desconto geral para pagamento antecipado de tributos, embora haja um benefício de natureza tributária, não se constitui renúncia de receita, pois está se concedendo um benefício genérico, por outro lado, se o ato beneficia um determinado número de contribuintes, o benefício será específico caracterizando a renúncia.

Após observar estes requisitos, podemos fazer uma melhor interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal no que trata a matéria referente à renúncia de receita. Ou seja, a LRF não tem a intenção de proibir a renúncia, mas sim estabelecer condições para que se evite que a concessão de benefícios venha a comprometer a efetiva arrecadação das receitas previstas no orçamento e, em consequência, gerar déficit, objetivando um maior equilíbrio das contas públicas. Pode-se assim observar na LRF alguns pressupostos para a renúncia de receitas (LRF, art. 14, *caput* e incisos I e II), sendo facultado ao administrador a opção por um deles:

I- demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias

II- estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Assim, pelo o que foi exposto, e em análise abstrata do tema, pode-se concluir que:

1-) Que a isenção destinada a uma determinada classe, aposentados e servidores municipais, se constitui uma isenção de caráter não geral, ou seja, caracteriza-se a renúncia de receita e para que se enquadre nos ditames da LRF e possa ser implementada é necessário que seja considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e

¹ Comentários ao código tributário nacional / Ives Gandra da Silva Martins, coordenador. – São Paulo: Saraiva, 1988.

não afete as metas fiscais da LDO. Ou que esteja acompanhada de medidas de compensação, as quais deverão ser implementadas no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atendendo-se, em qualquer das hipóteses, o disposto no caput do art. 14, da citada Lei.

2-) Já a isenção destinada a toda uma coletividade, como a "isenção de 50% (cinquenta por cento) ao valor do metro quadrado de construção e das edificações constantes do Perímetro Urbano" é uma isenção de caráter geral e não se dirige só a uma determinada classe. A Lei de Responsabilidade Fiscal é bem clara não a caracterizando como renúncia de receita.

Cabe observar que os gestores públicos deverão estar atentos ao equilíbrio orçamentário que deverá pautar as condutas tendentes a efetivação de renúncia de receita ou outros atos que, embora não se constituam em renúncia, nos termos consignados no art.14 da LRF, certamente terão influência sobre a arrecadação, sendo portanto passíveis de responsabilização na medida em que poderão acarretar desequilíbrio orçamentário e financeiro.

É o Parecer.

DCM, em 07 de maio de 2001.

LUIZ ALBERTO MARTINS DE OLIVEIRA FILHO
Assistente Técnico

Voto do Relator
Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG

Trata-se de consulta formulada pela Prefeita do Município de Santa Cecília do Pavão, Sra. Adalgisa Denise de Almeida Gouveia, pertinente ao lançamento do IPTU, relativamente à concessão de descontos e isenção aos aposentados e servidores públicos municipais, conforme previsto em leis municipais.

A Diretoria de Contas Municipais através do Parecer nº 91/01 ressalta, em preliminar, que a Consulta foi formulada concretamente, admitindo apenas, opinativo sobre a tese elencada.

Após discorrer sobre a legislação pertinente à matéria, o parecer mencionado pela DCM aponta que a Lei nº 101/00 – LRF não tem a intenção de proibir a renúncia, mas sim de estabelecer condições para que se evite a concessão de benefícios que venham a comprometer a efetiva arrecadação das receitas previstas no orçamento, gerando déficit. Conclui que, de acordo com a LRF, para que haja renúncia de receita a isenção deve ter caráter não geral, ou seja, deve ser especial.

Afirma ainda, que quando o Município concede desconto geral para pagamento antecipado de tributos, não se constitui renúncia de receita, pois se está concedendo um benefício genérico. Por outro lado, se a concessão beneficiar um determinado número de contribuintes, aí estará caracterizada a renúncia da receita, porquanto o ato beneficiará um determinado número de contribuintes.

Na questão abordada pela consulente, em tese conclui que a isenção destinada aos aposentados e servidores públicos municipais por se constituir em isenção de caráter não geral, caracteriza-se como renúncia de receita e para que possa ser implementada é necessário que seja considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afete as metas fiscais da LDO, ou então, que esteja acompanhada de medidas de compensação, as quais deverão ser implementadas no exercício em que a sua vigência se inicia e nos dois seguintes, atendendo aos disposto na LRF.

Já a isenção destinada a toda a coletividade, na ordem de 50%, por ser de caráter geral não estaria classificada como renúncia de receita. No entanto, observa que os gestores públicos devem estar atentos ao equilíbrio orçamentário que deverá pautar as condutas tendentes a efetivação de renúncia de receita ou a atos que influenciem a arrecadação, sendo passíveis de responsabilização quando acarretarem o desequilíbrio orçamentário e financeiro.

A Procuradoria do Estado junto a este Tribunal, por meio do Parecer nº 1819/02, compartilha o mesmo entendimento da Diretoria de Contas Municipais, opinando pela resposta da Consulta nos termos consignados em sua manifestação.

É o Relatório.

VOTO

Acompanhando a instrução do processo, VOTO pelo conhecimento da Consulta e por sua resposta nos termos dos Pareceres nº 91/01 e nº 1819/02, da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal, respectivamente.

Sala das Sessões, em 28 de fevereiro de 2002.

HEINZ GEORG HERWIG
Conselheiro Relator

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

1. DESPESA COM PESSOAL.

Relator : Auditor Caio Marcio Nogueira Soares
Protocolo : 221.007/01-TC.
Origem : Município de Pato Bragado
Interessado : Presidente da Câmara
Decisão : Resolução 1.726/02-TC. (Unânime)

Consulta acerca do art. 71 da LRF, que prevê que até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada desta Lei Complementar, a despesa com pessoal dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não ultrapassará, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10%, se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20. Extrapolação das despesas com pessoal do Município não poderá ser justificada pelo fato do quadro estar incompleto, no exercício de 2001 e ser mantido integralmente no exercício de 2002, fato que provocaria um aumento além do limite previsto na LRF.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, RESOLVE responder a Consulta, adotando a forma do Parecer nº 203/01 da Diretoria de Contas Municipais corroborado pelo Parecer nº 1814/02 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN, HEINZ GEORG HERWIG e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES.

Sala das Sessões, em 28 de fevereiro de 2002.

RAFAEL IATAURO
Presidente

Diretoria de Contas Municipais
Parecer nº 203/01

O Presidente da Câmara de Pato Bragado, remete consulta a esta Corte de Contas indagando a respeito da aplicação do art. 71, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A assessoria jurídica local manifestou-se através do Parecer nº 001/2001.

Presentes os requisitos de admissibilidade constantes do art. 37, da Lei nº 5.615/67, passa-se à análise de mérito da consulta.

MÉRITO

O art. 71 da Lei Complementar nº 101/00, dispõe:

Art. 71 - Ressalvada a hipótese do inciso X do art. 37 da Constituição, até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada desta Lei Complementar, a despesa com pessoal dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não ultrapassará, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10% (dez por cento), se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20.

Da leitura da norma é possível extrair que:

- Os exercícios financeiros imediatamente anteriores referidos são, pela ordem 2000, 2001, 2002;
- O termo final para observância da norma é o término do exercício financeiro de 2003;
- O cálculo para a verificação da submissão da despesa com pessoal ao comando do artigo 71 deve ser feito sobre a despesa com pessoal verificada no exercício anterior, em percentual da receita corrente líquida que comportará acréscimo de, no máximo, 10% (dez por cento);
- Para que o acréscimo se verifique é necessário que a despesa com pessoal do Poder ou órgão esteja dentro dos limites definidos no art. 20 da mesma Lei;

f) A única exceção legal se refere à reposição de perdas ou revisão geral, prevista no inc. X, do art. 37, da CF. É necessário esclarecer que o art. 70, da Lei de Responsabilidade Fiscal trata de hipótese distinta e fixa termo inicial diverso do contido no art. 71, pois naquele faz expressa referência ao exercício anterior ao da publicação da lei Complementar, somente para os casos cuja situação já estava consolidada, ou seja, a extrapolação ao teto máximo já tinha ocorrido; neste prevê para um período de transição determinado, até 2003, a possibilidade de ocorrência de um incremento (evolução) em percentual da receita corrente líquida, de até 10% (dez por cento), em relação à despesas verificada no exercício imediatamente anterior, isto desde que o Poder ou Órgão esteja abaixo do limite máximo cabível.

Assim, em que pesem as relevantes argumentações do consultante e respeitado o entendimento da assessoria local, não há como mitigar a disposição legal em comento.

Tal assertiva, contudo, não visa afastar a visão sistemática do ordenamento jurídico, de sorte que os comandos constitucionais, hierarquicamente superiores, não podem deixar de ser aplicados, ainda que se trate de aplicação de dispositivos de lei complementar à Carta Magna.

Evidentemente que os setores da saúde e educação deverão ser atendidos primordialmente, restando ao Administrador a tarefa de organizar o seu quadro de servidores e limitar a sua despesa com pessoal em setores menos sensíveis, como a área administrativa, devendo, para tanto, observar o que determina a Constituição em seu art.169, § 4º e a Lei Federal nº 9.801/99, com relação à eliminação do excesso de despesa com pessoal.

Ocorre que a consulta contempla evidentes conflitos de disposições legais, posto que em determinado parágrafo se refere aos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 25/2000, noutra às normas estipuladas na Lei Complementar nº 101/2000.

Essas disposições contêm parâmetros diferentes, que não se harmonizam. Necessário verificar que nos termos da Emenda Constitucional referida, as receitas para efeito do limite de gastos da Câmara Municipal não consideram os *royalties*, mas tão somente aquelas fontes especificadas no texto, qual seja, segundo a própria redação da emenda à Carta: *o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art.153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.*

Portanto, o texto constitucional elegeu apenas as receitas das seguintes fontes: IPTU, ITBI, ISS, (art.156, I, II, III), taxas, contribuições de melhoria de competência municipal, acrescidos da quota parte das transferências tributárias constitucionais, tais como, o Imposto de Renda na Fonte (IR), quota Parte do Imposto de Renda, Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto Territorial Rural (ITR), Impostos sobre Produtos Industrializados para Exportação (IPIEx) e por fim, a tributação sobre o ouro na forma do inc. V, do citado art, 153. Como pode ser visto, os *royalties* não estão aí computados, por isso não integram a receita que deve servir de base para ser encontrado o limite de gastos do Poder Legislativo.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 101/2000 estabelece como base para o limite de gastos com pessoal a receita corrente líquida (RCL), que no caso do Poder Legislativo é de 6% (seis por cento) desta. E, segundo a citada legislação integra a RCL, toda a receita corrente (que inclui as provenientes de *royalties*) menos a contribuição dos servidores para a previdência e assistência social e menos as receitas de compensação financeira da contagem recíproca do tempo de contribuição para aposentadoria na administração pública e na atividade privada.

Na realidade, se tratam de conceituações e cálculos para fins para fins diferentes, o primeiro se refere às despesas totais do Legislativo e o segundo aos gastos com pessoal.

Estabelecidas as duas situações, constata-se que a única em que a falta de cômputo das receitas dos *royalties* pode acarretar distorções é a atinente à apuração da receita corrente líquida, por sua vez destinada a reger os gastos com o pessoal. São, portanto, especificamente as disposições dos artigos 70 e 71 da Lei Complementar nº 101/2000.

Como só pode se tratar desses dispositivos, não procede a preocupação da Câmara, visto que a única necessidade está na retificação dos demonstrativos da LRF, mais propriamente os Relatórios de Gestão Fiscal já divulgados, agora incluindo as receitas não consideradas nos respectivos meses de competência. Deverá ser providenciada, ainda, nova publicação dos citados demonstrativos. De sorte que, se houver extrapolação, esta não poderá ser justificada na não inclusão das receitas referidas.

É o Parecer.

DCM, em 29 de outubro de 2001.

RITA DE CÁSSIA MOMBELLI
Assessora Jurídica

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

1. PROFESSORES - CONTRATAÇÃO.

Relator : Auditor Roberto Macedo Guimarães
Protocolo : 350.265/01-TC.
Origem : Município de Ribeirão do Pinhal
Interessado : Prefeito Municipal
Decisão : Resolução 1.668/02-TC. (Unânime)

Consulta. Aplicação dos recursos do FUNDEF. Sobras orçamentárias. Possibilidade de concessão de abonos aos profissionais do magistério do ensino fundamental. Precedente jurisprudencial desta Corte de Contas. Extrapolação do limite de despesas com pessoal. Contratação de professores. Possibilidade desde que atendido o disposto no art. 169 da Constituição Federal.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor ROBERTO MACEDO GUIMARÃES, RESOLVE responder a Consulta, adotando a forma do Parecer nº 222/01 da Diretoria de Contas Municipais corroborado pelo Parecer nº 1826/02 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN, HEINZ GEORG HERWIG e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES.

Sala das Sessões, em 28 de fevereiro de 2002.

RAFAEL IATAURO

Presidente

Diretoria de Contas Municipais

Parecer nº 222/01

O Sr. Benedito Antonio da Silveira Pinto, Prefeito de Ribeirão do Pinhal, remete consulta a esta Corte de Contas no intuito de dirimir dúvidas relativas à contratação de professoras com recursos do Fundef caso a despesa com pessoal se encontre no limite prudencial, Indaga como proceder quanto às sobras do Fundef e ao ajuste das despesas.

Presentes os requisitos de admissibilidade da consulta, nos termos do art. 31, da Lei nº 5615/67 e Resolução nº 1220/00 – TC, passa-se à análise de mérito do expediente.

MÉRITO

Embora não se desconheça a dificuldade de conformação às novas exigências dispostas nos artigos 20 a 23, 71 e 72, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não há como mitigar as disposições legais em comento.

Também não se ignora que em determinados casos o legislador deixou de prestigiar, com a grandeza merecida, a autonomia dos entes federados grafada na Constituição Federal. No entanto, também não se pode olvidar que a preocupação com o crescente inchaço das folhas de pagamento já era externada na Lei Camata, Lei Complementar nº 82/95, que mais tarde cedeu lugar à Lei Complementar nº 96/99, ambas prevendo os percentuais de gastos com pessoal, esta última revogada pela atual Lei Complementar nº 101/00.

Com a edição da Emenda Constitucional nº 19/98, foram introduzidas novas formas de adequação das despesas com pessoal aos limites fixados, tendo sido editada, através da Lei nº 9.801, de 14 de junho de 1999, normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa, em decorrência do contido no § 7º, do art. 169, constitucional.

Com efeito, é conhecida a gama de situações que envolvem, de um lado a necessidade de contratação de pessoal em áreas tidas como essenciais, como a saúde, educação e assistência social, e, no reverso, exigem, por determinação constitucional, a aplicação obrigatória de recursos, como ocorre com a remuneração dos professores do ensino fundamental.

Contudo, privilegiando a interpretação sistemática, há que se compatibilizar as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal com as constitucionais. Nesta seara, caso o Município já esteja impedido de proceder a novas contratações em virtude de se encontrar em situação de extrapolação dos limites de gastos com pessoal, deverá, na brevidade que a situação requer, adotar as medidas declinadas no Texto Constitucional e na legislação geral, acima referenciada, para adequar as suas despesas ao limites impostos.

Evidentemente que os setores da saúde e educação deverão ser atendidos primordialmente, restando ao Administrador a tarefa de organizar o seu quadro de servidores e limitar a sua despesa com pessoal em setores menos sensíveis, como a área administrativa, devendo, para tanto, observar o que determina a Constituição em seu art.169, § 4º e a Lei Federal nº 9.801/99, com relação à eliminação

do excesso de despesa com pessoal.

Cabe esclarecer que poderá ser editada legislação local disciplinando as medidas necessárias ao retorno das despesas a patamares permitidos.

A questão relacionada com aplicação de sobras orçamentárias do FUNDEF, já mereceu apreciação pelo Plenário desta Casa na Resolução nº 19543/98, exarada com base no Parecer nº 32200/98, do Ministério Público Especial junto a este Tribunal, da lavra do Procurador Fernando Augusto Mello Guimarães, em parte, a seguir transcrito:

“Deixa claro a Diretoria de Contas Municipais que, já não mais se discute a possibilidade de sobras orçamentárias dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), o que significa que, as verbas vinculadas para tal finalidade, devem ser, necessariamente, aplicadas no respectivo exercício financeiro.

Diante de tal posição, em nosso sentir, procedente, como se proceder no caso de verificação de sobras orçamentárias. Tais sobras, em face da legislação em vigor, devem ocorrer somente no último trimestre do respectivo exercício fiscal, já que, por força do art. 69, § 4º, da Lei 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB), ficou inafastável a obrigação de correção das diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios.

Assim, fica claro que não poderá ser verificada nenhuma diferença anterior ao último trimestre do exercício financeiro. Por questões lógicas, decorre que, se verificada alguma diferença orçamentária, desde que - repita-se - verificada no último trimestre, deverá ser objeto de ajuste no próximo exercício financeiro.

Entendemos que, neste particular, embora alguns admitam a revogação da Lei nº 7348/85 (Lei Calmon), a única solução viável seria a aplicação da norma do § 4º, do art. 4º, que admitia a compensação no exercício seguinte.

Neste particular, tanto a DCM como a DATJ apontam a solução dada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que admite a compensação no início do próximo exercício, sob as seguintes condições: a) o excesso deve ter acontecimento somente no último trimestre do ano; b) o excesso será aplicado no primeiro trimestre do ano seguinte; c) o valor correspondente ficará depositado numa conta vinculada.

Feitos estes esclarecimentos, entendemos que a questão pode - e deve - ser desdobrada em aspectos e conclusões distintas: a) possibilidade de diferença (sobra) orçamentária e seu ajuste; b) destinação dessas sobras; e, por último, c) a concessão de abonos ou gratificações ao pessoal de efetivo magistério.

Em decorrência deste questionamento, podemos responder que:

- * podem ocorrer diferenças orçamentárias durante a execução do respectivo orçamento, que devem ser apuradas trimestralmente;
- * eventuais diferenças apuradas no último trimestre da execução orçamentária, podem ser objeto de ajuste e correção no exercício seguintes, desde que, seja aplicado no primeiro trimestres e o valor correspondente fique depositado em conta vinculada específica;
- * essas sobras, evidentemente, não precisam ser destinadas especificamente para a concessão de abonos ou gratificações (salvo se o excesso seja apurado no percentual obrigatório da remuneração do pessoal em efetivo exercício de magistério);
- * as sobras devem ser objeto de destinação, segundo os fins previstos na LDB e na Lei do FUNDEF, mediante avaliação política-administrativa da autoridade competente, em face das carências e necessidades locais;
- * no caso de excesso do percentual obrigatório destinado ao pagamento do pessoal de magistério, não há impedimento legal para a concessão de abonos ou gratificações, desde que: a) seja objeto de expressa previsão na legislação local, definindo as condições de sua concessão e o motivo (excesso de execução orçamentária), a forma e prazos de pagamento; b) que a fixação por ato do Poder Executivo, em decorrência da autorização legal, seja devidamente motivada; e, c) que não tenha caráter permanente e nem seja objeto de incorporação aos vencimentos ou aos proventos de inatividade;”

Não há, nesta conduta, qualquer indício de violação ao princípio isonômico grafado na Constituição Federal, já que a obrigatoriedade de aplicação de percentual mínimo de sessenta pontos percentuais na remuneração dos professores do ensino fundamental tem, igualmente, índole constitucional, não havendo incongruência ou incompatibilidade entre os dispositivos.

Ademais, há que se observar que o princípio da isonomia, ao contrário do que equivocadamente poder-se-ia supor, reclama consideração das diferenças existentes entre grupos, e levadas em consideração pela norma, pelo legislador, sendo que as pessoas que se encontram nesta situação, previstas na norma, devem receber idêntico tratamento.¹ Assim, se os demais professores não reúnem as condições legais, não poderão ser remunerados à conta dos recursos do Fundef.

Portanto, as sobras orçamentárias do FUNDEF devem ser repassadas aos profissionais do ensino fundamental, o que poderá ocorrer sob a forma de abonos não incorporáveis, caso não seja possível a preferente via da valorização quantitativa da remuneração destes profissionais.

É o Parecer.

DCM, em 26 de novembro de 2001.

RITA DE CÁSSIA MOMBELLI
Assessora Jurídica

¹ Curso de Direito Constitucional. José Afonso da Silva. Malheiros Editores. 2001.

LICITAÇÃO

1. COMBUSTÍVEL - AQUISIÇÃO - 2. CARTA CONVITE OU TOMADA DE PREÇOS.

Relator : Conselheiro Artagão de Mattos Leão
Protocolo : 137.065/01-TC.
Origem : Município de Faxinal
Interessado : Prefeito Municipal
Decisão : Resolução 1.589/02-TC. (Unânime)

Consulta. Aquisição de combustível para o município. Necessidade de prévio procedimento licitatório. A modalidade de licitação a ser utilizada deve ser determinada diante dos valores apurados pelo período da contratação.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, RESOLVE responder a Consulta, adotando a forma do Parecer nº 11141/01 da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos.

Participaram do julgamento os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HENRIQUE NAIGEBOREN e HEINZ GEORG HERWIG.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES.

Sala das Sessões, em 26 de fevereiro de 2002.

RAFAEL IATAURO
Presidente

Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos
Parecer nº 11.141/01

Formula Consulta a esta Corte de Contas, o Chefe do Poder Executivo de Faxinal, acerca do procedimento a ser adotado, para a aquisição de combustível, considerando que mensalmente é gasto com combustível o montante de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), indagando sobre a licitude em se fazer Carta Convite mensal, ou a Tomada de Preço para o ano inteiro com base na dotação orçamentária do Município.

Em virtude do novo entendimento deste Tribunal, o presente foi encaminhado à origem, visando a apresentação de manifestação do setor jurídico do consulente, em conformidade com o Despacho do Exmo. Sr. Presidente.

Em resposta, o Assessor Jurídico da Municipalidade, através do Parecer, veio a se manifestar nos autos, conforme solicitado, onde foi apresentado o seu posicionamento acerca da matéria, destacando a necessidade de ser parcelada a execução do objeto, em conformidade com o art. 23 § 2º, onde salienta, que cada etapa deve corresponder a certame distinto, com a observância a modalidade que seria a adequada para a execução total do objeto em licitação, concluindo que a carta convite não seria a modalidade correta.

Primeiramente, ressaltamos que a parte Consulente é legítima, na medida que é o Chefe do Executivo que vem consultar esta Casa, consoante o disposto no artigo 31 da Lei nº 5.615, de 11.08.67:

"Art. 31. O Tribunal resolverá sobre as consultas que lhe forem solicitadas pela Administração Pública, por intermédio dos Chefes dos Poderes Públicos, Secretários de Estado, Administradores de entidades autárquicas, órgãos autônomos ligados à administração direta ou indireta do Estado, acerca de dúvidas suscitadas na execução das disposições legais concernentes ao orçamento, à contabilidade ou às finanças públicas". (grifei)

Todavia, da análise dos documentos constantes dos autos, pudemos evidenciar que se trata de situação pré-existente no Município, tendo em vista que o Prefeito esclarece que vinha realizando compras de combustíveis através de Carta Convite, mas que atualmente mudou o certame para Tomada de Preços, onde indaga se tomou a medida correta, com receio de suas contas serem desaprovadas.

Entendemos que o consulente intenciona obter resposta oficial desta Casa em relação a fatos concretos, prestação de contas em curso, o que certamente é de natureza estranha aos misteres institucionais do Tribunal de Contas, por constituir-se em assessoria, tarefa incompatível com as atribuições constitucionais desta Casa.

A Constituição Estadual, em seu artigo 124, inciso V, expõe:

" Compete à Procuradoria-Geral do Estado, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei:

...

- a orientação jurídica aos Municípios, em caráter complementar ou supletivo."

Estaria portanto, a cargo da Procuradoria-Geral do Estado, tal dever, uma vez que é o órgão constitucionalmente autorizado a atender a Municipalidade nestes casos.

Sendo assim, por entender que a situação trazida aos autos somente poderia ser analisada por esta Corte no

respectivo processo de Prestação de Contas, opinamos preliminarmente, que a Consulta não seja respondida.

Todavia, não sendo este o entendimento desta Corte, sugiro a resposta ao Município, em tese, nos seguintes termos:

Conforme em reiteradas decisões desta Casa, já de conhecimento do próprio Município, a aquisição de combustível está condicionado ao prévio procedimento licitatório, face a ampla competitividade, ou seja, não há como fugir a regra da licitação para a aquisição do produto, onde o fracionamento da licitação está vedado quando tiver como finalidade burlar a obrigatoriedade do processo de licitação, conforme disposto no inciso XXII, do art. 27 da Constituição Estadual.

Acerca da necessidade do procedimento licitatório para a aquisição de combustíveis, esta Corte assim tem se pronunciado:

- "Resolução nº 10.212/93 de 11.05.93

Consulta. Aquisição de combustíveis pela municipalidade. Obrigatoriedade do procedimento licitatório por existir no município três fornecedores e não estar o caso elencado nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade. Inaceitável a alegação que os concorrentes oferecem os mesmos preços e vantagens de modo a inviabilizar a competição. A celebração do respectivo contrato administrativo está diretamente ligada à necessidade de licitação.

- Resolução nº 1233/99 de 10.02.99

Consulta. *Impossibilidade da dispensa de licitação para compra de combustíveis e lubrificantes considerando que existem no Município três postos diferentes.*"

Vale destacar que o Município poderá licitar o fornecimento dos combustíveis num volume compreendido entre quantidades mínima e máxima que forem estimadas, suficientes para atender suas necessidades num determinado período de seis ou doze meses, porém dentro do mesmo exercício.

Quanto a Modalidade de licitação a ser utilizada, o Município, diante dos valores apurados pelo o período da contratação, poderá motivadamente escolher a Modalidade a ser utilizada, descartando-se no entanto a hipótese de dispensa, conforme acima exposto, onde para a escolha deverá ser observada qual a mais vantajosa, sendo que no caso de vir a resultar prejuízos a Administração, o procedimento será invalidado, conforme alguns trechos, abaixo transcrito, dos comentários do Professor Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 6ª Ed. p. 205:

".....aplica-se primeiramente o princípio da moralidade. Toda atuação concreta da Administração que envolva condutas moralmente reprováveis não pode ser tutelada. Se o fracionamento for instrumento de fraude à incidência de posturas legais haverá vício. O fracionamento em si mesmo, não é inválido. Cabe à Administração definir as quantidades a serem adquiridas..."

Ao adotar essa escolha, a Administração não praticará ato irregular, mas se exigirá que a decisão seja motivada...

Antes de invalidar a conduta da Administração, consistente em fracionar a contratação, cabe apreciar a ofensa ao princípio da indisponibilidade do interesse público. Significa examinar, no caso concreto, se o fracionamento acarretou prejuízo à Administração Pública.....Existindo elementos objetivos que indiquem que a alteração da modalidade de licitação propiciaria prejuízo à Administração Pública, existirá invalidade...

Todavia, em virtude da peculiaridade do objeto, pois embora a necessidade do consumo seja previamente determinada, conforme informado pelo Consulente, em virtude da oscilação do seu valor, o Município deverá fixar o preço máximo, considerando-se os valores praticados no mercado, tendo este como parâmetro ao reajuste futuro do preço.

Assim, uma vez estabelecido estes critérios no aludido contrato, quando for efetuado o reajuste dos valores, a Municipalidade poderá utilizar como base, os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, conforme disposto no inc. V do art. 15 da Lei 8.666/93, assegurando assim o pagamento justo, sob pena de rescisão contratual, nos termos do art. 79, I.

Alerta-se o Consulente para a Lei de Responsabilidade Fiscal, que prescreve em seus artigos 42 e 5, respectivamente, que não se deixem restos a pagar para o exercício financeiro seguinte e a necessidade de previsão de gastos nas leis orçamentárias do município.

Artigo 42 – É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no artigo 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Diante do exposto, opinamos pela resposta ao Consulente, nos termos acima aduzidos.

É o Parecer.

DATJ, em 7 de dezembro de 2001.

MARILEY VILLEN CECCARELLI
Assessora Jurídica

LICITAÇÃO

1. OBRIGATORIEDADE.

Relator : Auditor Roberto Macedo Guimarães
Protocolo : 332.883/00-TC.
Origem : Município de Nova Esperança
Interessado : Prefeito Municipal
Decisão : Resolução 1.666/02-TC. (Unânime)

Consulta. Contratação do Instituto dos Professores Públicos e Particulares sem licitação - art. 24, XIII da LF 8666/93 -, através de convênio de cooperação técnica, objetivando o desenvolvimento de diversos projetos no Município, dentre eles a recuperação do ISSQN em instituições financeiras. Impossibilidade da dispensa de licitação na contratação por tratar-se de serviço.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor Roberto Macedo Guimarães, RESOLVE responder a Consulta, adotando a forma do Parecer nº 1696/02 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros, QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN, HEINZ GEORG HERWIG e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES.

Sala das Sessões, em 28 de fevereiro de 2002.

RAFAEL IATAURO
Presidente

Procuradoria
Parecer nº 1.696/02

A Prefeitura Municipal de Nova Esperança, neste Estado, questiona esta e.Corte de Contas acerca da possibilidade de formalizar – sem licitação, com dispensa pelo art. 24, XIII da L. 8666/93 – convênio de cooperação técnica com o Instituto dos Professores Públicos e Particulares – IPP – entidade sem fins lucrativos sediada no Rio de Janeiro, devidamente qualificada nestes autos (f.02), objetivando o desenvolvimento de diversos projetos no Município, dentre eles a “recuperação do ISSQN em instituições financeiras”.

Preliminarmente, trata-se de consulta sobre caso concreto, inviável, porquanto sua resposta criaria parâmetros que somente poderão ser oferecidos “in thesys”. A vedação é iterativa neste Tribunal e somente é excepcionado quando a Corte entende ser a matéria relevante, à guisa de orientação.

O caso concreto exsurge quando o consulente indica o Instituto de Professores Públicos e Particulares e, pormenorizadamente, o “modus operandi” da pretensão.

Portanto, “prima facie”, pelo não conhecimento da consulta e seu arquivamento. Todavia, na eventualidade de ser enfrentado o mérito pelo colendo Plenário, opino conforme a seguinte articulação:

1. Pelo que se depreende da proposta de avença entre os convenientes, o Instituto de Professores Públicos e Privados oferece seus serviços em união de esforços com a Municipalidade, para a realização de estudos, pesquisas e atividades de extensão, incluindo cursos, programas e projetos, sobre todas e quaisquer áreas de atividades e conhecimentos que interessem aos partícipes desses escopos, conforme declinado pormenorizadamente na Cláusula Primeira do instrumento da proposta;

2. Embora a proposta afirme que não haverá “custos e despesas específicas” nem haverá “transferência de recursos entre ou para as partes” (Cl.2ª), deixa, por outro lado, claro, que deverá cronograma de desembolsos nas fases ou etapas de execução dos programas eventualmente eleitos;

3. Nem é preciso ir além para saber-se que as atividades propostas irão onerar a arca pública. Aliás, a proposta refere-se sem rodeios à necessidade de recursos na sua Cláusula Quinta, para a implementação dos objetivos ditos comuns;

4. A recuperação de créditos nas áreas fiscal, trabalhista e previdenciária é também objetivo do convênio. Talvez o principal. Através dessa tarefa, o Município recobriria desembolsos considerados indevidos e já realizados, poupando-se de pagar outros dessa espécie. Para esse mister, o IPP remeteu material que rotula de confidencial – com cláusula de confidencialidade e tudo! – esquecendo-se que tal cautela é cabível na área privada. Sendo o processo administrativo de caráter público, torna-se prejudicada a confidencialidade;

5. Na seqüência, o IPP revela o segredo: pretende reaver para a municipalidade, com a conseqüente paga pelos serviços, parcelas residuais de FGTS, mediante ação instando a Caixa Econômica Federal a incluir os expurgos que esse banco não fez incidir sobre os saldos das contas de FGTS dos funcionários não optantes. Promoveria, também, auditoria sobre débitos do Município com o FGTS para detectar e recuperar o FGTS pago a maior em virtude de cálculos errôneos que teriam ocorrido. Igualmente, tentaria recobrar valores do SAT e,

ainda, impedir que o Município continuasse a recolher esse seguro, ingressando como litisconsorte em ação que já tramita com tal finalidade. O IOF também seria alvo de atenção, pela inconstitucionalidade de sua incidência sobre prefeituras. Também o IR estaria nessa vala. Providenciar-se-ia meios para que o Município deixasse de recolher o PASEP, correspondente a 1% sobre a folha de pagamento do Município. O INSS seria readequado e, através de medida, compatibilizar-se-ia a contagem recíproca de tempo de contribuição previdenciária para compensação. Enfim, a dívida ativa teria sua cobrança reforçada e declarar-se-ia judicialmente a inexistência de relação jurídica para isentar o Município a pagar à Fazenda o ICMS sobre energia elétrica da iluminação pública. As atenções voltar-se-iam também para o plano viário e do solo municipal, ocupado por concessionárias de serviços de água e energia. O caso das contas de energia elétrica de iluminação pública com aumento indevido em 86/94, a recuperação de valores pagos indevidamente a título de salário educação e PIS/PASEP nos últimos dez anos, o ISSQN das instituições financeiras e estatais prestadoras de serviços, estabelecidas no Município e Operações ARO, também seriam objeto da atenção dos proponentes, tudo com a finalidade de ferrar o caixa a Prefeitura, em prol das finanças municipais, num serviço de varredura fiscal completo;

6. Há, num termo aditivo às f. 08, alusão a custas e honorários pela interposição das ações judiciais, estes à base de 10% sobre a vantagem auferida pelo Município em cada item atendido, por ocasião da entrada dos valores na tesouraria, e nas formas que especifica, havendo itens que reclamarão pagamento mensal durante cinco anos sobre o valor mensalmente recebido;

7. Analisando a proposta, a Diretoria Revisora de Contas alvitrou por encaminhá-la à Diretoria de Contas Municipais, que opinou pela possibilidade de contratação independentemente de processo licitacional. Em que pese o brilho da argumentação favorável à dispensa e seu respeitável estofamento jurídico, permito-me dela divergir no tocante à dispensabilidade, a meu sentir inócua, data vênua;

8. Na verdade, trata-se de contratação de entidade para propor ações judiciais, através de advogados por ela empregados, visando a recuperação de créditos do Município, envolvendo despesas com deslocamentos e custas e, ainda, honorários de advogados, cotados em 10% das vantagens auferidas pelo Município;

9. Embora sem fins lucrativos, a proponente não se enquadra como indústria brasileira encarregada de pesquisa do ensino ou desenvolvimento institucional ou dedicada à recuperação social do preso, para a contratação das quais é dispensável a licitação, ao tom do art. 24, XIII da Lei das Licitações;

10. Trata-se de uma organização não-governamental que, em última análise, abalçou-se à captação de serviços de advocacia, através de um aditivo contratual, sob o manto de um convênio de intercâmbio. Na verdade, o substancial peso da avença encontra-se nas cláusulas do aditivo, de caráter notadamente sinalagmático e cumulativo. Nem é engenhoso o expediente utilizado de, na cartola mágica, tirar um contrato quando lá só havia um convênio. Mesmo sem falar nas despesas de toda ordem que acabariam surgindo na implementação dos inúmeros itens propostos, tornar-se-ia impossível contratar a entidade como intermediária de advogados, máxime sem licitação;

11. Posto isto, opina pela resposta negativa à consulta em tela, fazendo coro à recomendação da Diretoria de Contas Municipais.

É o Parecer.

Procuradoria, em 14 de fevereiro de 2002.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Procurador-Geral

MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA

1. BANCO OFICIAL - 2. CF/88 - ART. 164, § 3º.

Relator : Conselheiro Quielse Crisóstomo da Silva
Protocolo: 331.909/00-TC.
Origem : Município de Foz do Iguaçu
Interessado : Presidente da Câmara
Decisão : Resolução 1.838/02-TC. (Unânime)

Consulta. Com a privatização do Banco do Estado do Paraná - BANESTADO - os municípios devem transferir seus recursos para uma instituição financeira pública.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, RESOLVE responder a Consulta, adotando a forma dos Pareceres nºs 240/00 e 5608/01, respectivamente da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBORN, HEINZ GEORG HERWIG e o Auditor CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES.

RAFAEL IATAURO

Presidente

Diretoria de Contas Municipais

Parecer nº 240/00

O interessado pede orientação deste Tribunal no sentido de esclarecer se existe necessidade de transferir as contas bancárias do município para banco público ou se a movimentação financeira pode permanecer no Banestado, após a privatização do mesmo.

MÉRITO

A Constituição Federal de 1988, dispõe no artigo 164, § 3º:

Art. 164 – (...)

§ 3º - As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por eles controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei (negritos).

A Lei Federal nº 4.595, de 1964, que dispõe sobre a política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, no artigo 17, parágrafo § 1º, determina:

Art. 17 – Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.

§ 1º - Além dos estabelecimentos bancários oficiais ou privados, das sociedades de crédito, financiamento e investimentos, das caixas econômicas e das cooperativas de crédito ou a seção de crédito das cooperativas que a tenham, também se subordinam às disposições e disciplina desta Lei no que for aplicável, as bolsas de valores, companhias de seguros e de capitalização, as sociedades que efetua distribuição de prêmios em imóveis, mercadorias ou dinheiro, mediante sorteio de títulos de sua emissão ou por qualquer forma, e as pessoas físicas ou jurídicas que exerçam, por sua própria ou de terceiros, atividade relacionada com a compra e venda de ações e outros quaisquer títulos, realizando nos mercados financeiros e de capitais operações ou serviços de natureza dos executados pelas instituições financeiras.

Extraí-se do enunciado do parágrafo acima transcrito que são diversas as entidades consideradas por lei como instituições financeiras oficiais ou privadas, sendo tratadas pela legislação como oficiais as instituições financeiras públicas.

Não paira dúvida na doutrina a respeito deste entendimento. Os juristas em seus compêndios são unânimes no sentido de seguir a orientação de que a movimentação financeira dos entes federados deve se dar em instituições financeiras públicas, embora alguns questionem a utilidade deste mandamento¹.

Nesta esteira a recente Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei 101, de 04/05/00, estabelece no artigo 43 que “as disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do artigo 164 da Constituição”, ou seja, para os municípios, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos especificados em lei .

Ressalte-se que o Projeto desta Lei (Lei Complementar nº 18), preparado pelo Executivo Federal e enviado ao Congresso Nacional dispunha da seguinte forma:

Art. 29 – As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas em instituições financeiras habilitadas.

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal de forma remissiva à Constituição e diversa do Projeto denota que houve interesse em reafirmar o texto constitucional, mesmo neste momento em que as privatizações já estão em franca operação.

A Lei Estadual nº 12.909, de 23 de agosto de 2000, autoriza o Governo do Estado do Paraná a manter com exclusividade, pelo prazo de cinco anos, as suas contas no banco comprador do Banestado (Itaú). No entanto, esta Lei obriga apenas ao Governo do Estado, não vinculando aos municípios. Esta possibilidade se respalda na ressalva prevista no artigo 164, parágrafo 3º da Constituição, *in fine*.

A Constituição não determina se as instituições oficiais serão federais, estaduais ou municipais, donde se conclui que os depósitos poderão ser efetuados em qualquer uma delas. Assim, apenas na ausência de bancos públicos, por motivos práticos e de segurança, a movimentação financeira poderá ser realizada em instituições financeiras da rede privada, recaindo somente assim na ressalva constitucional.

Faz-se necessário apontar que em decorrência das recentes emendas constitucionais e a conseqüente alteração do enfoque dado à administração pública, alguns têm postulado no sentido de que o entendimento dado a “banco oficial”

¹ Martins, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. 6º volume. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 171.

Cretella, Júnior. Comentários à Constituição de 1988. 7º volume. São Paulo: Forense Universitária, 1993. p. 3767.

não seja sinônimo de banco público, mas sim, instituição financeira pública ou privada, que tenha sido oficializada, ou seja, que tenha sido formalmente declarada como depositária de importâncias em dinheiro devidas a determinados órgãos ou entidades públicas.

No entanto, a adequação dos novos conceitos não pode chegar a extremos como este. A letra da constituição não deixa margem à interpretações que retirem a sua essência, que neste caso, sem possuir caráter estatizante, pretende prevenir e garantir a solidez e a segurança no trato com o dinheiro público.

Do exposto, conclui-se que em decorrência da privatização do Banestado, com a sua venda para o Banco Itaú, se faz necessária a transferência das contas municipais para bancos oficiais existentes da municipalidade, sendo que o momento para tal será o mais rápido e oportuno possível.

É o Parecer, s.m.j.

DCM, em 20 de dezembro de 2000.

FABÍOLA DELAZARI
Assessora Jurídica

Procuradoria
Parecer nº 5.608/01

Versa o presente protocolado acerca de consulta formulada pela Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, subscrita pelo seu Presidente, Sr. Vilmar Andreola, acerca da possibilidade da movimentação financeira ser mantida no Bando do Estado do Paraná ou se há necessidade de, imediatamente, ser aberta conta em outro banco oficial, tendo em vista a privatização daquele Banco.

A DCM, em seu Parecer nº 240/00, esclarece que a Lei nº 12.909/00 autoriza o Governo do Estado do Paraná a manter com exclusividade, pelo prazo de 5 (cinco) anos, as suas contas no banco comprador do Banestado, no caso, o Banco Itaú. Contudo, ressalta a DCM que esta lei obriga apenas ao Governo do Estado, não vinculando os municípios.

Diante disso, em face do que dispõe o artigo 164, §3º da Constituição Federal, que determina que as disponibilidades de caixa dos Municípios serão depositadas em instituições financeiras oficiais, entendendo-se por oficiais, as instituições financeiras públicas, necessária se faz a transferência das contas municipais para bancos oficiais existentes na municipalidade.

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

E quanto ao mérito da questão, a mesma deve ser respondida em face do que dispõe o artigo 164, §3º da Carta Magna:

"Art. 164 - ...

§3º - As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos em lei."

Conforme bem destacou a DCM, entende-se por instituições financeiras oficiais as instituições financeiras públicas, razão pela qual, desde a privatização do Banco do Estado do Paraná, o Município não poderia mais se utilizar daquela instituição financeira, que passou a ser particular.

Assim sendo, a manutenção da movimentação financeira pelo Município no Banco do Estado do Paraná configura-se como procedimento irregular, por estar em desacordo com o artigo 164, §3º da Constituição Federal.

Insta ressaltar que a Lei nº 12909/00 que autoriza a manutenção das contas do Estado do Paraná, com exclusividade, pelo prazo de cinco anos, no Banco do Estado do Paraná, não é aplicável aos Municípios, de forma que, desde a privatização deste Banco, os Municípios não podem mais movimentar suas disponibilidades financeiras nesta instituição financeira.

Visando regularizar este procedimento, deverá o Município, de imediato transferir seus recursos para uma instituição financeira pública.

Diante de todo exposto, o parecer deste Ministério Público Especial é no sentido de que a presente consulta seja respondida nos termos acima expostos.

É o Parecer.

Procuradoria, em 20 de março de 2001.

ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER
Procuradora

PARANAPREVIDÊNCIA

1. DIRETORIA - REMUNERAÇÃO - 2. PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS - 3. ADMISSÃO DE PESSOAL - CONCURSO PÚBLICO - 4. SERVIDORES ESTADUAIS À DISPOSIÇÃO - GRATIFICAÇÃO.

Relator : Conselheiro Heinz Georg Herwig
Protocolo : 83.007/00-TC.
Origem : Paranaprevidência
Interessado : Diretor-Presidente
Decisão : Resolução 946/02-TC. (Unânime)

Consulta. Não cabe ao Tribunal de Contas proceder, em sede de consulta, ao exame prévio do Plano de Cargos e Salários da Paranaprevidência. Cabe à Secretaria de Estado da Administração e Previdência, a qual está vinculada a entidade, proceder ao exame. A remuneração dos servidores deve ser adequada aos parâmetros dos servidores estaduais que estão submetidos ao teto remuneratório fixado pela Constituição Federal, art. 37, inciso XI. A contratação de pessoal deve ser precedida de concurso público de provas ou provas e títulos conforme estabelece a Constituição Federal. Servidores cedidos. Vedação de pagamento de vantagens. Aplicação da Constituição Estadual e demais normas infraconstitucionais.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, RESOLVE responder a Consulta, por ordem, ressaltando:

1. Não compete ao Tribunal de Contas, em sede de consulta, proceder exame prévio de Cargos e Salários. É responsabilidade da Secretaria de Estado da Administração e Previdência, no caso, analisar e adequar a remuneração dos seus serviços, em fase do exercício da discricionariedade administrativa;

2. Mesmo diante da peculiaridade de "serviço social autônomo", a remuneração do quadro funcional deve ser adequada aos parâmetros dos servidores estaduais que, igualmente, estão submetidos ao teto remuneratório fixado pela Constituição Federal no seu artigo 37, inciso XI;

3. A contratação deve ser, sempre, precedida de concurso público de provas ou de provas e títulos, observados os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Tratando-se de necessidade temporária de excepcional interesse público, devidamente justificada, a contratação poderá ser realizada, pelo prazo máximo de dois anos, após aprovação em teste seletivo;

4. A cessão de servidores deve obedecer às normas constitucionais e infraconstitucionais pertinentes, vedada a concessão de qualquer vantagem não prevista em lei. Deve ser, também, observada as disposições da Constituição Estadual - artigos 43 e 44, que proíbem o cedimento de servidores públicos a empresas ou entidades privadas.

Participaram do julgamento os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e o Auditor JAIME TADEU LECHINSKI.

Foi presente a Procuradora do Estado junto a este Tribunal, ANGELA CASSIA COSTALDELLO.

Sala das Sessões, em 5 de fevereiro de 2002.

RAFAEL IATAURO
Presidente

Procuradoria
Parecer nº 14.349/00¹

I - INTRODUÇÃO

O presente estudo destina-se ao atendimento de solicitação formulada pelo Conselho de Administração da PARANAPREVIDÊNCIA, criado através da Lei n.º 12.398, de 30 de dezembro de 1998.

O expediente contém, basicamente, informações que se voltam à estrutura de cargos e salários, à remuneração dos Diretores da entidade, a circunstâncias de contratação pelo ente em questão e situação jurídica de servidores cedidos.

¹ Este parecer foi elaborado com a colaboração dos Procuradores deste Ministério Público Especial junto a este Tribunal, os Drs. Fernando Augusto Mello Guimarães e Gabriel Guy Léger.

O protocolado recebeu análise da 3ª Inspeção de Controle Externo (Informação nº 05/00) que entendeu, diante dos aspectos narrados no OF PRPREV/PRES-025-00, que deflagrou o presente procedimento, ao mencionar as providências tomadas e já executadas sobre a fixação dos salários e vencimentos dos servidores e remuneração dos Diretores, tratar-se de caso concreto, cujas conseqüências seriam analisadas no momento da apresentação da prestação de contas pela entidade. Entretanto, no que respeita à forma de ingresso nos quadros da PARANAPREVIDÊNCIA, salientou que deveria ser realizado mediante aprovação em concurso público ou teste seletivo, nesta última hipótese, nos termos da legislação vigente. Além disso, postulou não haver óbice quanto à utilização de servidores cedidos, porém sem o pagamento de gratificação adicional, mas mediante o pagamento de remuneração integral "*correspondente àquela percebida pelo funcionário cedido à entidade beneficiárias, precedida, naturalmente, de expressa autorização do órgão cedente*".

A douta Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, através do Parecer nº 3139/00, de lavra da Dra. Desireé Fregonese, procedeu ao exame dos vários aspectos mencionados e, mediante conhecimento parcial da consulta, partilhou do entendimento exposto pela 3ª Inspeção quanto ao Plano de Cargos e Salários configurar-se, no caso em exame, em apreciação de aspectos concretos. Portanto, inoportuna e inadequado o pronunciamento sobre tal ponto por esta Corte em consulta. Por igual, concordou com a apreciação feita no que concerne à necessidade de concurso público para contratação para os empregos; e, ainda, pela impossibilidade de concessão de gratificação adicional e de encargos especiais pelo assessoramento a Diretoria da Instituição frente à inexistência de previsão legal.

Sugere, ao final, que frente a dados constantes dos autos, atestando a contratação de pessoal sem concurso público ou teste seletivo, tal fato deve ser comunicado à Corregedoria do Tribunal e anotação referida Inspeção.

II - DO CONTEÚDO DA CONSULTA

A) PREMISSAS DE EXAME DO OBJETO DA CONSULTA

As reflexões que se seguem objetivam a adequação jurídica do sistema de previdência dos servidores do Estado do Paraná que, criado sob a configuração de serviço social autônomo, tem se demonstrado inadequado diante das peculiaridades do desempenho de suas atribuições e de sua gestão.

Os aspectos merecedores de exame e de sugestão de modificação são vários, a iniciar-se pela discussão em torno da natureza jurídica que foi atribuída à PARANAPREVIDÊNCIA.

Portanto, o ponto de partida da análise que segue se localiza na discussão e busca de adequação da natureza jurídica de um ente que tem por finalidade precípua atender ao sistema de previdência dos servidores estaduais.

Neste contexto, indispensável que se expresse certos fundamentos que devem ser, desde logo, afastados e cujo alijar constitui pressuposto de exame e elemento indispensável de orientação no tratamento do assunto em tela.

A primeira delas é de que a PARANAPREVIDÊNCIA *não presta serviço público no sentido de que não desempenha atividade estatal descentralizada que visa atender a dada necessidade coletiva*. Atende, sim, o interesse de uma parcela de servidores, portanto, um contingente de pessoas que têm um vínculo específico com o Poder Público estatal. Logo, a idéia de interesse público que está a reger a atividade do mencionado ente não é o do atendimento do interesse público primário, mas o denominado interesse público secundário², qual seja, o interesse público localizado no interior da Administração Pública, voltado a um interesse peculiar da estrutura administrativa.

Tais noções se subsumem ao tema aqui analisado uma vez que o interesse a ser satisfeito é aquele dos servidores do Estado do Paraná mediante a gestão de um sistema de seguridade funcional, através do sistema de previdência e serviços médico-hospitalares. Tem sua razão de ser assentada na *satisfação de necessidades de cunho administrativo*, já que o objeto de tais interesses encontra-se nas relações entre Poder Público e seus agentes.

Assim restam distanciadas noções de serviço público que buscam atender ao interesse público verificável diante das múltiplas necessidades da coletividade e que é variável no tempo e no espaço. Tal afirmação conduz a outra, de cunho lógico: o ente em tela direciona-se a atender necessidades, interesses e viabilização de direitos que nascem e somente persistem no âmbito interno da Administração Pública: agentes públicos estaduais, seus dependentes e pensionistas.

O outro aspecto a ser sopesado é o de que ao se tratar de um sistema que visa atender a vínculos específicos e direcionados ao aspecto orgânico da Administração Pública estadual, situado no seu âmago, o ente que tem por finalidade gerenciar tais relações deve ser configurado de forma adequada a tais finalidades, detendo certos privilégios e submetendo-se a determinadas regras.

Diante desses pressupostos, impõe-se o exame da natureza jurídica da PARANAPREVIDÊNCIA.

B) A NATUREZA JURÍDICA DA PARANAPREVIDÊNCIA

A adequação da natureza jurídica do ente em apreço constitui-se na questão nodal para que se lhe dê a devida dimensão – subsunção e aplicabilidade às conformações jurídicas postas pelo ordenamento jurídico nacional – nos seus mais variados aspectos: financeiros, orçamentários, de gestão e de controle. Somente diante de determinado posicionamento sobre esta ordem de conceitos será possível responder às questões expostas na consulta.

B.1) A impropriedade da adoção das entidades que compõem a Administração Pública indireta.

A profundidade e a complexidade do tema conduzem, inevitavelmente, ao questionamento a respeito das figuras já existentes e consagradas na estrutura administrativa descentralizada brasileira e da possibilidade de assunção de uma delas diante das peculiaridades dos objetivos da PARANAPREVIDÊNCIA.

Portanto, indaga-se, num primeiro momento, sobre a possibilidade de adotar o regime de uma sociedade de economia

² Tal diferenciação é feita por Renato ALESSI, *Princípios de Direito Administrativo*, Milano, Giuffrè, 1978, p. 232.

mista.

Neste momento o questionamento recai sobre a finalidade da PARANAPREVIDÊNCIA. Desde logo a resposta é a de que não se trata de exploração e de desempenho da atividade econômica ou de prestação de serviço público³, nem se tem na composição do capital a conjugação do capital público e privado. Além disso, não possui a figura fundamental nas sociedades de economia mista que é a do sócio e nem é constituído sob a forma de sociedade anônima.

Os servidores, pensionistas e seus dependentes não são acionistas, mas apenas beneficiários do sistema de previdência. Considerá-los ou equipará-los a "sócios" estar-se-ia distorcendo a natureza da entidade previdenciária e as categorias jurídicas que compõem a figura societária.

Por igual, as mesmas noções aplicam-se à cogitação de adotar-se a figura da empresa pública.

A empresa pública é de pessoa jurídica de Direito Privado, constituída sob qualquer uma das formas societárias admitidas no sistema jurídico brasileiro e cujo capital é apenas público. Visa, nos termos do Decreto-lei 200/67, a exploração de atividade econômica pelo Estado. Contudo, tais entes podem desempenhar atividade econômica e, por igual, prestar serviços públicos.

São resultado do crescente papel intervencionista do Estado na economia e objetivam estruturar uma organização para a produção.

A PARANAPREVIDÊNCIA, por evidente, não tem a finalidade de produção econômica ou de intervenção estatal contingencial na economia, quer mediante a exploração da atividade econômica ou de serviços públicos.

No que tange às fundações as discussões centralizam-se na personalidade jurídica: se de Direito Público ou de Direito Privado.

Muito embora a definição legal dada pelo Decreto-lei 200/67 de que as fundações têm personalidade de Direito Privado, a doutrina posta-se no sentido de que se submete a regras de Direito Público e que após a Constituição de 1988 todas as fundações públicas são pessoas jurídicas de Direito Público⁴, de sorte que assim seriam espécie do gênero *autarquia*⁵.

Resta, neste contexto, a figura da autarquia.

B.2) A PARANAPREVIDÊNCIA como autarquia

O presente estudo tem por pressuposto a necessidade da descentralização no desempenho da função previdenciária a que se destina a PARANAPREVIDÊNCIA, pois tal tarefa poderia, sem maiores problemas administrativos e jurídicos, ser gerida por um órgão contido na estrutura do Poder Central, no caso, do Poder Executivo. Porém, por razões de conveniência administrativa, entenderam o administrador público e o legislador estaduais que as referidas funções fossem desenvolvidas de forma descentralizada.

Diante disso, portanto, adota-se as idéias relativas à descentralização e não da desestatização, o que afastaria por completo a instituição de quaisquer relações com o erário, desvirtuando a própria natureza do sistema previdenciário dos servidores públicos do Estado do Paraná.

No panorama da descentralização, já exposto, das figuras administrativas constantes do sistema nacional aquela que melhor parece se adequar aos objetivos e desempenho da atividade desenvolvida pela PARANAPREVIDÊNCIA é o da autarquia.

A autarquia, nos seus primórdios, surge da noção de "*administração autônoma*" no direito italiano e era tida como "*a capacidade que um ente público possui, face ao Estado, de administrar por si mesmo os seus próprios interesses*"⁶.

Tal concepção sofreu alterações no tempo e nos vários ordenamentos jurídicos que estiveram sob a influência do direito italiano.

A par das discussões e dissensões doutrinárias mais profundas e que não teriam o condão de facilitar esta tarefa, é oportuno, desde logo, que se tome por referencial – não mais que isso – a definição dada pelo Decreto-lei 200/67, salientando que a mesma sofre sérias críticas da doutrina nacional⁷. Além da referência normativa, faz-se imprescindível filiar a presente abordagem à construção doutrinária pátria que considera, com mais precisão, os contornos que se pretende atribuir ao ente em exame,

O Decreto-lei 200/67, conceitua, no seu art. 5º, autarquia como "*serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada*". São, apesar da ausência no enunciado, pessoas jurídicas com personalidade de Direito Público e, por isso, titularizam interesses públicos. Essa condição é que harmoniza a figura autárquica com os fins do Estado.

3 Neste ponto o conceito de serviço público, não obstante a dificuldade da doutrina mundial em fazê-lo, é tomado, na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, como "*a prestação consistente no oferecimento, aos administrados em geral, de utilidades ou comodidades materiais (como água, luz, gás, telefone, transporte coletivo etc) que o Estado assume como próprias, por serem reputadas imprescindíveis, necessárias ou apenas correspondentes a conviências básicas da Sociedade...*". Curso de Direito Administrativo, 13. Ed., São Paulo, Malheiros, 2001, p. 599, grifo do original. Aplica-se essa idéia de serviço público também em relação a empresa pública.

4 PIETRO, Maria Sylvania Zanella di. Direito Administrativo, 10 ed., São Paulo, Atlas, 1999, p. 321.

5 Tanto assim é que se há menções sobre "autarquias fundacionais" e "fundações autárquicas". O entendimento acima exposto encontra apoio na opinião de Celso Antônio Bandeira de Mello, in: Autarquias - Fundações Públicas e Fundações Privadas - Instituto e estabelecimento - Fundação de Amparo à Pesquisa, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964, p. 399.

6 De acordo com o relato de VITAL MOREIRA a respeito da concepção originária de autarquia formulada por Santi Romano, in Administração Autônoma e Associações Públicas, Coimbra, Coimbra Editora, 1997, p. 67.

7 Conforme Celso Antonio Bandeira de Mello, ob. cit., 123.

A doutrina, por seu turno, elabora definições aproximadas e utiliza elementos conceituais análogos.

Apenas a título ilustrativo, transcreve-se os conceitos de alguns administrativistas brasileiros.

Para Hely Lopes Meirelles, *"autarquia são entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas. São entes autônomos, mas não autonomias."*⁸

Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro toma a autarquia *"como a pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de auto-administração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei"*.⁹

A estrutura legal, as funções e a finalidade dada à PARANAPREVIDÊNCIA através da Lei n.º 12.398/98, sem maiores dificuldades, se subsumem à figura autárquica.

Enquanto autarquia, ou seja, *longa manus* do Estado e com personalidade de Direito Público, o ente goza dos mesmos privilégios do Poder Central, como imunidades tributárias (art. 150, VI, letra "a", da Constituição Federal), prescrição quinquenal de suas dívidas passivas (Decreto-lei n.º 4597/42), possui direito de regresso em relação a seus servidores em caso de responsabilidade extracontratual prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, os bens são considerados bens públicos e portanto, são inalienáveis, imprescritíveis e não podem ser objeto de direitos reais de garantia - logo, as dívidas oriundas de decisão judicial são pagáveis através de precatórios -, dentre outros aspectos.

Por outro lado, submete-se às regras do regime jurídico-administrativo, como os princípios que regem a Administração Pública enumerados no art. 37, "caput", da Constituição Federal e os demais que deles defluem, assim como as regras contidas nos seus demais incisos que disciplinam o Poder Central. Em verdade, se trata de uma imposição do ordenamento jurídico visando a harmonização dentre os privilégios que entes como as autarquias podem gozar e a eles, por razões lógicas, correspondem os ônus, já que da sustentação do erário depende a sua existência.

Adotar a configuração de um ente com personalidade de Direito Privado, redundaria, inequivocamente em abrir mão de quaisquer benefícios advindos do dinheiro público, dispondo-se do interesse público e violando o princípio da moralidade administrativa¹⁰.

A PARANAPREVIDÊNCIA, definida a sua natureza jurídica como autarquia, tem autonomia de gestão, capacidade de auto-administração, ou seja, pode gerir os seus objetivos e potencial com maior liberdade, sempre nos limites da lei, e como acentua Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *"perante a Administração Pública centralizada, a autarquia dispõe de direitos e obrigações, isto porque, sendo instituída por lei para desempenhar determinado serviço público, do qual passa a ser titular, ela pode fazer valer perante a Administração o direito de exercer aquela função, podendo opor-se às interferências indevidas; vale dizer que ela tem o direito ao desempenho do serviço nos limites definidos em lei."*¹¹

Mediante a capacidade de auto-organização que lhe é dada pelo ordenamento jurídico, ao contrário do que possa sugerir a submissão a regras do regime jurídico-administrativo, a autarquia possui liberdade de gerir os serviços para os quais foi instituída nos exatos limites dos entes que, de alguma forma, recebem dinheiro público para o cumprimento dos seus fins.

A ordem constitucional exige, sob pena de violação, o equilíbrio entre o benefício do uso do erário e a liberdade de administrá-lo.

O panorama exposto assume, diante da Reforma Administrativa do Estado, implementada, basicamente, através da Emenda Constitucional n.º 19/98, a figura da agência executiva. Trata-se de ente possuidor de estrutura autárquica ou fundacional que, mediante a sua qualificação pelo Poder Executivo e firmado o "contrato de gestão", é detentora de maior flexibilidade administrativa. Tal cogitação é merecedora de maiores e mais profundas reflexões que, neste momento, apresenta-se inoportuna.

Adiante, ao se buscar atender às questões propostas pelo ilustre Consultante, passar-se-á a demonstrar as razões pelas quais a figura do "serviço social autônomo" não se adequa às circunstâncias pretendidas: não só porque é estrutura cuja concepção é tipicamente nacional¹² que visava atender determinadas necessidades temporais e específicas justificadas na história brasileira, mas porque é estrutura paralela à Administração Pública, que doutrina nacional tradicional denominava de "entes paraestatais"¹³ e, de certa forma, revista e modernizada, frente às alterações legislativas constitucionais e infraconstitucionais.

Exposta essa ordem de idéias há, neste passo, que se estabelecer os exatos confins entre o ente autárquico e os fundos que a mesma gere.

B.3) A autarquia e os fundos

Os fundamentos acima expostos têm por escopo buscar adequação da natureza jurídica do ente que deve gerenciar os fundos e que são realidades totalmente dissociadas: fundos de um lado e ente que os administra, de outro.

O artigo 27, da Lei n.º 12.398/98, que institui a PARANAPREVIDÊNCIA, determina a criação dos FUNDOS DE

8 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 22ª ed., São Paulo, Malheiros, 1997, p. 310, grifo do original.

9 PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*, 10 ed., São Paulo, Atlas, 1999, p. 319.

10 A moralidade administrativa aqui há que ser entendida nos termos da finalidade pública que desviada, culmina com a imoralidade administrativa, conforme a tradicional lição da Maurice Hauriou.

11 Ob. cit., p. 319, grifo do original.

12 Conforme Maria Sylvia Zanella di Pietro, in *Direito Administrativo*, 13. ed., São Paulo, Atlas, 2001, p. 406 e ss.

13 A afirmativa feita não quer significar que os "entes paraestatais" deixaram de existir, mas restou claro que, ao menos após a Reforma Administrativa processada pelo Dec-lei 200/67, que a Administração Pública brasileira é formada pela Administração Direta e Indireta

PREVIDÊNCIA E FINANCEIRO, de natureza previdenciária e FUNDO DE SERVIÇOS MÉDICO-HOSPITALARES.

O art. 28, por seu turno, prevê a forma de constituição dos referidos fundos, que é essencialmente realizada por recursos advindos do erário. Os artigos 29 e 30 mantêm o mesmo raciocínio.

Os fundos seguem as normas contidas na Lei 4.320/64 e, ainda, normas do Conselho Monetário Nacional.

Depreende-se pois, da análise do Capítulo V da Lei 12.398/98, intitulado "Do patrimônio e das Receitas", que as receitas da PARANAPREVIDÊNCIA advêm majoritariamente do Estado.

B.4) – A autarquia e o controle

B.4.1) – Controle do Poder Executivo

O Capítulo II da Lei 12.398/98, trata "Da vinculação da Instituição".

Da leitura dos artigos 5º a 7º contidos neste capítulo da Lei, temos que a PARANAPREVIDÊNCIA é vinculada ao Estado através do "contrato de gestão" celebrado entre ela e a Secretaria Especial para Assuntos de Previdência do Estado do Paraná.

Se verificado o "contrato de gestão", constata-se que a Cláusula Segunda, intitulada "Da Supervisão", estipula que cabe ao Secretário Especial para Assuntos de Previdência, ou na sua falta, ao Secretário de Estado da Administração, a função de Secretário Supervisor dos campos administrativo, técnico, atuarial e econômico-financeiro.

Dentre as atribuições conferidas ao Secretário de Estado Supervisor, há previsão de ele poderá, de acordo com a Cláusula Segunda do "contrato de gestão", no seu § 4º, incisos de I a VI, determinar auditorias, comparecer às reuniões dos órgãos estatutários da PARANAPREVIDÊNCIA, requisitar documentos, contar com uma equipe de acompanhamento dos programas, etc, fatores que demonstram o efetivo controle do Poder Executivo sobre a PARANAPREVIDÊNCIA.

Também caracteriza esse controle, o artigo 20 da Lei 12.398/98, quando trata da composição do Conselho Fiscal, estabelecendo que o Presidente do Conselho Fiscal e o seu Suplente serão escolhidos pelo Governador do Estado, sendo que caberá também ao Secretário Especial para Assuntos de Previdência indicar um membro efetivo e um suplente que juntamente com os anteriores, comporão o referido Conselho Fiscal.

Disso deflui que os aspectos de controle do ente estão postos na legislação, não obstante, neste caso, o "contrato de gestão"¹⁴ seja absolutamente inadequado e dispensável.

A afirmativa decorre do fato de que nenhum sentido há em celebrar "contrato de gestão" para um ente autárquico. Por outro lado, a mesma inadequação e dispensabilidade dessa figura cabe para os serviços sociais autônomos, a não ser que se pretenda a eles se atribuir certa "flexibilização" no uso do dinheiro público e na gestão administrativa, características, aliás que lhes é peculiar por natureza, pois detentores de personalidade jurídica de direito privado.

Portanto, os termos do citado "contrato de gestão" nada mais são do que o detalhamento e a instrumentalização do exercício da tutela que se traduz no controle do Poder central sobre os entes da Administração Indireta.

B.4.2) – Controle do Tribunal de Contas

Além do controle efetuado pelo Poder Executivo, a PARANAPREVIDÊNCIA, como qualquer autarquia, não está isenta de ter que prestar suas contas ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, conforme artigo 17 da Constituição Estadual.

A própria Lei 12.398/98, previu essa obrigatoriedade quando dispôs no artigo 7º, inciso IV, que cabe ao Secretário Especial para Assuntos de Previdência do Estado do Paraná enviar as contas anuais da PARANAPREVIDÊNCIA ao Tribunal de Contas do Estado, para apreciação deste.

B.5) – Conclusão

Por todos esses motivos expostos entende-se que a natureza jurídica que melhor se adequa à PARANAPREVIDÊNCIA é a de autarquia¹⁵, pessoa jurídica de direito público, pois totalmente mantida pelo Poder Público, com recursos e servidores públicos, e portanto, deve estar submetida aos privilégios e restrições típicas das pessoas administrativas que têm esta condição fática e legislativa.

C) RESPOSTA AOS ASPECTOS POSTOS NA CONSULTA

O consultante informa que a PARANAPREVIDÊNCIA foi criada para gerir o Regime de Previdência próprio dos servidores do Estado do Paraná.

A implementação da PARANAPREVIDÊNCIA prevê seu término em maio de 2.000. Após esta data as metas previstas no "contrato de gestão" deverão estar sendo cumpridas.

Dentre tais metas, encontra-se a aprovação da remuneração dos Diretores e a aprovação de um Plano de Cargos e Salários da PARANAPREVIDÊNCIA, em observância aos artigos 12, inciso I, letra "i", e 26, da Lei 12.398/98; artigo 25, 42 e 43 do Decreto 720/99; e Cláusula Nona do "contrato de gestão".

Inicialmente, é de se salientar que esta Corte de Contas, no âmbito de sua competência constitucional, não tem a atribuição de determinar ou proceder a exame, em sede de consulta, de aspectos que dependem de decisão e providências administrativas, jurídicas e legislativas.

Destarte, a pretensão de que o Tribunal de Contas esposasse entendimento em sede de consulta que culminasse em

¹⁴ O "contrato de gestão" tem sido objeto de críticas por parte de vários juspublicistas pátrios, adjetivado por Celso Antônio Bandeira de Mello de "arremedo de contrato", ob. cit., p 184 e ss.

¹⁵ Há, nos termos da Constituição Federal, a possibilidade de entes autárquicos e fundacionais serem qualificados como agências executivas, celebrando "contrato de gestão" e submetendo-se a rígido controle das metas e compromissos pela esfera de Governo que a qualificou, sob pena de desqualificação. Trata-se da adoção do sistema misto burocrático (weberiano) e gerencial (art. 37, § 8º).

decisões sobre aspectos estruturais ou de pessoal que somente cabem ao Administrador Público – neste caso ao Poder Executivo – seria afrontar o princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes, insculpido do art. 2ª da Constituição Federal. Ademais, a incumbência do Tribunal é de fiscalizar e, em tese, orientar, porém não substituir o administrador público, sob pena de evidente inconstitucionalidade.

Logo, com base nesse pressuposto fundamental é que se procederá ao exame das questões apresentada pelo Consulente que se seguem.

A) indaga se as providências e os encaminhamentos adotados pela Diretoria da PARANAPREVIDÊNCIA, até o presente momento, no que se refere à futura aprovação do Plano de Cargos e Salários e da remuneração da Diretoria, estão consentâneos com a correta interpretação dos dispositivos legais e contratuais mencionados.

Informa, ainda, que foi feita uma pesquisa entre quatorze *Fundos de Previdência Complementar*, sem nenhum custo ao erário, a fim de buscar no mercado, parâmetros para estipular os vencimentos tanto da Diretoria quanto do quadro de pessoal.

O fato de ter realizado uma “pesquisa de mercado”, buscando valores de remuneração com o propósito de uma referência para a estipulação dos salários a serem pagos aos funcionários e diretores da PARANAPREVIDÊNCIA, não apresenta conduta que tenha efeitos de cunho jurídico, por duas razões, ao menos: a primeira é a de que não houve despesas para o erário e, além disso, tais dados podem, ou não, servir como parâmetros de aferição de remuneração adequadas a um ente que é mantido por recursos públicos e por contribuições dos servidores. Não obstante a natureza jurídica inadequada, não há como desvincular a dependência da manutenção do referido ente ao dinheiro público. Portanto, neste aspecto, a “pesquisa de mercado” pode ser considerada como mero referencial para a tomada de decisão administrativa e posterior providência legislativa, uma vez que tal Plano de Cargos e Salários deve ser aprovado por lei formal.

No que concerne ao Plano de Cargos e Salários há um plexo de condições que devem merecer atenção. A primeira delas é a de que os parâmetros sejam realmente “consentâneos” com a realidade salarial dos servidores do Estado do Paraná. O fato de se constituir, atualmente, sob a forma de serviço social autônomo, por todas as razões já claramente expostas, não implica que devam ser seguidas as regras de mercado, pois não se trata de ente que desempenha atividade econômica, conforme ficou devidamente assentado no item “B.1”, deste Parecer.

Ademais disso, os servidores são regidos pela C.L.T., porém, com vinculação ao Estado do Paraná. Logo, tal circunstância não apenas segue a mesma linha de raciocínio exposta no parágrafo anterior, como não conduz à conclusão de que por estarem inseridos num quadro de pessoal de um “serviço social autônomo” (equivocadamente) estão deslocados do contexto estatal no que respeita à remuneração. Assim, não cabe a esta Corte, mas ao Governo do Estado, através da Secretaria a qual está vinculada a PARANAPREVIDÊNCIA proceder ao exame e adequação da remuneração dos seus servidores no contexto estatal ao qual estão vinculados. Trata-se do exercício da discricionariedade administrativa que deve ser exercida nos termos do ordenamento jurídico pátrio. Ou seja, discricionariedade, como seria despiciendo acentuar, não significa arbitrariedade e nem liberdade ilimitada, quer por parte do Administrador Público quer pelo legislador.

Assim, não em consulta e nem previamente, mas no momento da fiscalização concreta o Tribunal de Contas pode e deve emitir seu juízo sob a legalidade, economicidade, eficiência, etc., da atuação administrativa.

b) se, em decorrência, os parâmetros e limites para a fixação da remuneração da Diretoria e dos detentores de cargos e funções podem ser os do mercado brasileiro dos fundos de previdência, tal como determinado pela legislação pertinente, ou estaria a PARANAPREVIDÊNCIA atrelada ao teto salarial previsto no texto constitucional.

Tendo em vista a peculiaridade de se tratar de “serviço social autônomo” mantido pelo erário, igualmente está submetido ao teto remuneratório estipulado pela Constituição Federal, no seu artigo 37, inciso XI e também a Constituição do Estado do Paraná, no artigo 27, XI e XV.

O teto máximo é o limite a que pode chegar a remuneração paga pela Administração Pública aos servidores públicos.

Desse modo, qualquer Plano de Cargos e Salários, ainda que pertencente a “serviço social autônomo”, a remuneração deve necessariamente observar esses valores limites.

A personalidade jurídica de Direito Privado da PARANAPREVIDÊNCIA ente poderia, equivocadamente, conduzir à conclusão de que estaria desvinculado de atender aos Textos Constitucionais Federal e Estadual. Eventual cogitação neste sentido carece legitimidade.

c) uma vez aprovado o Plano de Cargos e Salários o preenchimento desses cargos pode se dar através de testes seletivos, tal como previsto em Lei (art 25 da Lei 12.398/98) e no “contrato de gestão” (Cláusula Nona, parágrafo segundo), ou estaria a PARANAPREVIDÊNCIA obrigada a realização de concurso público.

A Lei 12.398/98 ao tratar, no artigo 25, de “processo seletivo” para a contratação de empregados, demonstra-se manifestamente inconstitucional.

O raciocínio a ser seguido não comporta dificuldades: a) o PARANAPREVIDÊNCIA é um ente que, não obstante tenha natureza jurídica de direito privado – frise-se, inadequada – é mantida pelo erário e pela contribuição dos servidores do estado do Paraná e aos seus servidores se atribui uma função pública; a Lei que instituiu o ente os trata como empregados públicos (e o próprio conteúdo das indagações conduz a tal conclusão), conseqüentemente, a contratação deve ser realizada mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, que é requisito/condição de investidura em cargo ou emprego público exigido pelo artigo 37, II da Constituição Federal Brasileira e pelo artigo 27, II da

Constituição do Estado do Paraná, sob pena de inconstitucionalidade.

A contratação através teste seletivo é cabível nos termos do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, que permite a contratação temporária por excepcional interesse público, na forma da lei, e no caso a lei estadual que cuida da contratação temporária. Não é, evidentemente, o caso, pois se está a cuidar da estruturação de um Plano de Cargos e salários, onde há fixidez e não temporariedade.

Convém, ainda, lembrar que a Constituição Estadual, no seu artigo 27, § 3º, determina que

“§3º A não observância do disposto nos incisos II, III, IV, VIII, IX e XXII deste artigo implicará a nulidade do ato e a punição d autoridade responsável, nos termos da lei”.

Tomando-se o ordenamento jurídico pátrio e aplicando-o sistematicamente, a lei a que se refere o §3º transcrito é a Lei 8429/92, que prevê como ato de improbidade administrativa, no art. 11, inciso V, “frustrar a licitude de concurso público”.

Nenhuma dúvida resta quanto à submissão da PARANÁPREVIDÊNCIA a todas as normas constitucionais.

d) por fim, se é possível a PARANÁPREVIDÊNCIA complementar, por meio de gratificação adicional, nos termos previstos no “contrato de gestão” (Cláusula Nona, parágrafo onze), a remuneração dos servidores estaduais que porventura forem requisitados para nela servir, em face da especialização desses profissionais, não encontrada no mercado como um todo, necessária à formação do quadro próprio de pessoal da instituição.

Quanto à cessão de servidores de outros órgãos, entidades e esferas da Federação cabem, também, algumas considerações.

Há que se anotar que é curioso um “serviço social autônomo” ter servidores cedidos. A cessão de servidores é instituto típico da Administração Pública e como bem salienta Hely Lopes Meirelles¹⁶, os serviços sociais autônomos “embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta”.

A cessão de servidores¹⁷ se dá, apenas, entre órgãos e entes da Administração direta e indireta, não com entes periféricos à Administração Pública como é o caso dos serviços sociais autônomos.

Além disso, a cessão depende inarredavelmente da legislação que estabelece as regras para a mesma, entre o ente cedente e do cessionário, onde fica estabelecida a assunção do ônus.

Assim, ao lado da impossibilidade de cessão de servidores enquanto serviço social autônomo - mas absolutamente adequado enquanto autarquia -, cabe aplicação da legislação do Estado do Paraná nessas relações.

A Constituição Estadual, em seu artigo, em seus artigos 43 e 44, dispõem:

“Art. 43. É vedada a cessão de servidores públicos da administração direta ou indireta do Estado a empresas ou entidades públicas ou privadas.

Art. 44. O disposto no artigo anterior não se aplica à cessão a órgãos do mesmo Poder, comprovada a necessidade, ou para o exercício de função de confiança, nos termos da lei.”

Portanto, há expressa vedação constitucional à cessão de servidores no âmbito do Estado para entidades privadas, como é o caso da PARANÁPREVIDÊNCIA. A literalidade a norma é cristalina.

Na seara infraconstitucional, vigente à data da criação da PARANÁPREVIDÊNCIA já vigia o Decreto nº 2245, de 1993, que dispõe:

“Art. 1º - As disposições funcionais de servidores da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo obedecerão aos critérios estabelecidos no presente Decreto.

Art. 2º - As disposições funcionais somente serão permitidas para fim determinado e por prazo certo, não podendo se prolongar por mais de quatro anos consecutivos.

§ 1º - As disposições funcionais serão autorizadas até 31 de dezembro do respectivo ano.

§ 2º - O servidor somente poderá se ausentar do órgão de origem após a publicação do ato de disposição funcional.

Art. 3º - As disposições funcionais e prorrogações deverão ser solicitadas, exclusivamente, no período de 1º de janeiro a 28 de fevereiro e 1º de dezembro a 31 de dezembro de cada ano, através de registro no Sistema de Protocolo Integrado.

Art. 4º - As disposições funcionais serão efetivadas:

a - quando da Administração Direta, Autárquica, Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas para Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas do Poder Executivo, com ônus para o órgão de origem, com ônus mediante ressarcimento ou sem ônus;

b - quando da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo para outros Poderes do Estado, sem ônus ou com ônus para o órgão de origem, mediante ressarcimento do valor correspondente à remuneração percebida e encargos sociais;

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

§ 1º - As disposições funcionais de servidores da Administração Direta ou Indireta do Poder Executivo para o Governo Federal poderão ser efetivadas com ou sem ônus para a origem, com ônus mediante ressarcimento ou através

¹⁶ De acordo com a transcrição de Maria Maria Sylvia Zanella di Pietro, ob. cit., p. 406.

¹⁷ A legislação constitucional de infraconstitucional estadual tratam como institutos sinônimos a “cessão” e a “disposição funcional de servidores.

de permuta, a critério exclusivo do Chefe do Poder Executivo.

§ 2º - Fica vedada a percepção de quaisquer vantagens pecuniárias à conta do órgão em que o servidor estiver prestando serviços, salvo se a disposição funcional, efetivada com ônus ou mediante ressarcimento, for para o exercício de cargo de provimento em comissão, função de direção ou função gratificada de chefia.

§ 3º - Quando a disposição funcional dos servidores da Administração Direta ou Indireta do Poder Executivo for para o exercício de cargo de provimento em comissão, função de direção ou função gratificada de chefia, esses servidores poderão optar pela remuneração do cargo ou função, ou pela remuneração do cargo efetivo, acrescido das vantagens correspondentes, estabelecidas em legislação própria.

Art. 5º - Os servidores de que trata este Decreto cedidos a outros órgãos da Administração Direta ou Indireta do Poder Executivo, outros Poderes do Estado, outros Estados, Municípios e Governo Federal serão, automaticamente, remanejados para a Secretaria de Estado da Administração, quando do seu retorno.

Parágrafo único - Os servidores de que trata o "caput" serão realocados, através de Programa específico para órgão da Administração Direta ou Autárquica, respeitadas as carreiras a que pertencem.

Art. 6º - As disposições funcionais de servidores da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado para outros Poderes do Estado, outros Estados, Municípios e Governo Federal, serão efetivadas mediante análise técnica da Secretaria de Estado da Administração, exame da conveniência da medida pela Casa Civil e autorização do Chefe do Poder Executivo.

Art. 10 - Quando a cessão funcional ocorrer por parte de órgãos de outros Poderes do Estado ou de outras esferas de Governo, havendo opção do servidor cedido pela remuneração de origem, o ressarcimento será equivalente ao valor da remuneração percebida e encargos pagos pela origem."

De forma complementar, ao Decreto acima transcrito, foi editado o Decreto nº 3470, de 30 de janeiro de 2001, cujo artigo 3º, impõe:

Art. 3º - Fica vedada aos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, a prática dos seguintes atos:

IV - ingresso de pessoal, a qualquer título e alterações funcionais ou melhorias salariais de caráter isolado nos Órgãos da Administração Direta e da Indireta do Poder Executivo e nas Sociedades Cíveis instituídas ou subsidiadas pelo Estado, que importem em aumento de despesas. (grifo nosso)

E no artigo 5º disciplina a possibilidade, excepcional e mediante autorização, para servidores da Administração Direta e Indireta:

"Art. 5º - O Secretário de Estado do Governo, autorizará, no âmbito do Poder Executivo:

I - as disposições funcionais de servidores da Administração Direta e da Indireta do Poder Executivo, para prestarem serviços a órgãos de outros Poderes do Estado ou de outras esferas de governo, sempre por prazo certo para fim determinado;"

Neste passo, há que se concluir que a cessão ou disposição funcional de servidores no âmbito do Estado do Paraná está sujeita a vedações expressas e nas hipóteses excepcionadas, há regras rígidas que devem ser seguidas, sob pena de ilegalidade e improbidade administrativa¹⁸. Destarte, é preciso que exista previsão legal subsumir as situações concretas.

Ademais disso, é preciso verificar as normas pertinentes à cessão dos servidores em sua origem, com a devida análise da legislação federal, estadual e municipal sobre o assunto, prevalecendo os critérios da legislação do Estado do Paraná.

Por todo o exposto e com fundamento no ordenamento jurídico – principiológico ou normativo -, não cabe o pagamento de qualquer vantagem (independentemente de sua denominação) aos servidores cedidos, pois qualquer "plus" remuneratório feriria o princípio da constitucional isonomia.

Ao lado disso, não pode ser esquecido o fato de que os servidores cedidos apenas desempenha "função" junto ao órgão ou entidade cessionária e que o vínculo funcional é mantido com a origem. Desta forma, nos termos da legislação estadual vigente devem ser analisados caso a caso a legalidade da situação dos servidores cedidos, respeitados os critérios dos ônus e do ressarcimento.

A cessão ou disposição é, pois, excepcional e o concurso público deve ser a regra.

III – CONCLUSÃO

Frente a todos os argumentos expostos, conclui este Ministério Público Especial nos termos acima esposados os seguintes aspectos:

a) o Tribunal de Contas não tem tarefa constitucional de proceder ao exame prévio de conteúdo de Planos de cargos e Salários, pois a sua estruturação depende de decisão administrativa e providências legislativas, típicas do Administrador Público. Logo, não há como sustentar a dependência do Consultante a esta Corte para a tomada de decisões dessa ordem, em sede de consulta;

b) a par da premissa posta no item "a", os demais questionamentos podem ser objeto de orientação, em tese, por este Tribunal. Assim, o exame das questões pressupõe o enfoque da natureza jurídica da PARANAPREVIDÊNCIA, já sobejamente sustentado como inadequado de "serviço social autônomo", recomendando-se o ente que gere os fundos

18 A improbidade, neste caso, resulta da subsunção aos artigos 4º e 11, da Lei nº 8429/92, que determinam: "Art. 4º. Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos. ... Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente: I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;"

seja transformado em autarquia, reportando-se aos fundamentos expostos no item I e II, deste parecer;

c) a política de remuneração dos servidores da PARANAPREVIDÊNCIA deve ser adequada aos parâmetros dos servidores estaduais e não aos do mercado, pois o referido ente é mantido, essencialmente, por recursos público e não se constitui sociedade comercial. A natureza jurídica distorcida de “serviço social autônomo” não autoriza a aplicação das regras salariais de mercado;

d) a contratação de servidores deve ser feita mediante concurso público e respeitando-se os princípios da impessoalidade, da moralidade e da legalidade. A hipótese de teste seletivo cabe nos estritos limites do art. 37, XI da Constituição Federal;

e) a cessão de servidores, bem como a sua remuneração deve obedecer às normas constitucionais e infraconstitucionais que a rege, tratando como excepcionalíssima, já que a regra é o concurso público;

f) resta vedada a concessão de qualquer gratificação ou “plus” que não fosse prevista expressamente em lei, ressalvando-se que seria inconstitucional norma que previsse qualquer diferenciação salarial entre o servidor originário da PARANAPREVIDÊNCIA e o cedido. Ou seja, feriria o princípio constitucional da isonomia se fosse concedida qualquer vantagem a servidor pelo simples fato de estar na condição de cedido. Neste particular há normas estaduais a serem seguidas, especialmente quanto a suporte dos ônus da cessão, sublinhando-se que os servidores cedidos apenas exercem “função” junto ao cessionário, cujo vínculo – estatutário ou celetista – mantém-se na origem;

g) Recomenda-se, por fim, que a esta Corte, represente às autoridades competentes para propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade em face do artigo 25, da Lei nº 12.398/98.

É o Parecer.

Procuradoria, em 23 de janeiro de 2002.

Profª Dra. ANGELA CASSIA COSTALDELLO

Procuradora

Voto do Relator

Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Miguel Salomão, Diretor Presidente da PARANAPREVIDÊNCIA – Serviços Social Autônomo responsável pela gestão do Regime de Previdência próprio dos servidores do Estado do Paraná, acerca das providências e encaminhamentos adotados pela instituição no tocante à remuneração da sua diretoria, à aprovação do Plano de Cargos e Salários, à obrigatoriedade da realização de concurso público para a admissão de pessoal e à possibilidade de complementação salarial por meio de gratificação adicional aos servidores estaduais colocados à sua disposição.

Em síntese são quatro os questionamentos, a saber:

1 – Se as providências e os encaminhamentos adotados pela Diretoria da PARANAPREVIDÊNCIA, até o presente momento, no que se refere à futura aprovação do Plano de Cargos e Salários e da remuneração da Diretoria, estão consentâneos com a correta interpretação dos dispositivos legais e contratuais mencionados;

2 – Se, em decorrência, os parâmetros e limites para fixação da remuneração da Diretoria e dos detentores de cargos e funções podem ser os do mercado brasileiro dos fundos de previdência, tal como determinado pela legislação pertinente, ou estaria a PARANAPREVIDÊNCIA atrelada ao teto salarial previsto no texto constitucional;

3 – uma vez aprovado o Plano de Cargos e Salários o preenchimento desses cargos pode se dar através de testes seletivos, tal como previsto em Lei (art. 25 da Lei-Pr nº 12.398/98 e no Contrato de Gestão), ou estaria a PARANAPREVIDÊNCIA obrigada a realização de concurso público;

4 – por fim, se é possível a PARANAPREVIDÊNCIA complementar, por meio de gratificação adicional, nos termos previstos no contrato de gestão, a remuneração dos servidores estaduais que porventura forem requisitados para nela servir, em face da especialização desses profissionais, não encontrada no mercado como um todo, necessária à formação do quadro de pessoal da instituição.

A Terceira Inspeção de Controle Externo, então responsável pela fiscalização da PARANAPREVIDÊNCIA, procedeu a análise das questões suscitadas, por intermédio da Informação nº 05/00, que noticia que alguns fatos expressos na consulta já receberam na prática, tratamento específico e que, o consulente na verdade, busca a confirmação ou não das medidas implementadas, tendo inclusive já fixado parâmetros de remuneração consentâneos com a realidade do mercado.

Após algumas considerações neste sentido, conclui que, não obstante as disposições da Lei nº 12.398/98, a admissão de pessoal no serviço público subordina-se a aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos conforme mandamento constitucional, cuja remuneração, por consequência, deve observar teto igualmente previsto âmbito constitucional, cabendo o teste seletivo para casos excepcionais de contratação temporária, hipótese diversa daquela aventada na consulta.

Por fim no tocante à cessão de servidores, ressalta que o pagamento deve ser o da remuneração integral correspondente à percebida pelo servidor cedido à entidade beneficiária, precedida da expressa autorização do órgão cedente e não

mediante gratificação adicional.

A Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos através do Parecer nº 3139/00, ratifica a análise expendida pela Terceira Inspeção de Controle Externo, acrescentando que as dúvidas suscitadas no tocante à admissão de pessoal e a concessão de adicional de gratificação encontram resposta no próprio estudo realizado pela entidade.

Ressalta que o regime de trabalho é o celetista, devendo o Quadro estar composto por empregos, fixado obviamente o número de vagas e a remuneração correspondente, não podendo ser adotada na política de remuneração, adicionais salariais por não haver expressa autorização legal para tanto.

A Procuradoria do Estado junto a esta Corte elaborou um belíssimo Parecer, salientando primeiramente, a natureza jurídica que foi atribuída a PARANAPREVIDÊNCIA. Por se tratar de um sistema que visa atender a vínculos específicos e direcionados ao aspecto orgânico da Administração Pública estadual, o ente que tem por finalidade gerenciar tal relação deve ser configurado de forma adequada a tais finalidade, detendo certos privilégios e submetendo-se a determinadas regras.

Posiciona-se no sentido de que, sem maiores problemas administrativos e jurídicos, a função previdenciária poderia ser gerida por um órgão contido na estrutura do Poder Central, através da figura autárquica – ente que goza dos mesmos privilégios do Poder central, com imunidades tributárias; prescrição quinquenal de suas dívidas passivas; direito de regresso em relação a seus servidores em caso de responsabilidade extracontratual; com seus bens considerados como bens públicos e portanto, inalienáveis, imprescritíveis e não podem ser objeto de direitos reais de garantia.

Ressalta que adotar a configuração de um ente com personalidade jurídica de Direito Privado, redundando, inequivocamente em abrir mão de quaisquer benefícios advindos do dinheiro público, dispondo-se do interesse público e violando o princípio da moralidade administrativa.

Segue procurando demonstrar as razões pelas quais a figura do serviço social autônomo não se adequa às circunstâncias pretendidas e conclui que a natureza jurídica que melhor se adequa à PARANAPREVIDÊNCIA é a da autarquia, pessoa jurídica de direito público, pois totalmente mantida pelo poder público, com recursos e servidores públicos, devendo estar submetida aos privilégios e restrições típicas.

Em seguida, destaca que esta Corte de Contas, no âmbito de sua competência, não tem atribuição de determinar ou proceder a exame em sede de consulta, de aspectos que dependem de decisão e providências administrativas, jurídicas ou legislativas.

Ressalta no tocante ao primeiro item, não obstante a natureza jurídica da entidade, que não há como desvincular a dependência da manutenção do referido ente ao dinheiro público.

Assim, os parâmetros devem ser consentâneos com a realidade salarial dos servidores do Estado do Paraná, não implicando que devam ser seguidas as regras de mercado, pois não se trata de ente que desempenha atividade econômica. O fato de estarem inseridos num quadro de pessoal de um serviço social autônomo não os desloca do contexto estatal no que diz respeito à remuneração.

Conclui que cabe à Secretaria de Estado a qual está vinculada a PARANAPREVIDÊNCIA, proceder o exame e adequação da remuneração dos seus servidores por ser exercício de discricionariedade administrativa.

No tocante ao teto salarial, mesmo diante da peculiaridade de um serviço social autônomo, está submetido ao estipulado pela Constituição Federal no artigo 37, inciso XI, repetido na Constituição do Estado, artigo 27, inciso XI e XV.

Quanto à admissão de pessoal, entende que o artigo 25 da Lei nº 12.398/98 ao prever o processo seletivo, encontra-se manifestamente inconstitucional.

Raciocina na linha de que mesmo sendo serviço social autônomo, é mantida pelo erário e pela contribuição dos servidores e aos seus servidores se atribui uma função pública. Desta forma, a contratação deve ser realizada mediante concurso público de provas ou de provas e títulos que é condição para investidura em cargo ou emprego público. A contratação através de teste seletivo somente é cabível nos termos do artigo 37, inciso IX da Constituição Federal, que permite a contratação temporária por excepcional interesse público, na forma da lei, o que não é o caso, pois se está cuidando da estruturação de um Plano de Cargos e Salários, onde há fixidez e não temporariedade.

Por fim, quanto à cessão de servidores de outros órgãos, destaca que é instituto típico da administração pública, que se dá apenas entre órgãos e entes da Administração direta e indireta, não com entes periféricos, como é o caso dos serviços sociais autônomos. Além disto, a cessão depende da legislação que estabelece as regras para a mesma.

Assim, ao lado da impossibilidade de cessão de servidores enquanto serviço social autônomo, cabe a aplicação da legislação do Estado do Paraná nessas relações, que no artigo 43 e 44 da Constituição do Estado veda a cessão de servidores públicos a empresas ou entidades públicas ou privadas. Ademais, o decreto nº 2245/93 estabelece que as disposições funcionais somente serão permitidas para fim determinado e por prazo certo, não podendo se prolongar por mais de quatro anos consecutivos e dentre outras determinações, veda a percepção de quaisquer vantagens pecuniárias à conta do órgão em que estiver prestando serviços.

Desta forma, conclui que a cessão ou disposição funcional de servidores no âmbito do Estado do Paraná está sujeita a vedações expressas e nas hipóteses excepcionais há regras rígidas que devem ser seguidas, não cabendo o pagamento de qualquer vantagem independentemente do nome que se dê a elas.

É o relatório.

VOTO

Do exposto, acompanhando a instrução dos autos, VOTO no sentido de que seja a presente consulta respondida nos seguintes termos:

1 – Se as providências e os encaminhamentos adotados pela Diretoria da PARANAPREVIDÊNCIA, até o presente momento, no que se refere à futura aprovação do Plano de Cargos e Salários e da remuneração da Diretoria, estão consentâneos com a correta interpretação dos dispositivos legais e contratuais mencionados;

Não cabe ao Tribunal de Contas proceder, em sede de consulta, ao exame prévio do Plano de Cargos e Salários da entidade, cabendo à Secretaria de Estado da Administração e Previdência, a qual está vinculada a entidade, proceder ao exame e adequação da remuneração dos seus servidores, pois trata-se do exercício da discricionariedade administrativa e que deve ser exercido nos termos do ordenamento jurídico pátrio.

Cumprir noticiar que para a elaboração do Plano de Cargos e Salários, a Paranaprevidência contratou através do devido processo licitatório, uma empresa especializada, que após as alterações sugeridas pelos Conselheiros da instituição, apresentou o Plano que mereceu a aprovação do Conselho de Administração em 08/11/2001. No entanto, levado à apreciação do Sr. Secretário da Administração e Previdência, este sugeriu alterações e complementações a serem consideradas pelo citado Conselho, deixando de homologar o Plano apresentado. Dentre estas considerações está inserida a desnecessidade do concurso público para a admissão de pessoal.

2 – Se, em decorrência, os parâmetros e limites para fixação da remuneração da Diretoria e dos detentores de cargos e funções podem ser os do mercado brasileiro dos fundos de previdência, tal como determinado pela legislação pertinente, ou estaria a PARANAPREVIDÊNCIA atrelada ao teto salarial previsto no texto constitucional;

Mesmo diante da peculiaridade do “serviço social autônomo”, a remuneração dos servidores deve ser adequada aos parâmetros dos servidores estaduais que, igualmente estão submetidos ao teto remuneratório fixado pela Constituição Federal no seu artigo 37, inciso XI.

3 – uma vez aprovado o Plano de Cargos e Salários o preenchimento desses cargos pode se dar através de testes seletivos, tal como previsto em Lei (art. 25 da Lei-Pr nº 12.398/98 e no Contrato de Gestão), ou estaria a PARANAPREVIDÊNCIA obrigada a realização de concurso público;

A contratação deve ser precedida de concurso público de provas ou de provas e títulos consoante previsão no texto constitucional, observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, ressalvadas as hipóteses de contratação por prazo determinado para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, devidamente justificada, mas mediante aprovação em teste seletivo e com prazo máximo de dois anos, salvo nos casos de calamidade pública.

Ressalte-se que a ausência do concurso público tem sido objeto de questionamentos pela Inspeção responsável pela fiscalização da Paranaprevidência e que é por mim superintendida, que tem acatado as justificativas apresentadas no tocante à necessidade de se aguardar a aprovação do Plano de Cargos e Salários, sem o qual não se pode falar em investidura, contratação ou concurso público, uma vez que inexistem as vagas a serem preenchidas. Cumprir aqui alertar que estamos num ano eleitoral, devendo portanto, serem observadas as vedações contidas na LRF e na própria lei eleitoral, que fixam prazos para a realização de despesas com pessoal e concurso público. Alerta-se nesta oportunidade, aos ordenadores das despesas, acerca da questão da responsabilização pelos seus atos em desacordo com o ordenamento jurídico, a exemplo do previsto na Lei nº 8429/92 no tocante a admissão de pessoal sem o devido concurso público.

4 – por fim, se é possível a PARANAPREVIDÊNCIA complementar, por meio de gratificação adicional, nos termos previstos no contrato de gestão, a remuneração dos servidores estaduais que porventura forem requisitados para nela servir, em face da especialização desses profissionais, não encontrada no mercado como um todo, necessária à formação do quadro de pessoal da instituição.

A cessão de servidores deve obedecer as normas constitucionais e infraconstitucionais que regem a matéria, vedada a concessão de qualquer vantagem que não prevista expressamente em lei. Destaque para o disposto nos artigos 43 e 44 da Constituição do Estado que vedam a cessão de servidores públicos a empresas ou entidades privadas.

Quanto à natureza jurídica da PARANAPREVIDÊNCIA, não obstante o belíssimo estudo da procuradora Ângela Cássia Costaldello, destaca-se que a PARANAPREVIDÊNCIA foi criada através da Lei Estadual nº 12.398/98, como “Serviço Social Autônomo”. Assim, o administrador público e os legisladores estaduais – uma vez que aprovada a lei, entenderam que as referidas funções previdenciárias poderiam ser desenvolvidas da forma descentralizada, através de um serviço social autônomo.

Assim, entendo que por se tratar de decisão sobre aspecto estrutural que somente cabe ao administrador, não caberia a ingerência desta Corte de Contas, a não ser como sugestão e entendimento no sentido de que seria a melhor opção para as funções desempenhadas.

Sala das Sessões, em 05 de fevereiro de 2002.

HEINZ GEORG HERWIG
Conselheiro Relator

PRECATÓRIOS TRABALHISTAS

1. PREFERÊNCIA PARA O PAGAMENTO - 2. NATUREZA SALARIAL OU INDENIZATÓRIA.

Relator : Conselheiro Artagão de Mattos Leão
Protocolo : 57.248/01-TC.
Origem : Município de Foz do Iguaçu
Interessado : Prefeito Municipal
Decisão : Resolução 1.588/02-TC. (Unânime)

Consulta. Os precatórios trabalhistas devem ser privilegiados desde que não decorrentes de transação, obedecendo-se no entanto a ordem de pagamento dos créditos apresentados.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, RESOLVE responder a Consulta, adotando a forma dos Pareceres nºs 1952/01 e 386/02, respectivamente da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte, entendendo que os precatórios trabalhistas devem ser privilegiados desde que não decorrentes de transação, obedecendo no entanto a ordem de pagamento dos créditos apresentados.

Participaram do julgamento os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HENRIQUE NAIGEBOREN e HEINZ GEORG HERWIG.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES.

Sala das Sessões, em 26 de fevereiro de 2002.

RAFAEL IATAURO
Presidente

Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos
Parecer nº 1.952/01

O Prefeito Municipal de Foz do Iguaçu, consulta esta Corte, quanto a forma de pagamento dos precatórios trabalhistas.

O artigo 31 da Lei nº 5.615, de 11.08.67 assim dispõe:

“Art. 31. O Tribunal resolverá sobre as consultas que lhe forem solicitadas pela Administração Pública, por intermédio dos Chefes dos Poderes Públicos, Secretários de Estado, Administradores de entidades autárquicas, órgãos autônomos ligados à administração direta ou indireta do Estado, acerca de dúvidas suscitadas na execução das disposições legais concernentes ao orçamento, à contabilidade ou às finanças públicas”.

Resolvida a questão inicial da legitimidade da parte para formular Consulta a esta Casa, 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.

O pagamento de precatórios, está previsto no art. 100 da Constituição Federal, onde determina:

“Art. 100 – À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim”.

Da leitura do dispositivo constitucional, destaca-se a inadmissibilidade em se privilegiar determinados credores em pagar antecipadamente de dívidas declaradas judicialmente, em detrimento de outros que aguardam na fila do precatório, excetuando apenas os créditos de natureza alimentícia.

Resta assim, definir se as decisões judiciais de natureza trabalhista, enquadram-se na exceção do dispositivo constitucional.

O Professor José Cretella Jr, em sua obra, *Comentários à Constituição Brasileira de 1.998*, vol. VI, pag. 3056, assim interpreta: *“Preferem a todos estes créditos, como dissemos, os créditos de natureza alimentícia, resultantes de condenações, em ações ajuizadas contra o Estado, bem como todo e qualquer vencimento atrasado de servidor público que, reconhecido embora, como devido, pela Administração, deixou de ser pago por algum motivo. Sabe-se se que o estipêndio tem natureza alimentar.”* (grifei).

A interpretação da justiça do trabalho é a mesma, onde determina o pagamento dos créditos trabalhistas antes dos demais, desde que não decorrentes de acordos efetuados entre a Administração e o credor, exigindo-se ainda, que os créditos de mesma natureza de pagamento, concorrerão entre si, conforme decisões abaixo transcritas.

1 - Processo AP/0599/91, Turma 1T, Fonte DJMG Origem TRT03 - publicação 01.11.1991, Juiz Renato Moreira Figueiredo

Ementa: “Execução – Precatório – O art. 100 da Constituição Federal de 05.10.88 não extinguiu o precatório na justiça do trabalho, mas apenas imprimiu caráter preferencial aos créditos trabalhistas. Além do mais, o parágrafo único do art. 4º da Lei 8197/91, reforçando a intenção do constituinte, assegurou o direito de preferência aos credores de obrigação de natureza alimentícia, respeitando-se, entre eles, a ordem cronológica de apresentação dos respectivos precatórios, de modo que a execução contra a fazenda pública não há

como ser processada na forma estabelecida no art. 880 da CLT.” (Grifei)

2 - TRT/PR 3ª Região: AP 2841/95, Agravante: Município de Santa Vitória, Agravada: Ságia Sílvia Teixeira, in Revista do MPT – MG, nº 01, pág. 114.

“ ENTIDADE DE DIREITO PÚBLICO – HOMOLOGAÇÃO DE ACORDO – PAGAMENTO AO ARREPIO DA EXPEDIÇÃO DE PRECATÓRIO – Não se homologa transação celebrada entre Município e o reclamante para pagamento imediato, ao arrepio da expedição do competente precatório, na forma prevista no art. 4º e parágrafo único da Lei nº 8.197, de 27.06.91. A exigência de observância do precatório assegura aos credores igualdade de tratamento no que respeita à satisfação de seus créditos, e em se tratando de créditos preferenciais na ordem de pagamento, concorrerão entre si os da mesma natureza, como os trabalhistas. Assim, ao realizar o Município transação com determinado credor por ele eleito, para imediato pagamento do crédito transacionado, o que não merece a chancela do Judiciário”. (grifei)

3 - Turma: 2T TRT03 Processo AP/1932/92, publicação 25.06.1.993, Relator Revisor Juíza Alice Monteiro de Barros, fonte DJMG

“EMENTA: Execução – Fazenda Pública – O art. 100 da Constituição Federal de 1.988 não aboliu os precatórios no processo do trabalho, mas atribuiu aos créditos trabalhistas, de natureza jurídica alimentícia, prioridade na quitação. O referido dispositivo está em consonância com os princípios da universalidade e da anualidade orçamentária, sendo que a apresentação dos precatórios na ordem cronológica propicia condições para que a administração pública elabore seu orçamento, contando com elementos concretos que lhe permitem estimar despesas no exercício seguinte e, em conseqüência, programar a receita correspondente”.

Ressaltamos que o pagamento sem a respectiva expedição do precatório, viola o princípio da previsão orçamentária, ao qual a Administração Pública está adstrita, alertando-se ainda, quanto a forma de pagamento dos precatórios, em conformidade com o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/00, uma vez que podem gerar aumento de despesa com pessoal.

Carlos Pinto Coelho Motta e outros, “Responsabilidade Fiscal” Lei Complementar 101 de 04.05.2000, tecem os seguintes comentários: “Reconhecendo o Poder Judiciário que a Administração Pública deve remuneração, vantagem ou indenização a seus servidores, ou não servidores que tenham obtido a caracterização do vínculo laboral diretamente com o Estado, haverá acréscimo de despesa de pessoal...”

Não são, portanto, todas as despesas decorrentes de decisões judiciais que serão excluídas, mas tão só aquelas, cujo fato gerador do direito tenha ocorrido há mais de doze meses.” (grifei).

Diante do exposto, sugiro a resposta da presente consulta nos termos aqui aduzidos, entendendo que os precatórios trabalhistas devem ser privilegiados desde que não decorrentes de transação, obedecendo no entanto a ordem de pagamento dos créditos apresentados,

É o Parecer.

DATJ, em 19 de fevereiro de 2001 .

MARILEY VILLEN CECCARELLI
Assessora Jurídica

Procuradoria
Parecer nº 386/02

Trata o presente protocolado de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Foz do Iguaçu, Senhor Celso Sâmis da Silva, acerca de pagamentos dos precatórios trabalhistas.

Questiona se deverão proceder aos pagamentos dos precatórios trabalhistas:

1. Antes dos demais, elaborando-se relação própria;
2. Incluídos na relação comum; ou
3. Desdobrando-os em razão de serem seus valores decorrentes de natureza salarial, pagos com preferência, e os de natureza indenizatória, pagos na ordem normal?

Assevera que o artigo 100 da Constituição Federal dispõe que os precatórios deverão era pagos em ordem cronológica de apresentação, excetuando-se os créditos de natureza trabalhista. Sendo que os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações.

Expõe que os precatórios trabalhistas não especificam a natureza do crédito, porém, via de regra, incluem as verbas indenizatórias que não são de natureza alimentícia.

Ao analisar o protocolado, a Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos aduz que o dispositivo constitucional não admite o privilégio de determinados credores para o pagamento antecipado de dívidas, preterindo outros, excluindo-se os créditos de natureza alimentícia.

Assegura que a interpretação da justiça especializada do Trabalho é a mesma, determinando-se o pagamento dos créditos trabalhistas antes dos demais, excetuando-se os decorrentes de acordo efetuado entre a Administração Pública e o credor.

Afirma ainda que, havendo pagamento de precatório sem sua expedição, haverá violação do princípio da previsão orçamentária, sendo que a Administração Pública está adstrita a ele e que o pagamento deverá estar em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, posto que poderá acarretar aumento na despesa com pessoal.

Dessa forma entende que os precatórios trabalhistas devem ser privilegiados, obedecendo à ordem de pagamento dos créditos

apresentados, desde que estes precatórios não decorram de transação.

O protocolado foi encaminhado à origem para que fosse anexado o Parecer da Assessoria Jurídica Municipal.

Assim, o douto Procurador Geral do Município entendeu que a partir da Emenda Constitucional nº 30 de 2.000, os precatórios trabalhistas deveriam ser desdobrados, se composto de créditos de natureza salarial e natureza diversa, sendo que os de natureza salarial teriam preferência constitucional e os de natureza diversa obedeceriam à ordem cronológica normal.

Ao retornar o expediente, a Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos ratificou o Parecer nº 1952/01, de fls. 14.

Esta Procuradora primeiramente entende que convém estabelecer a premissa de que todas as verbas trabalhistas são de natureza alimentar, chama-se a lume os inúmeros julgados transcritos no Parecer da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos acerca do tema.

A Emenda Constitucional nº 30/2000 define quais os débitos que são de natureza alimentícia, só que de forma não exaustiva. Tanto é assim que no bojo do §1º do artigo 100 da CF (com a nova redação da Emenda) consta que além dos definidos se estendem as suas complementações.

Dentro da ordem dos créditos alimentícios também deverá ser obedecida uma ordem cronológica, conforme orientação do Supremo Tribunal Federal:

“Débitos judiciais de natureza alimentar. Pagamento pela Fazenda Pública. Necessidade de precatório. Art. 100 da CF. Pacífica é a orientação do que se formou neste Tribunal a partir da decisão proferida na ADI 47 (DJ 14.10.94), onde se estabeleceu, em face do art.100 da CF, a necessidade de expedição de precatório, mesmo para o pagamento de débitos judiciais de caráter alimentar, devidos pela Fazenda Pública. Recursos extraordinários conhecidos e providos.” (Acórdão Unânime da 1ª Turma do STF, RE 222.435/RS, rel. Min. Octávio Gallotti, j.17.03.98, DJ de 06.11.98).

Quanto à forma que irá operacionalizar os precatórios alimentares e suas definições que serão apartados ou não, cabe a decisão ao Poder Judiciário, não ao Tribunal de Contas estabelecer à maneira.

Isso posto, esta Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opina que a consulta seja respondida nos termos do Parecer da Diretoria de Assunto Técnicos e Jurídico e as ponderações lançadas neste opinativo.

É o Parecer.

Procuradoria, em 10 de janeiro de 2002.

VALÉRIA BORBA
Procuradora

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

1. LEI COMPLEMENTAR Nº 101/00 - 2. GESTÃO PLENA DO SISTEMA DE SAÚDE.

Relator : Auditor Caio Marcio Nogueira Soares
Protocolo : 496.189/01-TC.
Origem : Município de Londrina
Interessado : Prefeito Municipal
Decisão : Resolução 1.727/02-TC. (Unânime)

Consulta. As receitas de transferências federais do Piso de Atenção Básica, distribuídas ao Estado e Municípios pelo Fundo Nacional de Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde são consideradas no cálculo da Receita Corrente Líquida.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, RESOLVE responder a Consulta, adotando a forma dos Pareceres nºs 230/01 e 1698/02, respectivamente da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN, HEINZ GEORG HERWIG e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES.

Sala das Sessões, em 28 de fevereiro de 2002.

RAFAEL IATAURO
Presidente

Diretoria de Contas Municipais
Parecer nº 230/01

Trata-se de consulta dirigida ao Tribunal pelo digníssimo Prefeito Municipal de Londrina, senhor Nedson Luiz Micheleti, postulando parecer sobre a base de cálculo da Receita Corrente Líquida, à luz da Lei Complementar nº 101/2000.

Para fazer as vezes do parecer da Assessoria Municipal, condição prévia para o processamento da consulta, conforme determinado na Resolução nº 1.222/01, emitida pelo egrégio Plenário, o expediente vem instruído com posição técnica veiculada pelo Ministério do Planejamento em portal eletrônico de acesso público, bem ainda com parte de material editado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, intitulado “Manual de Aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

No mais, estão presentes os requisitos de admissibilidade constantes do art. 37, da Lei nº 5.615/67, razão porque se passa ao mérito da consulta.

MÉRITO

A questão colocada está na classificação e definição dos recursos que ingressam no tesouro local provenientes do Sistema Único de Saúde, se estes contam ou não para efeito da Receita Corrente Líquida, quer dizer: se eles integram esse denominador. Na verdade, se refere à dúvida reiterada pela mesma Administração, agora pelo terceiro turno.

Como alento para a renovação do pedido de coração, oferece a classificação das receitas públicas advindas da Secretaria do Tesouro Nacional, na forma da Portaria nº 326, de 27 de agosto de 2001, que introduziu no elenco de contas estabelecido pela Portaria Interministerial SOF/STN nº 163/01, código específico para o registro dos repasses do SUS, a saber: 1721.01.33 – Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS.

O Consulente entende que, a partir da individualização contábil do recurso, não há dúvidas que a sua inserção como receitas correntes leva à certeza de que devem ser agregadas às demais receitas correntes para a obtenção do total de receitas correntes líquidas do Município.

Argumenta que a LRF já excetuou as receitas que não devem ser consideradas no cálculo da Receita Corrente Líquida, e se entre as exceções não incluiu as oriundas do SUS, as mesmas são consideradas na base da referida receita.

Indica que no documento “Aspectos Gerais da Lei de Responsabilidade Fiscal”, divulgado pelo Tribunal de Contas do Paraná, consta no capítulo III, que a lei define a Receita Corrente Líquida como sendo: “a soma das receitas tributárias (impostos e taxas), de contribuições, patrimoniais (aluguéis, concessões), industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes (FPM, SUS, royalties), voluntárias exceto de capital (verbas para determinado fim); e (...)”.

Também move a iniciativa, o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul sobre o cálculo da Receita Corrente Líquida e seu período de apuração, no referido trabalho “Manual de Aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal”, sob o seguinte teor:

As exclusões da Receita Corrente, desejáveis pela Lei para fins de obtenção da RCL, foram feitas mediante as alíneas “a”, “b” e “c” do inciso IV do art. 2º, não sendo possível quaisquer outras deduções, ou seja, “o que a lei não distingue, não cabe ao intérprete distinguir”. Assim, a título de exemplo, pode-se afirmar que a receita proveniente da União ou do Estado, com origem em convênios, para atendimento de despesas do ente recebedor, via de regra classificada como receita orçamentária, integra o *cômputo* da Receita Corrente para fins de apuração da Receita Corrente Líquida, mesmo que vinculada à despesa determinada, pelo fato de que a RCL é, apenas, um parâmetro do qual se valeu o legislador.

E como já antes mencionado, para o intuito da revisão se vale de pronunciamento do Ministério do Planejamento¹, segundo o qual *o conceito de Receita Corrente Líquida estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000 não está associado à existência ou não de vinculações em qualquer nível: União, Estados e Municípios. Nem expressa o montante de recursos disponíveis para gastos.*

Situada a questão, com a devida vênua aos entendimentos do Colegiado Pleno desta Corte, que adotou posições pela negativa de incorporação da receita de transferências do SUS ao conjunto da RCL, permito-me apresentar argumentações na expectativa de reabertura da discussão do assunto. Eis que, salvo equívoco de alcance do raciocínio aplicado, as *deduções jurídicas e técnicas* que deram embasamento às decisões foram construídas sob a concepção basicamente de que os recursos dependem de convênio ou instrumentos congêneres.

Não é o simples fato de constituir receita corrente que eventualmente autorizaria a sua inclusão na referida base de cálculo. Nem tampouco seria motivo por não terem os recursos do SUS constado das deduções previstas pela Lei, pois se sabe que o Legislador teve por propósito ao indicar as exceções, exemplificar situações com o objetivo maior de manter os gastos com pessoal e de outras operações que oneram o equilíbrio fiscal à efetiva capacidade arrecadatória do Ente.

Combina-se tal pensamento com o parágrafo único do art. 8º da LRF, em que determina que os recursos vinculados a fins específicos devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua finalidade. Significa dizer que na elaboração do orçamento, recursos do gênero convênios, auxílios e subvenções, devem estar atrelados à despesa para o qual foram gravados. Portanto, seria ilógico incluí-los na capacidade de absorção de despesas para os quais não podem contribuir no pagamento, como por exemplo, os gastos com pessoal, ainda que se entenda que se trata apenas de indicativo, ou parâmetro de comparação. E teríamos outros exemplos clássicos de margeadores artificiais não contemplados pelo legislador, tal como o cancelamento de restos a pagar.

Veja-se, a propósito, que no relatório batizado de “*Parâmetros Consensuais sobre a Implementação e Regulamentação da Emenda Constitucional nº 29*”, ao fazer referência aos recursos para o pagamento de agentes que atuam nos Programas Agente Comunitário de Saúde e Saúde da Família (PACS e PSF), ficou registrado que, *embora os recursos destinados à sua remuneração sejam considerados*

¹ www.planejamento.gov.br/lrf/conteudo/duvidas_mais_fre.HTM

transferências correntes, inseridos, pois, na Receita Corrente Líquida, não são computados para fins de fixação do limite de gasto com pessoal. Devem, portanto, constar das deduções, visto que se tratam de recursos para atendimento de programas específicos.

Assim também entendeu o Tribunal de Contas do Paraná ao expedir a Resolução nº 9.117/2001, em que assevera, no inciso V, que o valor repassado pela União, a título de transferência voluntária, para custeio do programa, na parte de pessoal, não será computado para fins de cálculo dos gastos previstos nos artigos 18 e 19, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2002, e, embora componha a Receita Corrente Líquida, deverá ser excluído, por ser tratar de ingresso de recursos vinculados (transferências correntes) à realização de projeto específico e objeto de Convênio.

Mas, verificando a sistemática de repasses dos recursos PACS/PSF, constata-se que não dependem de convênio, apenas da alimentação do sistema com informações relativas à produção mensal das equipes. Segundo as regras, somente acarreta a suspensão da transferência deste acréscimo (que integram a parte variável do PAB) se o ente deixar de prestar as informações durante dois meses consecutivos ou quatro alternados em um ano.

Agora, o caso específico das transferências sob o título SUS - Piso de Atenção Básica de Gestão Plena (parte fixa), que são atribuídos segundo coeficientes (cujo valor é determinado pelo número de habitantes), também não são originários de convênio ou outros repasses voluntários. Por definição da própria NOB/SUS 01/96, disposta no item 12.1.1, o Piso Assistencial Básico (PAB), consiste em um montante de recursos financeiros destinado ao custeio de procedimentos e ações de assistência básica, de responsabilidade tipicamente municipal. Esse Piso repita-se, é definido pela multiplicação de um valor *per capita* nacional pela população de cada município (fornecida pelo IBGE), e transferido regular e automaticamente ao fundo de saúde.

Portanto, são transferências do Ministério da Saúde, por força constitucional, art. 198, § 1º, regulamentado pela Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), cujo art. 35 dispõe que para o estabelecimento de valores a serem transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, será utilizada a combinação dos seguintes critérios, segundo análise técnica de programas e projetos:

(...)

§ 1º Metade dos recursos destinados a Estados e Municípios será distribuída segundo o quociente de sua divisão pelo número de habitantes, independentemente de qualquer procedimento prévio.

§ 2º Nos casos de Estados e Municípios sujeitos a notório processo de migração, os critérios demográficos mencionados nesta lei serão ponderados por outros indicadores de crescimento populacional, em especial o número de eleitores registrados.

A Lei Federal nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990 dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. O art. 3º dessa Lei estabelece que os recursos serão repassados de forma regular e automática para os Municípios, Estados e Distrito Federal, de acordo com os critérios previstos no art. 35, da Lei nº 8.080/90, supramencionada.

E no atinente ao aspecto da finalidade preestabelecida da receita, ainda que haja a vinculação desta à cobertura de ações e serviços de saúde, a operacionalidade guarda analogia com os recursos do FUNDEF e das demais parcelas de certas fontes de receitas vinculáveis pelo art. 212 da Constituição Federal que, no caso, também visam, única e expressamente, a manutenção e desenvolvimento do ensino, e mesmo assim são computadas na RCL.

Demais disso, são consideradas como despesas com ações e serviços públicos de saúde, as de custeio e de capital financiadas pelas três esferas de governo com recursos dos Fundos de Saúde, conforme o disposto no artigo 198, § 2º da Constituição Federal, relacionadas a programas finalísticos e de apoio, inclusive administrativo, que atendam, simultaneamente, aos seguintes critérios:

- * que sejam de acesso universal, igualitário (CF art. 196) e gratuito (Lei n.º 8.080/90, art. 43);
- * providos em conformidade com objetivos e metas explicitados no Plano de Saúde de cada ente federativo; e
- * que sejam de responsabilidade específica do setor de saúde, não se confundindo com despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, da situação de saúde (renda, educação, alimentação, saneamento, lazer, habitação).

E em tal escopo, dentre as responsabilidades dos municípios habilitados pela NOB-SUS/96 na gestão da atenção básica, encontra-se a de administração e desenvolvimento de recursos humanos, cujas ações são capacitar as equipes para o desenvolvimento das ações; manter atividades de educação continuada; promover a capacitação das equipes no planejamento, desenvolvimento e avaliação das atividades de saúde no sistema municipal e recrutar, selecionar, contratar e administrar os recursos humanos sob sua gestão.

Sob o enfoque do § 3º do art. 77, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 29/2000, os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde. Destarte, nos relatórios determinados pela LRF os referidos fundos são consolidados com os demais integrantes da estrutura orgânica local, especialmente para fins de apuração da Receita Corrente Líquida e gastos com pessoal.

Conforme intercâmbio informal, verificou-se que no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros existe consenso nesse sentido. Mas para ilustrar no plano oficial, apresenta-se a posição do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, que assim orientou seus jurisdicionados:

Decisão nº 210, de 21 de fevereiro de 2001. (...) "III- O PAB – Piso de Assistência Básica, constituído de transferências de receitas federais para os municípios, através do Ministério da Saúde, e cujo valor é determinado pelo número de habitantes, é considerado para fins de apuração da receita corrente líquida, entretanto não integra a base de cálculo da Emenda Constitucional nº 25/2000."

É válido lembrar que quando das consultas anteriores o Município apresentava-se como habilitado no sistema de gestão simplificada, e então operava apenas aos repasses dos recursos aos hospitais, clínicas, laboratórios e postos de saúde, colocando-se como intermediário (vide o relato constante do protocolado nº 302771/00), então sob a NOB/SUS Nº 01/93. Na condição de

intermediário, é evidente que o dinheiro apenas transitaria no orçamento do Município, portanto não seria racional que integrasse a Receita Corrente Líquida, que seria elevada de forma irreal.

Na presente consulta, qualifica-se como habilitado à gestão Plena do Sistema Municipal, modalidade introduzida pela NOB/SUS Nº 01/96, em que os municípios deixam a condição de meros prestadores de serviço, para se consubstanciarem em efetivos gestores de seu sistema.

Nem por isto os demais entes municipais integrantes do sistema único de saúde não habilitados na gestão Plena deixam de poder incluir as parcelas que recebem do PAB/SUS na sua receita corrente líquida, justamente porque inexistente tratamento desigual quanto à aplicação de recursos em sua estrutura própria de recursos humanos de atendimento do setor de saúde, senão para o pagamento de tratamentos especializados de média e alta complexidade, que são custeados separadamente, por faturamento. Os demais tratamentos são livres às redes que estes operam.

Por todo o exposto, é possível crer que há consistência para a inclusão das receitas de transferências federais do Piso de Atenção Básica, distribuído pelo Sistema Único de Saúde, originários do Orçamento da Seguridade Social, administrados pelo Ministério da Saúde, através do Fundo Nacional de Saúde, no cálculo da Receita Corrente Líquida, como sinalizado pelo próprio Ministério do Planejamento, que é uma das instâncias superiores idealizadoras da Lei de Responsabilidade Fiscal. E, notadamente, ainda, por não representarem recursos de convênios e dada a abrangência do campo de aplicação de tais verbas, que incluem o custeamento de atividades administrativas especializadas e de apoio que objetivem a promoção, proteção e recuperação da saúde.

É o Parecer.

DCM, em 17 de dezembro de 2001.

GUMERCINDO ANDRADE DE SOUZA
Técnico de Controle Contábil

Procuradoria
Parecer nº 1.698/02

Trata-se de consulta encaminhada pela Prefeitura Municipal de Londrina, a respeito da composição do cálculo da Receita Corrente Líquida prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, em relação à receita proveniente do Sistema Único de Saúde. A inicial vem instruída não só com parecer jurídico da assessoria técnica local, mas, também, como posição técnica do Ministério do Planejamento e material editado pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul.

A Diretoria de Contas Municipais em seu Parecer nº 230/01 analisa com detalhamento e propriedade a questão central da consulta, embasando a sua posição com a fundamentação articulada em seu opinativo, concluindo pela *consistência para a inclusão das receitas de transferências federais do Piso de Atenção Básica, distribuído pelo Sistema Único de Saúde, originários do Orçamento da Seguridade Social, administrados pelo Ministério da Saúde, através do Fundo Nacional de Saúde, no cálculo da Receita Corrente Líquida, como sinalizado pelo próprio Ministério do Planejamento, que é uma das instâncias superiores idealizadoras da Lei de Responsabilidade Fiscal. E, notadamente, ainda, por não representarem recursos de convênios e dada a abrangência do campo de aplicação de tais verbas, que incluem o custeamento de atividades administrativas especializadas e de apoio que objetivem a promoção, proteção e recuperação da saúde.*

Correta, em nosso sentir, a posição da Diretoria de Contas Municipais, na medida em que, ressalva que só serão computados no cálculo de Receita Corrente Líquidas as transferências do SUS aos municípios que adotam a Gestão Plena do Sistema de Saúde, em que se diferencia do sistema de Gestão Semiplena (caso em que o Município apenas participa como intermediário no repasse dos recursos).

A orientação sugerida pela DCM por sua vez, parte de entendimentos que se não afirmam, pelo menos sinalizam que o Ministério do Planejamento e o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, caminham nesta mesma linha principiológica. Cita, ainda, deliberação do Tribunal de Contas de Pernambuco que admite a integração de recursos do PAB – Piso de Assistência Básica no cálculo da RCL, excetuando, por óbvio, a sua integração ao cálculo da base prevista na Emenda Constitucional nº 25/2000.

Essa posição, por toda evidência, não colide com a deliberação anterior desta Corte de Contas, na medida em que, discutia-se a integração na Receita Corrente Líquida de repasses de recursos do SUS para o Município q estava habilitado na Gestão Semiplena do Sistema de Saúde – o que, efetivamente, não é o caso da atualidade.

Assim colocada a questão, somos pela resposta à consulta nos termos da manifestação da Diretoria de Contas Municipais, com os aspectos contidos em nosso opinativo.

É o Parecer.

Procuradoria, em 14 de fevereiro de 2002.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Procurador-Geral

SERVIÇOS DE SAÚDE

1. CONTRATAÇÃO DE ENTIDADE PRIVADA - 2. COMPLEMENTAÇÃO AO SUS.

Relator : Conselheiro Henrique Naigeboren
Protocolo : 334.626/01-TC.
Origem : Município de Boa Vista da Aparecida
Interessado : Prefeito Municipal
Decisão : Resolução 1.758/02-TC. (Unânime)

Consulta. Possibilidade de contratação de entidade privada para prestação de serviços de saúde, de forma complementar aos prestados pelo SUS, segundo as normas e diretrizes deste. Como atividade de relevância pública, são computados no limite de pessoal, os denominados "contratos de terceirização de atividades-fins". Aplicação da Lei de Licitações, por ocasião da contratação direta de um único hospital local. Ao Conselho de Saúde Municipal compete realizar o controle social das ações e serviços de atenção à saúde, incluindo, em especial, os contratos de prestação de serviços de profissionais autônomos.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN, RESOLVE responder a Consulta, adotando a forma dos Pareceres nºs 204/01 e 1821/02, respectivamente da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, HENRIQUE NAIGEBOREN, HEINZ GEORG HERWIG e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES. Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES.

Sala das Sessões, em 28 de fevereiro de 2002.

RAFAEL IATAURO
Presidente

Diretoria de Contas Municipais
Parecer nº 204/01

Por meio da presente consulta, o Senhor Prefeito Boa Vista da Aparecida requer esclarecimentos acerca da possibilidade de contratar diretamente com o único Hospital Local, serviços de plantões médicos, consultas ambulatoriais e serviços de apoio diagnóstico, bem como internamentos que ultrapassam os limites das Autorizações de Internação Hospitalar (AIH), cujo pagamento será efetuado conforme tabela exarada pelo Sistema Único de Saúde.

Presentes os pressupostos previstos no artigo 31, da Lei Estadual nº5.615/67, por portar o consulente de necessária legitimidade para provocar este Tribunal em sede de consulta, bem como a matéria embora não se enquadre rigorosamente nos ditames da dita lei, tal deverá ser respondida, por se tratar de assunto de interesse público relevante à luz das normas insculpidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Emenda Constitucional nº29. Acrescenta-se que no protocolado em apreço a juntada do parecer prévio da assessoria jurídica local, caso em que, poderá a consulta ser respondida.

Mérito

As ações e serviços de atenção à saúde podem ser realizado por estabelecimentos privados (contratados ou conveniados, com prioridade para as entidades filantrópicas), de forma complementar aos prestados pelo SUS, tendo por objeto: a) assistência médico-ambulatorial; b) internação hospitalar, incluindo as na UTI, serviços auxiliares de diagnose e terapia e procedimentos de alto custo, todos quantitativa e qualitativamente delimitados.

No entanto, embora a Constituição Federativa declare expressamente que a saúde "é de livre iniciativa privada" (CF, art.199, *caput*), tal poderá ser explorada, desde que efetivamente as disponibilidades da rede pública forem insuficientes. De imediato, extrai-se que o interessado não elucidou este protocolado, acerca a totalidade das ações e serviços de atenção à saúde desenvolvidos pelo subsistema do SUS - Municipal. Apenas, requer um opinativo individualizado sobre a legalidade de contrato a ser celebrado entre o Poder Público e sociedade hospitalar de fins lucrativos. De sorte que, sendo o SUS um sistema cuja gestão deve ser balizada num contexto coordenado, o opinativo em apreço, não têm o condão de ratificar qualquer ato administrativo desempenhado em desacordo com as diretrizes e normas exaradas pela Direção Nacional de Saúde.

Outrossim, embora a assistência à saúde possa ser executada indiretamente, mediante a utilização de terceiros, isto não significa que as despesas realizadas sob esta modalidade não computadas no limite de pessoal. Ora, sendo uma atividade de relevância pública, independentemente deste fazê-la diretamente ou indiretamente, tais despesas deverão ingressar no cômputo do limite com pessoal, ressalvadas as exceções legais. Vale dizer: a participação complementar via contratação de particular - empresário, serve apenas como uma das respostas conseqüentes à crise do aparelho do Estado no âmbito da prestação dos serviços sociais.

Em regra, é o estabelecimento hospitalar público ou privado que prestará aos necessitados de serviços de atenção à saúde, os serviços de plantões médicos, como encargos profissionais, respeitados os limites fixados. Excepcionalmente, desde que ouvido o Conselho de Saúde, o Município visando atender a peculiaridades locais, poderá celebrar contratos independentes de prestação de serviços - um, com a entidade mantenedora do hospital, e outro, com profissionais autônomos para a prática de ações de saúde nas dependências do hospital, assegurada a utilização da infra-estrutura hospitalar contratada, desde que autorizado previamente pela direção do hospital.

Nos termos da Lei de Licitações, é inexigível a realização do certame licitatório por se tratar do único estabelecimento hospitalar local. A propósito, este Colegiado, já se manifestou (Resolução nº 13635/99), em casos similares, nos seguintes termos:

Consulta. Inexigibilidade de licitação para contratação de um único hospital. Impossibilidade do município contratar com hospital de propriedade do prefeito, por inexistência na lei local da ressalva de cláusulas uniformes. O conteúdo do termo parceria entre o município e prestadores de serviços médicos hospitalares é possível, e compete ao município, observando as normas estabelecidas pelo SUS.

Portanto, a resposta do questionado, em tese, é pela afirmativa, isto é, pela possibilidade do Poder Público contratar diretamente o interessado, desde que observados os requisitos do artigo 26, da Lei nº 6.666/93. Ressalta-se que a opção por esta modalidade não ilide eventual responsabilidade do gestor caso caracterizado eventual ilegalidade no ajuste e ainda, considerando a sutileza do questionado em tela, faz-se oportuno esclarecer certas questões pontuais na área de saúde.

Dentre elas, urge a questão da contratação da prestação de serviços médicos pelos municípios, já que têm ensejado graves distorções no processo de terceirização, abrindo-se portas à ilicitude administrativa. Um porque, os empregados da contratada, no caso, médicos, chegam a requerer do Executivo o pagamento de até quatro vezes o maior vencimento do servidor em cargo equivalente. E a Administração, por não poder sobreviver politicamente sem colocar à disposição dos beneficiários, o pronto atendimento médico-hospitalar, tem se tornado refém do contratado, pela dependência profissionalizante, ensejando que os gestores públicos fiquem forçados a encontrar meios de burlar o certame concursal (art.37, II) e o processo licitatório para manter determinado contratado. A dois, porque não raras vezes, não existem médicos com o intuito de manter residência fixa no Município, e tais, sabendo da necessidade do Poder Público de oferecer saúde à coletividade, sob pena de não agradarem seus eleitores, e conseqüentemente não angariar quantidade suficiente de "votos", impõem ao Prefeito os vencimentos que efetivamente desejam perceber. E, não restando outra opção ao agente político, opta por violar os comandos legais a não poder oferecer serviços médicos.

Nesta esteira, é de se afirmar que os problemas do Serviço Único de Saúde, encontra raízes na falta de controle operacional e abusos por parte de seus integrantes (administradores, médicos, hospitais, laboratórios, fabricantes de remédios). A má prestação dos serviços preventivos e curativos por parte de muitos municípios não é um argumento plausível para pôr em dúvida a própria natureza do direito fundamental à saúde.

Nestes casos, lembramos que dentre outras atribuições compete à Direção Nacional do Sistema Único de Saúde, no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde, realizar efetivo controle interno dos procedimentos dos serviços privados de saúde e ao Conselho Social, o controle social. Até porque não proferir diretamente não quer dizer tornar-se irresponsável perante essas necessidades sociais básicas ou negar direito fundamental à saúde. O Estado com elas não se desfalece da responsabilidade de assegurar e garantir direitos sociais. A qualidade dos serviços de saúde depende do fornecimento de remédios, vagas e leitos nos pronto socorros e hospitais, da contratação de médicos especializados, de enfermeiros suficientes.

Lembramos que de acordo com os ditames exarados pelo Direção Única de Saúde, independentemente do número de leitos avençados, o contratado fica obrigado a internar, ainda que por falta ocasional de leito vago na enfermaria, em instalação de nível superior à ajustada, sem direito a cobrança de subpreço.

Atinente aos critérios e valores para a remuneração dos serviços privados, deverá o Poder Público seguir a tabela de preços mínimos dos procedimentos médicos e hospitalares, podendo, ainda, o Poder Público estabelecer preços superiores aos mínimos, em razão das disponibilidades materiais e financeiras da respectiva esfera de governo.

Do exposto, deverá a consulta ser respondida, no que for cabível, nos exatos termos previstos no protocolado em questão. Por ser a saúde atividade essencial do Poder Público, qualquer desvirtuamento na sua execução, serão computados dentro dos limites dos gastos com pessoal.

DCM, em 05 de novembro de 2001.

CLÁUDIA MARIA DERVICHE
Assessora Jurídica

SERVIDOR PÚBLICO

1. APOSENTADORIA - REGIME JURÍDICO - 2. SERVIDOR APOSENTADO - REINGRESSO.

Relator : Conselheiro Nestor Baptista
Protocolo : 457.507/01-TC.
Origem : Município de Icaraima
Interessado : Prefeito Municipal
Decisão : Resolução 1.539/02-TC. (Unânime)

Consulta. O servidor deverá ser aposentado no regime ao qual pertencer na data da aposentadoria. O servidor aposentado junto ao INSS só poderá reingressar ao serviço público mediante aprovação em concurso público ou nomeação para cargo em comissão.

Servidores aposentados pelo sistema celetista, que permaneceram no serviço público, sem terem sido aprovados em concurso, após 1988, encontram-se em situação irregular.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, RESOLVE responder a Consulta, adotando a forma do Parecer nº 10919/01 da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, corroborado pelo Parecer nº 1823/02 da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal, nos seguintes termos, por ordem:

1. O servidor será aposentado no regime ao qual pertencer na data da aposentadoria.
2. O servidor aposentado junto ao INSS, somente poderá reingressar no serviço público após aprovação em concurso público, excetuando-se a nomeação para cargo em comissão.
3. Os servidores aposentados junto ao INSS, que permaneceram no serviço público, sem terem sido aprovados em concurso, após 1988, encontram-se em situação irregular, não detendo, portanto, o direito à aposentadoria.

Participaram do julgamento os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HENRIQUE NAIGEBORN e HEINZ GEORG HERWIG.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES.

Sala das Sessões, em 26 de fevereiro de 2002.

RAFAEL IATAURO
Presidente

Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos
Parecer nº 10919/01

Formula Consulta a esta Corte de Contas, o Chefe do Poder Executivo Municipal de Icaraima acerca de dúvidas concernentes ao regime celetista e estatutário.

A consulta está prevista no Art. 31 da Lei Estadual nº 5615, de 11.08.67, que estatui:

“ O Tribunal resolverá sobre as consultas que lhe forem solicitadas pela Administração Pública, por intermédio dos Chefes dos Poderes Públicos, Secretários de Estado, Administradores de entidades autárquicas, órgãos autônomos ligados à administração direta ou indireta do Estado, acerca de dúvidas suscitadas na execução das disposições legais concernentes ao orçamento, à contabilidade ou às finanças públicas. “ (negritou-se)

Resolvida a questão inicial da legitimidade, passamos a analisar as indagações formuladas.

1) Podem os servidores públicos, inicialmente contratados como celetistas e posteriormente enquadrados no regime estatutário, aposentarem-se sob o regime celetista?

Não. Uma vez que os servidores públicos celetistas passaram a contribuir para o regime de previdência próprio, com averbação do período trabalhado sob o regime da Consolidação das Leis Trabalhistas, estes deverão se aposentar sob a égide das leis do regime estatutário.

2) Uma vez efetivada a aposentadoria junto ao INSS, podem tais trabalhadores ingressarem ou permanecerem no quadro de servidores públicos da Administração Pública municipal? Em caso afirmativo, haveria necessidade de aprovação em concurso público?

Estabelece o Art. 37, XXI, § 10º da Constituição Federal:

“§10- É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art.40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.”

Pelo acima exposto, podemos observar que, como regra geral, o servidor aposentado pelo INSS, não poderá ingressar ou

permanecer no quadro de servidores públicos do município, com exceção dos cargos eletivos, cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração e dos cargos acumuláveis previstos no inciso XVI do mesmo artigo que são: dois cargos de professor, um cargo de professor com outro técnico ou científico e dois cargos privativos de médico, imprescindível nestes casos, a compatibilidade de horários.

Quanto à necessidade do concurso público, o inciso II do artigo acima aludido faz ressalvas somente para as nomeações para os cargos em comissão.

3) Ao completarem 70 anos, teriam esses trabalhadores direito à aposentadoria sob o regime estatutário?

Caso o servidor tenha sido inativado pelo INSS, somente terá direito à aposentadoria compulsória sob o regime estatutário no segundo cargo dos contitucionalmente acumuláveis, por nós já citados na resposta do item "2", bem como tenha seu ingresso se dado através de concurso público.

Isto posto, poderá esta Corte de Contas, se assim entender, prestar à Autoridade que formula a Consulta, resposta nos termos do presente opinativo.

É o Parecer.

DATJ, em 29 de novembro de 2001.

HELOISA CRISTINA DE MOURA LOPES
Assessora Jurídica

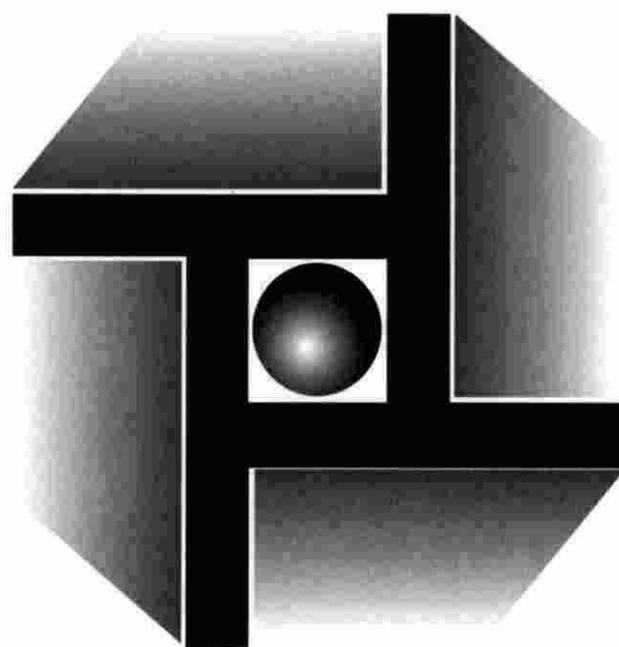


Tabela de Licitação

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

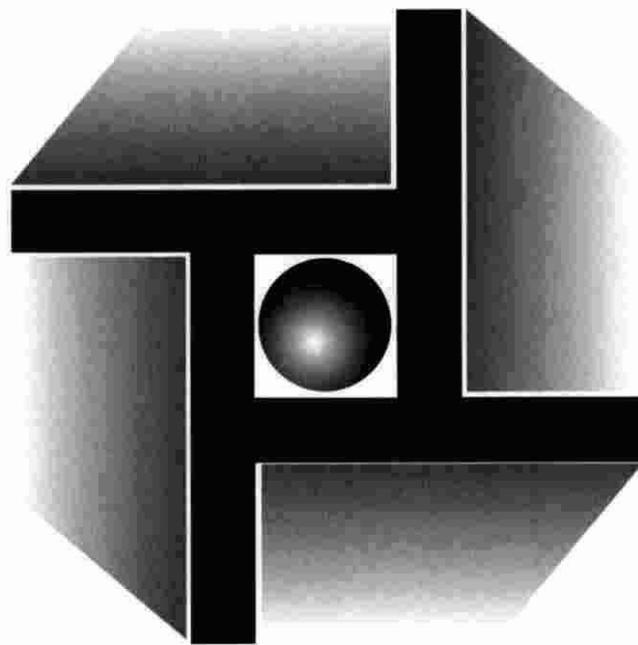
MODALIDADES	OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA Artigo 23 - Inciso I	COMPRAS E SERVIÇOS Artigo 23 - Inciso II
DISPENSÁVEL Artigo 24 - Inciso I	Até 15.000,00	Até 8.000,00
CONVITE Alínea A	Até 150.000,00	Até 80.000,00
TOMADA DE PREÇOS Alínea B	Até 1.500.000,00	Até 650.000,00
CONCORRÊNCIA Alínea C	Até 1.500.000,00	Até 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 de 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	
ABONO	60
PROFESSOR	53
ADMISSÃO DE PESSOAL	45
CONCURSO PÚBLICO	68
APOSENTADORIA	87
B	
BANCO OFICIAL	65
BANESTADO ? PRIVATIZAÇÃO	65
BOA VISTA DA APARECIDA PR	85
C	
CAMBÉ PR	50
CARGO	
COMISSÃO	87
CRIAÇÃO	48
CARTA CONVITE	62
CLT (VER CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO)	
COMBUSTÍVEL AQUISIÇÃO	62
CONCURSO PÚBLICO	45, 48, 68, 87
CONSELHO DE SAÚDE MUNICIPAL	85
CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO	45, 87
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988	
ART. 29-A, § 1º	52
ART. 37, INCISO XI	68
ART. 164, § 3º	65
ART. 169	60
CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ - 1989	68
CONTRATO	
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	85
TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADES-FINS	85
CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA	64
D	
DESPESA COM PESSOAL	48, 50, 58, 60
DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	52
E	
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 25/00	50, 52
ENTIDADE PRIVADA	85
EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO	55
F	
FAXINAL PR	62
FOZ DO IGUAÇU PR	65, 79
FUNDEF	53, 60
FUNDO NACIONAL DE SAÚDE	81
G	
GASTO COM PESSOAL	50, 52
GESTÃO PLENA DO SISTEMA DE SAÚDE	81
GOIOERÊ PR	46
I	
ICARAÍMA PR	87
INAJÁ PR	53
INSS	87

INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PÚBLICA	65
INSTITUTO DOS PROFESSORES PÚBLICOS E PARTICULARES	64
INTERESSE PÚBLICO	55
IPTU	
DESCONTO	55
ISENÇÃO	55

L

LEI

COMPLEMENTAR Nº 101/00	55, 81
ART. 14	46
ART. 20	50
ART. 20	58
ART. 71	58
LICITAÇÕES	85
ART. 24, XIII	64
RESPONSABILIDADE FISCAL	46, 48, 50, 58, 60, 81
ART. 14	55
LICITAÇÃO	62, 64
LONDRINA PR	52, 81

M

MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA	65
-------------------------	----

N

NOVA ESPERANÇA PR	64
-------------------	----

P

PARANAPREVIDÊNCIA	68
PATO BRAGADO PR	58
PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS	68
PRECATÓRIO TRABALHISTA	79
PROFESSOR	
ABONO	53
CONTRATAÇÃO	60
PROFISSIONAL AUTÔNOMO	85
PROTOCOLOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ	
12.893/02	48
56.705/01	55
57.248/01	79
83.007/00	68
137.065/01	62
206.903/01	50
221.007/01	58
253.200/01	46
285.455/01	52
331.909/00	65
332.883/00	64
334.626/01	85
350.265/01	60
408.794/01	53
457.507/01	87
479.918/01	45
496.189/01	81

R

RECEITA

CORRENTE LÍQUIDA	58, 81
------------------	--------

TRIBUTÁRIA	52
RECURSOS REPASSE	50
REGIME JURÍDICO	87
RENÚNCIA DE RECEITA	55
REPOSIÇÃO DE PESSOAL	48
RESERVA DO IGUAÇU PR	45
RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ	
946/02	68
1.343/02	48
1.539/02	87
1.562/02	45
1.588/02	79
1.589/02	62
1.666/02	64
1.667/02	46
1.668/02	60
1.700/02	52
1.726/02	58
1.727/02	81
1.758/02	85
1.789/02	55
1.791/02	53
1.838/02	65
1.938/02	50
RIBEIRÃO DO PINHAL PR	60
<hr/>	
S	
SANTA CECÍLIA DO PAVÃO PR	55
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E PREVIDÊNCIA	68
SERVIÇOS DE SAÚDE	85
SERVIDOR	
APOSENTADO REINGRESSO	87
ÁREA DE EDUCAÇÃO REPOSIÇÃO	48
CEDIDO	68
ESTADUAL À DISPOSIÇÃO GRATIFICAÇÃO	68
PÚBLICO	87
SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE	81, 85
SOBRA ORÇAMENTÁRIA	60
<hr/>	
T	
TOMADA DE PREÇOS	62
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ	48
TRIBUTOS: ISENÇÃO	46, 55
<hr/>	
U	
UNIDADES ESCOLARES DE EDUCAÇÃO INFANTIL	48
<hr/>	
V	
VARA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE DA COMARCA DE LONDRINA	48

Normas editoriais

A Revista do Tribunal de Contas 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 ½"), 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 (instituição a que está ligado, cargo que ocupa, formação acadêmica), endereço, telefone, fax e e-mail.

O recebimento do artigo não implica na 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 de responsabilidade do autor.

A Comissão Editorial pode reapresentar os originais ao autor para que se 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.