



Coral de Contas no Teatro Guairá

O Coral de Contas fez sua primeira apresentação no Teatro Guairá. E brilhou. Foi a convite do Grupo Folclórico Polonês de Canto e Dança Junak e interpretou músicas polonesas e do próprio repertório. O Coral do Tribunal de Contas é formado por 30 funcionários que ensaiam duas vezes por semana, no horário do almoço.



Um Tribunal de Contas com postura moralizante



Governador Roberto Requião afirma que o Tribunal de Contas do Paraná se destaca por sua postura moralizante. Diz que o TC promove fiscalização dura, pois é imperativo a lisura e a ética na aplicação do dinheiro público.

Fórum dos Procuradores do Ministério Público

No I Fórum de Procuradores do Ministério Público de Contas do Brasil, um único objetivo: aumentar a eficácia na fiscalização da aplicação do dinheiro público.

Sistema de Planejamento e Plano de Contas Unificado



Presidente do TC, Henrique Naigeboren, abre oficialmente, em Cascavel, o ciclo de cursos no interior sobre Sistemas de Planejamento e lança o Plano de Contas Unificado que será implantado no próximo ano.



TC comemora 56 anos

Nas comemorações dos 56 anos de existência do TC paranaense, a professora Dulce Guimarães proferiu palestra sobre Gestão da Competência – Desafio de Conquistar Resultados.

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.

Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Corpo Deliberativo

Conselheiros



Henrique
Naigeboren
Presidente



Nestor Baptista
Vice-Presidente



Heinz Georg
Herwig
*Corregedor-
Geral*



Rafael Iatauro
Conselheiro



Artagão de
Mattos Leão
Conselheiro



Quiélse
Crisóstomo
da Silva
Conselheiro



Fernando Augusto
Mello Guimarães
Conselheiro



Katia Regina
Puchaski
Procuradora-Geral

Corpo Especial

Auditores

Roberto Macedo Guimarães

Marins Alves de Camargo Neto

Caio Márcio Nogueira Soares

Jaime Tadeu Lechinski

Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas

Procuradores

Ângela Cássia Costaldello

Célia Rosana Moro Kansou

Eliza Ana Zenedin Kondo Langner

Elizeu de Moraes Corrêa

Gabriel Guy Léger

Laércio Chiesorin Júnior

Valéria Borba

Michael Richard Reiner

Flávio de Azambuja Berti

Juliana Sternadt

Corpo Instrutivo

Diretoria-Geral

Duílio Luiz Bento

Diretoria de Gabinete da Presidência

Marcelo da Silva Bento

Assessoria Jurídica da Presidência

Solange Sá Fortes Ferreira Isfer

Assessoria da Presidência

Gil Ruppel

Diretoria de Administração do Material e Patrimônio

José Alberto Reimann

Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos

Paulo César Keinert Castor

Diretoria de Contabilidade e Finanças

Célia Cristina Arruda

Diretoria de Contas Municipais

Jussara Borba Gusso

Diretoria de Expediente, Arquivo e Protocolo

Manoel Henrique Karam

Diretoria de Processamento de Dados

Tatianna Cruz Bove

Diretoria de Recursos Humanos

Mário de Jesus Simioni

Diretoria Revisora de Contas

Djalma Riesemberg Jr.

Diretoria de Tomada de Contas

João Carlos de Freitas

Inspetoria Geral de Controle

Mauro Munhoz

1ª Inspetoria de Controle Externo

Eliane Maria Senhorinho

2ª Inspetoria de Controle Externo

Agileu Carlos Bittencourt

3ª Inspetoria de Controle Externo

José Rubens Cafarelli

4ª Inspetoria de Controle Externo

Ângelo José Bizineli

6ª Inspetoria de Controle Externo

Desirée do Rocio Vidal

7ª Inspetoria de Controle Externo

Roque Konzen

Coordenadoria de Apoio Administrativo

Edimara Batista de Souza

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

Roberto José da Silva

Coordenadoria de Ementário e Jurisprudência

Pedro Domingos Ribeiro

Assessoria de Planejamento

Osni Carlos Fanini Silva

Conselho Superior

José Siebert

Corregedoria-Geral

Edison Meira Costa

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

Revisão

Arthur Luiz Hatum Neto

Caroline Gasparin Lichtensztejn

Doralice Xavier

Lígia Maria Hauer Ruppel

Maria Augusta Camargo de

Oliveira Franco

Normalização Bibliográfica

Maury Cequinel Jr. – CRB 9/896

Alice Sória Garcia – CRB 9/977

Assessoria de Imprensa

Roberto José da Silva

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

Praça Nossa Senhora de Salette -
Centro Cívico

80530-180 – 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 César Souza

Edição gráfica: Leandro Taques

Fotolito e Impressão: Serzegraf

Ind. Editora Gráfica.

Sumário

Editorial	9
Aniversário do TC	10
Encontro de Procuradores	18
Carta de Curitiba	20
Auditoria	21
Plano de Contas Unificado	22
Palestra no TC	24
Relatório de Atividades	26
Seminário Uvepar	27
Plano de Contas	28
Certidões	30
Homenagem	31
Artigo	32
Reforma da Previdência	34
Notas	44
Artigo	46
Ementas	49

Editorial

Os 56 anos do Tribunal de Contas, o fórum dos Procuradores e uma análise da Reforma da Previdência

O Tribunal de Contas completou 56 anos. Com motivos para comemorar. Atinge alto grau de maturidade com reconhecimento nacional e internacional. Dentro do Brasil, é um dos mais destacados, e, dos órgãos internacionais, como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, têm o respeito e parcerias. “Tudo isso graças ao trabalho exercido desde sua fundação, até hoje, por um corpo diretivo e administrativo operoso e dedicado”, afirma o presidente conselheiro Henrique Naigeboren. “As felicitações que este Tribunal de Contas recebe ao atingir mais de meio século de trabalho, são mais que justas, pois, acima de tudo, ele continua resolutivo na sua conduta e contribuindo decisivamente para a afirmação do Estado Democrático de Direito”, completa o presidente. Para comemorar a data, o Tribunal de Contas convidou a professora Dulce Guimarães, que proferiu palestra abordando, acima de tudo, a auto-estima, liderança, planejamento, motivação e mudança. Também nesta edição, a realização do I Fórum Nacional de Procuradores do Ministério Público de Contas, que contou com a participação do governador do estado, Roberto Requião. A Revista do TC traz ainda a realização de cursos no interior do Estado e um documento especial sobre a Reforma da Previdência, na avaliação do ex-secretário de Estado, Renato Follador. Corrupção também é tema de destaque nesta edição.



Dulce Magalhães: "nós podemos mudar a nossa história". Recado otimista aos funcionários do TC

TC PARANÁ

Dulce Magalhães,
doutora em
Planejamento de
Carreira, brilha no
TC com
palestra repleta
de receitas
sobre resultados

O Tribunal de Contas do Paraná completou dia dois de junho de 2003, 56 anos de atividades. Em mais de meio século de existência, o órgão investiu em informatização, reduziu a quantidade de papéis nas prestações de contas, realizou auditorias, e, desde a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal, capacitou e treinou milhares de agentes públicos. Tudo para agilizar o

processo de prestação de contas e auxiliar prefeitos e administradores públicos no correto emprego do dinheiro público.

Para comemorar a data o Tribunal de Contas do Paraná promoveu, no Auditório da Casa, palestra com a especialista em gestão empresarial e educação, Dulce Magalhães. “A palestra da doutora Dulce Magalhães é mais um item para capacitação de nossos profissionais. A história do Tribunal de Contas foi construída pelo trabalho destas pessoas. Nossa missão é melhorar ainda mais o desempenho de nossas funções, que tem sempre como finalidade zelar pelo patrimônio da sociedade”, disse o presidente do Tribunal, conselheiro Henrique Naigeboren.



Aula de auto-estima, liderança, motivação e mudança

podemos alcançar. Precisamos sonhar e planejar para isso”, disse.

Doutora em Planejamento de Carreira pela Universidade de Columbia

À 56 ANOS

O presidente também destacou o papel desempenhado pelas últimas gestões, que se empenharam na informatização para auxiliar e ajudar prefeitos e administradores públicos.

Com o tema “Gestão da Competência – O Desafio de Conquistar Resultados”, Dulce Magalhães falou sobre planejamento e a receita do sucesso na vida e na profissão. “Nós podemos mudar a nossa história. O que decidimos,

(USA), Dulce Magalhães deu uma aula de auto-estima, liderança, planejamento, uso do tempo, motivação e mudança. Disse que, para o desenvolvimento da aprendizagem, dependemos de três condições básicas: energia (disposição física), interesse (aprender é diferente de estudar) e atenção (já que a mente passa por diversas atenções). “Não podemos deixar de trabalhar também o stress físico, o da responsabilidade e o



Conselheiros Heinz Herwig, Fernando Guimarães, Henrique Naigeboren (presidente), Katia Puchaski (procuradora-geral) e Artagão de Mattos Leão, na composição da mesa, prestigiando a palestra de Dulce Magalhães

emocional”, alertou, lembrando que estes sintomas são responsáveis por 80% das doenças, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS).

Para a palestrante, temos que aprender a gerenciar nossa própria situação, observando que o nosso poder de comunicação está nas palavras (7%), no tom da voz (38%) e no comportamento visual (55%). “O que fazemos temos que fazer cada vez melhor e com felicidade”.

Ao falar sobre os desafios da competência, Dulce Magalhães disse que devemos transformar nossas ações diárias em competências, aprendendo desta maneira a fazer o que não gostamos, o que não sabemos ou o que não queremos fazer. Em resumo, devemos aprender a aprender, aprender a mudar e aprender a fazer. “Saber e não fazer é ainda um jeito de aprender”,

observou a mestre em Comunicação Empresarial pela Universidade de Londres (Inglaterra).

“Cada um tem um jeito de aprender e de fazer as suas mudanças. A partir das nossas crenças, cada um tem uma maneira de ver a verdade, que passa por um filtro da nossa cultura”, disse Dulce, ao afirmar que o papel da aprendizagem é fazer você agir de forma diferente, onde a educação se torna um processo de ampliação de consciência.

Encruzilhada

Para falar sobre as mudanças, o potencial de transformação e o tempo, a especialista em Educação de Adultos pelas Universidades de Roma (Itália) e Oxford (Inglaterra), citou Arquimedes: de tempo em tempo chegamos a uma encruzilhada, onde temos o poder de mudar e

transformar as coisas. Ou parar e deixar tudo como está.”

Sobre o tempo, disse que ele não é contado através do relógio, mas sim, através da maneira como você o vive e como você faz ele passar. Nada mais é, em sua opinião, uma decisão de momento, com planos, metas e alvos a serem alcançados. “Sonhamos para realizar desejos, mas precisamos estar acordados para realizar estes sonhos”, enfatizou.

Lembrou que temos “dias em vão”, onde ligamos o piloto automático e deixamos que ele nos conduza. Para sair deste estado, alertou Dulce, temos que tomar decisões e ter iniciativa. “O patrimônio da vida é aquilo que vivemos hoje. Conseguimos tudo o que queremos, mas temos que saber onde queremos chegar”.

A estratégia da mudança, segundo a mestre, é romper com a encruzilhada de Arquimedes, vivendo o que mais se quer, alcançando objetivos, colocando em prática tudo que desejamos e transformando metas em realidade. “Nós temos o papel fundamental de fazer as mudanças”, enfatizou.

Dulce observou que, às vezes,

paramos de nos espantar e achamos tudo normal, paramos de abençoar a vida, não sorrimos mais, perdemos o poder de mudança, o potencial, os sonhos. Mas devemos lembrar que “temos condições de fazer grandes mudanças, capacidade, talento e muitas idéias para serem colocadas em prática”. E complementou: “gerenciando e modificando hábitos, você realiza mudanças”. Ela acredita que possuímos capacidades que ainda não usamos e que o grande segredo é fazer por nós e pelos outros. “Faça por merecer, amplie a si mesmo e coloque-se em prática”, motivou, Dulce Magalhães, que encerrou sua palestra com a Oração Celta:

**“Que a estrada se abra à sua frente,
Que o vento sopra levemente às suas costas,
Que o sol brilhe morno e suave em sua face,
Que a chuva caia de mansinho em seus campos...
E, até que nos encontremos de novo,
Que Deus lhe guarde na palma de Suas mãos”.**



Presidente do Tribunal de Contas, Henrique Naigeboren, exhibe obra literária de Dulce Magalhães

TC, aos 56 anos, contribuindo para o Estado Democrático de Direito

Quando completa 56 anos de existência, o Tribunal de Contas atinge um alto grau de maturidade, graças ao trabalho exercido, desde sua fundação até hoje, por um corpo diretivo e administrativo operoso e dedicado, que lhe permite ser reconhecido, na atualidade, como um dos melhores do País.

De fato, durante esses anos, o Tribunal de Contas acumulou a experiência e o aprimoramento técnico que o qualificam para o cumprimento de seu dever constitucional: controlar a aplicação do dinheiro público com firmeza e transparência, colocando-se como legítimo defensor dos interesses da sociedade.

Ao assumir a presidência no início deste ano, coloquei como prioridades a informatização total dos nossos serviços, maior capacitação dos funcionários e o avanço da desburocratização, seguindo o trabalho desenvolvido com sucesso em administrações anteriores. Esta política tem como objetivo ter mais controle sobre o uso do dinheiro público, essência de nossa missão em defesa da sociedade.

Nestes meses de trabalho, posso dizer com orgulho que, com a colaboração de todos os funcionários, estamos cumprindo as diretrizes traçadas, materializadas no investimento em tecnologia da informação, treinamento de agentes



Tribunal de Contas: maturidade e o reconhecimento como um dos melhores do País

públicos, de servidores do TC, na realização de auditorias e na agilização dos serviços internos.

O Tribunal de Contas também investe pesado no aprimoramento dos funcionários, com treinamentos periódicos para que as auditorias reflitam exatamente o que está acontecendo nos municípios ou no Governo do Estado.

Fazemos isso com satisfação, porque sabemos da importância da nossa missão. Portanto, as felicitações que este Tribunal de Contas recebe ao atingir mais de meio século de trabalho, são mais que justas, pois, acima de tudo, ele continua resolutivo na sua conduta e contribuindo decisivamente para a afirmação do Estado Democrático de Direito”.

A análise da história do Tribunal de Contas do Estado do Paraná pode ser feita de modo sereno e por consequência, justa. É necessário afirmar o óbvio: o Tribunal de Contas não é um oásis da administração pública, pois sofre das mesmas patologias que acometem todo o sistema público, ainda que em menor grau. A grande quantidade de instrumentos fiscais e normativos não esgota as responsabilidades das cortes de contas. O ordenamento jurídico incumbiu de graves responsabilidades a tarefa de um Tribunal de Contas, das quais não lhe é dado renunciar, sob pena de responder solidariamente ao evento danoso. De nossa parte, e em data comemorativa desta Corte, estamos ciosos de que a correspondência somente será atingida com um trabalho técnico ponderado e proficiente e que, antes de tudo, deverá pautar-se em atos comissivos”.

Uma história serena e justa durante 56 anos



Conselheiro Nestor Baptista é vice-presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Parceria com municípios apoiada na capacidade técnica funcional

ESTADO DO PARANÁ



O Tribunal de Contas conta com prestígio nacional e internacional apoiados na capacidade técnica de seus funcionários, na liderança de seus dirigentes e nos avanços tecnológicos. Convênios com o TCU e outros tribunais de contas do Brasil, com a Receita Federal e Estadual, de cooperação com a ONU, BID e BIRD, são algumas provas vivas da maturidade e responsabilidade que nos fazem sentir orgulhosos de fazer parte de tão distinta e competente equipe.

O Tribunal de Contas chega a 2003 envolvido em uma parceria com os 399 municípios paranaenses e entidades estaduais que prestam contas à sociedade. Cumprimento, portanto, todo o corpo de dirigentes e funcionários tendo a certeza de que estamos cumprindo nosso papel de agentes fiscalizadores do dinheiro público e contribuindo para o exercício da cidadania e qualidade de vida de todos os paranaenses.”

Conselheiro Heinz Georg Herwig é corregedor-geral do TC

Em Lisboa, Portugal, em 1992, durante um encontro de todos os tribunais de contas de língua portuguesa do mundo, onde estavam todos os estados brasileiros representados, subitamente um dos delegados e consultores citou um modelo mundial para ser usado e visitado. Eu estava ao lado do conselheiro Mattos Leão, levei até um susto porque esperava que ele citasse alguém da Europa e outros continentes onde existem possessões portuguesas, ou do próprio Portugal. E ele citou especificamente "o melhor e o mais organizado tribunal do mundo da língua portuguesa está no Brasil: é o Tribunal de Contas do Paraná".

Então senti que teria uma grande responsabilidade como presidente do TC. E quando assumi a responsabilidade procurei manter este nível, buscando inclusive a certificação da ISO 9001".

TC: o melhor e o mais organizado do mundo



Conselheiro
Quielse
Crisóstomo
da Silva

Buscando alternativas para os desafios da própria cidadania



O Tribunal de Contas do Paraná aperfeiçoou seu sistema de controle e introduziu modernos mecanismos de auditoria, que tem permitido atuação com desenvoltura no corpo da estrutura governamental. Decorrente de avançado programa de recebimento de dados de gestão fiscal por sistema informatizado, o número de documentos para prestação de contas foi reduzido de 54 para 10. Mas é pouco. É mister avançar muito mais para a consolidação de um modelo que tenha a marca da eficiência e eficácia e se afaste, definitivamente, dos aspectos documentários.

O advento da LRF, com seu sentido reformista da administração pública, deu nova interpretação à gestão, vinculando-a ao planejamento, transparência e responsabilização, além de renovar substancialmente a forma de atuação do Poder Público, o que, igualmente, amplia o raio de ação do controle.

De qualquer forma, é basilar a busca de alternativas para o desafio. Faz parte da própria cidadania."

Conselheiro
Rafael Iatauro

Dez anos de convivência. Do desconhecimento à paixão. Ingressei no TC no início de 1993. Confesso que tinha uma outra imagem da instituição, mas com o tempo, meu interesse pela missão institucional desta Casa cresceu, o que me levou a participar do concurso para Procurador. Vim a percorrer novo caminho, conquistando experiências, vivenciado na plenitude a instituição, suas missões, necessidades e importância. O desconhecimento e até, porque não confessar, a ponta de descrédito, cederam espaço para uma imensurável paixão por esta Casa. Tudo isto me impulsionou a almejar o cargo de conselheiro. Tendo lutado, com a força de todos que torcem pelos mesmos ideais, vivenciamos esta conquista. E isso me satisfaz, me completou. Agora, como conselheiro, continuo ainda mais envolvido nessa causa comum, cada vez mais comprometido. E repito que o meu melhor momento é o presente, porque tenho uma história passada e uma perspectiva para o futuro.”

Do desconhecimento à paixão pelo Tribunal



Conselheiro
Fernando
Augusto
Mello
Guimarães



Sociedade precisa saber mais sobre o Tribunal

O Tribunal de Contas do Paraná é um órgão essencial para a boa aplicação dos recursos públicos. Acho até que a sociedade não conhece o que é o trabalho do Tribunal de Contas. Por isso, em algumas vezes, em alguns lugares, somos questionados com relação ao Tribunal.

Recentemente, recebi a visita de um Secretário de Estado e quando mostramos a ele o trabalho que uma inspetoria faz nas universidades, acompanhando todas as despesas e os questionamentos feitos com relação ao dinheiro mal aplicado, ele ficou realmente surpreso. Acredito que isto deveria ser mais esclarecido à sociedade e que o Tribunal deveria ser mais valorizado pelo que ele é, pelo que ele representa e pelo que ele faz”.

Conselheiro
Artagão de Mattos Leão



Governador Roberto Requião e o presidente do Tribunal de Justiça, Desembargador Oto Sponholz presentes na abertura do seminário de Procuradores do Ministério Público

Tribunal de Contas do Paraná de Procuradores do Ministério Público

Perto de setenta procuradores de 15 Estados brasileiros participaram, em setembro, em Curitiba, do “I Fórum Nacional de Procuradores do Ministério Público de Contas”, realizado no auditório do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A solenidade foi aberta pelo presidente do tribunal paranaense, conselheiro Henrique Naigeboren e teve a presença do governador do Estado, Roberto Requião, do presidente do Tribunal de Justiça, Oto Luiz Sponholz, do procurador geral do Estado, Sergio Botto de Lacerda, e do deputado José Maria Ferreira, representante da Assembléia Legislativa.

O Fórum foi organizado pelo

O governador Roberto Requião compareceu à solenidade de abertura e disse que o TC do Paraná tem se destacado pela postura moralizante

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Paraná e presidido pela procuradora geral Katia Regina Puchaski. “O Brasil passa por um momento onde é fundamental a existência de debates como este. O trabalho dos procuradores é muito importante para a eficácia das decisões dos Tribunais de Contas que fiscalizam o uso do dinheiro público”, disse Naigeboren. “Nos orgulhamos de sediar este fórum que, com certeza, vai contribuir para o aperfeiçoamento do País”, completou.

O governador Roberto Requião afirmou ser significativo a realização do primeiro Fórum dos Procuradores no Paraná. “O Tribunal de Contas do Estado tem se destacado pela postura



Governador Requião destaca o TC ao lado do presidente Henrique Naigeboren e da procuradora geral Kátia Puchaski. Ao lado, Kátia Puchaski e o presidente da Associação Nacional do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, Cezar Miola



moralizante”. Ele lembrou o trabalho do TC que resultou, neste ano, nas recomendações de intervenção nos municípios de Matinhos e Nova Aurora. “Era isso mesmo que eu pedi e esperava do Tribunal: uma fiscalização dura, pois é imperativo a lisura e a ética na aplicação do dinheiro público”, afirmou o governador.

Nos dois dias do Fórum Nacional

com um debate sobre “Estrutura Organizacional do Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas”, com mediação de Katia Regina Puchaski.

“Ao final dos trabalhos vamos elaborar uma “Carta de Curitiba”, onde relatemos os resultados obtidos neste primeiro encontro. Nosso objetivo é balizar os próximos passos da categoria e, com o debate, aperfeiçoar o trabalho

que pretende aumentar a eficácia na fiscalização da aplicação do dinheiro público”, disse a procuradora Katia Puchaski. “Daqui sairemos mais fortalecidos para o combate sem trégua à corrupção”, completou o procurador César Miola, integrante do TC do Rio Grande do Sul que preside Associação Nacional de Procuradores do Ministério Público.

Paraná sedia I Fórum Nacional do Ministério Público de Contas

foram apresentados e debatidos pelos participantes cinco temas, todos mediados por procuradores do Paraná. No primeiro dia, foram realizados painéis sobre “Aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei nº 10.028/00”, apresentado por Flávio Azambuja Berti, e “Contratação de Agentes Comunitários e Programas de Saúde”, mediado por Juliana Sternadt.

No segundo dia, os debates enfocaram o tema “Base de Cálculo das Despesas com Educação e Fundef”, sob o comando de Michael Richard Reiner, prosseguindo com “Aspectos do Direito Previdenciário e Proposta de Alterações”, apresentado pelo procurador Elizeu de Moraes Correa, e se foram encerrados



Procuradores do Ministério Público posam em foto na frente do prédio do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Carta de Curitiba

Os membros dos Ministérios Públicos de Contas, reunidos no I Fórum Nacional de Procuradores do Ministério Público de Contas, realizado na cidade de Curitiba/PR, nos dias 04 e 05 de setembro de 2003, na sede do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em concluso aos trabalhos desenvolvidos, firmam a presente Carta, consignando que:

1. Os membros da carreira devem defender o adequado tratamento, tanto no tocante à denominação Ministério Público de Contas, quanto ao exercício das prerrogativas inerentes à Instituição. À Associação cumpre, igualmente, velar pela persecução destes objetivos;

2. A independência funcional da Instituição, reconhecida pela norma inserta no artigo 130, combinado com o artigo 127, parágrafo 1º, da Constituição Federal, reclama autonomia administrativa, financeira e orçamentária;

3. Constitui prerrogativa e dever funcional do Ministério Público de Contas o encaminhamento direto ao Parquet competente, tão logo tome conhecimento, de documentos que revelem indícios de irregularidades. É recomendável a celebração de Termos de Cooperação com os demais Ministérios Públicos (Estaduais e da União), nos respectivos âmbitos de atuação, a bem da efetividade dos trabalhos, evitando os malefícios da prescrição;

4. É imprescindível a elaboração de Regimentos Internos, em cada Ministério Público de Contas, conferindo eficácia, dentre outras normas, ao princípio do "promotor natural (CF/88, art. 5º, inciso LIII), de forma a evidenciar transparência na distribuição de processos;

5. Procurar-se-á, nos próximos conclaves, consolidar posicionamentos uniformes a respeito de temas relevantes, vinculados atuação ministerial, mediante edição de Enunciados. Caberá a Associação Nacional do Ministério Público de Contas viabilizar o amplo e prévio debate para esse fim.

Curitiba/PR, 05 de setembro de 2003.

KATIA REGINA PUCHASKI
Presidente do I Fórum Nacional de Procuradores
do Ministério Público de Contas

CEZAR MIOLA
Presidente da Associação Nacional do Ministério Público junto aos Tribunais
de Contas e procurador-geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
do Rio Grande do Sul.

População de Matinhos participa de **auditoria**

Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães e a equipe da 7ª Inspeção se reuniram com representantes da comunidade de Matinhos para iniciar ação com objetivo de obter mais documentação que comprove irregularidades no município sob intervenção desde fevereiro. O encontro aconteceu na Escola Municipal Wallace Tadheo de Mello e Silva, com representantes da comunidade local para dar continuidade ao trabalho de auditoria que resultou na recente intervenção naquele município. “O objetivo é apurar responsabilidades e o diagnóstico de eventuais problemas em áreas sensíveis como educação e a saúde pública através de novas técnicas de auditorias, com maior participação e envolvimento da sociedade local nesse processo”, disse Guimarães.

Para aplicação da auditoria denominada circularização, que consiste na obtenção de informações e provas, por escrito, fornecidas por uma fonte independente da entidade examinada, e tendo em vista os indícios de irregularidades na receita do Imposto Predial Urbano (IPTU) em gestões passadas, serão enviados 2.850 formulários aos contribuintes de Matinhos. “Com essa medida, pretendemos, além do incentivo ao controle social, otimizar os resultados da auditoria, confrontando os recolhimentos efetivamente realizados pelos contribuintes e os valores indicados na contabilidade oficial”, informa Guimarães.

Também serão encaminhados questionários de pesquisa nas áreas de saúde e educação para cerca de 500 pessoas, entre profissionais e alunos. O mesmo procedimento será feito em relação aos fornecedores de bens e serviços da Prefeitura Municipal de Matinhos. “A parceria entre o Controle Externo e a comunidade, através destas ações, contribuirá para apuração e melhoria de controle das contas públicas, com uma melhor eficiência na aplicação dos recursos públicos”, acredita o conselheiro Fernando Guimarães.



Contadores dos 399 municípios paranaenses participam de treinamento no Tribunal de Contas sobre o SIM – Acompanhamento Mensal.

Melhorias no Sistema de Informações Municipais

Tribunal de Contas do Paraná promoveu, na primeira quinzena de maio, treinamentos sobre o novo plano de contas unificado do SIM e sobre as alterações do módulo Acompanhamento Mensal em 2003.

Ministrados por técnicos da Diretoria de Contas Municipais do TC/PR, os treinamentos aconteceram no auditório da Corte, direcionados aos contadores dos municípios paranaenses e foram divididos em duas partes.

O primeiro módulo foi coordenado pela diretora da Diretoria de Contas

Treinamento ministrado pelo Tribunal de Contas apresenta o novo plano de contas unificado e aborda as alterações no SIM – Acompanhamento Mensal para 2003

Municipais, Jussara Borba Gusso, que adiantou detalhes do plano de contas unificado, que dará técnicas e diretrizes gerais para a apresentação das prestações de contas.

A diretora explicou que o novo plano funciona através do sistema de contas, dividido em sistemas financeiro, patrimonial, orçamentário e compensatório, que já são conhecidos dos municípios. Como novidade destacou alterações feitas nos sistemas financeiro, orçamentário e de compensação, que estarão mais detalhados e esclarecedores. “A abertura de grupos especiais de controle para convênios, Fundef e gastos com saúde, dentro do sistema financeiro, e o desdobramento da receita e despesa, com focos de controle na manutenção e desenvolvimento do ensino, dentro do sistema orçamentário, são algumas das novidades introduzidas pelo plano”, revela.

Segundo a diretora, essas alterações foram feitas para conhecer, a fundo, a vida financeira do município, principalmente no tocante às suas aplicações em educação e saúde. “Queremos bem separadas e especificadas as contas relacionadas

aos convênios e ao Fundef. Estes itens estão entre os fatores que mais apresentaram problemas nas PCA-2002”, considera.

Outra inovação trazida pelo plano de contas unificado está no sistema de compensação, que passa a pedir detalhes sobre os investimentos em bens de domínios público. Investimentos em ruas, praças, parques, pontes, viadutos serão acompanhados de perto.

Para Jussara Gusso, o plano de contas único traz uma mudança cultural, nem sempre fácil de assimilar, no modo de prestar contas, mas será um grande facilitador na análise das contas, tanto pelo Tribunal de Contas, como pelo próprio município que saberá, detalhadamente, como anda sua administração. “Mudar nem sempre é fácil, mas, muitas vezes, para melhorar, se faz necessário”, destaca.

Mudanças são necessárias

Também partidário da tese de que as mudanças só trarão melhorias, o técnico de controle contábil da DCM, José de Almeida Rosa, que falou sobre as alterações do Sim- Acompanhamento Mensal em 2003, chamou os

contadores municipais de heróis, já que eles são os primeiros a levar as mudanças aos municípios. “Os contadores municipais são os portavozes do que a legislação e os órgãos de controle exigem das prefeituras. São os pioneiros dos municípios, são aqueles que trazem as inovações.”, opina.

Rosa explicou que o SIM exige mudanças na administração municipal, porque a Lei de Responsabilidade Fiscal exige mudanças, principalmente no tocante à divulgação dos atos da administração. “A LRF obriga o município a divulgar seus atos, dando ênfase ao orçamento, que se torna um compromisso do município com sua população. Nela, existem vários mecanismos de controle para verificar o cumprimento do orçamento e, se existem é porque a população pede.”

Para satisfazer essa população e cumprir o exigido pela lei, diz Rosa, o SIM acompanha com eficiência todos os convênios, auxílios, programas, licitações, contratos e obras municipais. “Pequenas alterações foram feitas para aprimorar ainda mais o as análise do SIM-AM em 2003”, esclarece.

ESTADO DO PARANÁ

Jussara Borba Gusso, diretora de Contas Municipais faz palestra sobre o SIM na presença do diretor geral do Tribunal de Contas, Duílio Bento





François Lorient, membro da ONU, faz palestra no Tribunal de Contas, onde aponta o problema da corrupção, que é um fenômeno internacional e suas causas complexas

Corrupção

é sinal de administração deficiente

“**A** corrupção é sintoma de uma administração pública com gestão deficiente”. A afirmação foi feita pelo canadense François Lorient, gerente da Agência Governamental e de Administração Pública da Organização das Nações Unidas, durante visita ao Tribunal de Contas do Paraná.

Em sua visita, Lorient conheceu um pouco do funcionamento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, através da apresentação feita por dirigentes da Casa e recebeu informações do presidente Henrique

Naigeboren. “Nosso Tribunal de Contas é um dos melhores do País. Julgamos contas de 399 prefeituras, 399 câmaras municipais e de vários órgãos do Estado. Somos uma das poucas cortes de contas do País habilitada para a realização de auditoria internacional. É uma enorme responsabilidade que o Tribunal de Contas assume. Esse trabalho gigantesco só pode ser feito graças à competência dos técnicos da Casa”, relatou o presidente.

O membro da ONU proferiu palestra sobre controle e corrupção para



François Lorient: a não punição dos corruptos causa impacto negativo sobre o desenvolvimento

Programas de combate à corrupção e ao crime organizado já estão sendo colocados em ação

os funcionários da Corte. Durante sua exposição, enfatizou que a corrupção é um fenômeno internacional e suas causas são complexas, mas é, basicamente, sintoma de uma administração com gestão deficiente. “A administração deficiente gera um padrão de comportamento inadequado quando não investe em treinamento profissional e não possibilita um plano de carreira que permita ao funcionário crescer dentro de sua área de atuação na administração pública”, acredita.

Independente das causas da corrupção, o representante da ONU defende a responsabilização criminal dos contraventores. Ele acredita que ao deixar de punir atos corruptos, a administração causa um impacto negativo sobre o desenvolvimento,

semeando a impunidade e aumentando a possibilidade de mais corrupção. “É impossível estabelecer a paz a um nível internacional sem antes se acabar com o alto nível de corrupção e com os abusos da administração pública”, alerta.

Para ganhar essa batalha, Lorient informou que a ONU vem defendendo medidas preventivas contra a corrupção, o crime organizado e a lavagem de dinheiro, para todos os países membros. Porém, a entidade encontra dificuldades para definir o que vem a ser corrupção num nível internacional. As diferentes culturas do mundo enxergam a corrupção de modo diferente. Por exemplo, nos países da África do Norte, dar um pouco de dinheiro para facilitar o negócio a ser fechado é uma prática aceita por todos e, na Ásia, pequenos presentes, para facilitar a transação, são aceitos sem conotação negativa. “A diversidade cultural, neste caso, impede muitas vezes um espírito de acordo, uma regra geral”, observa.

Apesar das dificuldades, Lorient afirmou que a ONU não deixa de procurar soluções para o problema. A tentativa de fechar um acordo internacional de combate à lavagem do dinheiro público já vem sendo feita. “A um nível concreto, ainda não há um convênio assinado por todos os países membros, mas programas de combate à corrupção e ao crime organizado já estão sendo colocados em ação”, explica.

Presidente do tribunal de Contas, Henrique Naigeboren, François Lorient e o conselheiro Rafael Iatauro



Capacitação profissional dos funcionários e de agentes municipais

A capacitação do corpo funcional da Casa, aliada à informatização e ao treinamento constante dos agentes públicos municipais e estaduais foi a essência das atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas do Paraná, no primeiro semestre de 2003.

Foram realizados treinamentos por todo o estado, com a abordagem de vários aspectos das prestações de contas. Desde janeiro, a Corte já treinou mais de seis mil agentes públicos. Além disso, estabeleceu como metas a informatização de todos os procedimentos de trabalho da casa e a diminuição, ao mínimo possível, dos papéis exigidos nas prestações de contas. “Queremos, com todas estas ações, incutir mais responsabilidade ao administrador público na hora de utilizar os recursos disponíveis. O grande resultado esperado é a

diminuição, de forma acentuada, do percentual de contas desaprovadas”, explica o presidente do TC/PR, conselheiro Henrique Naigeboren.

A manutenção da Certificação ISO-9001, o desenvolvimento de novos sistemas aplicativos do SIM (Sistema de Informações Municipais), o exame dos Relatórios de Gestão Fiscal e o planejamento e compilação de dados para a análise das contas do Governo do Estado no exercício de 2002 foram outras atividades desenvolvidas pela Corte nesses seis primeiros meses do ano.

Além delas, o Tribunal de Contas procurou aprofundar os trabalhos sobre auditoria. “O Planejamento, execução e relatório dos programas PROEM, PROSEN, PARANÁ 12 MESES, PARANÁ URBANO II E PRÓ-ATLÂNTICO, co-financiados por recursos internacionais, foram um

grande trunfo para o Tribunal de Contas do Paraná.” Queremos realizar todas as auditorias dentro das normas internacionais aceitas para alcançar mais conquistas”, relata Naigeboren.

O aprimoramento e valorização de seus funcionários e a orientação constante dos agentes públicos também fizeram parte de diretrizes da Corte. “A capacidade humana é sempre o grande diferencial numa boa gestão”, defende o presidente do TC/PR.

Para o segundo semestre do ano, o Tribunal de Contas vai seguir coordenando os trabalhos de execução do Plano de Ação de 2003, tendo sempre entre suas metas a capacitação de seus funcionários e dos agentes públicos, procurando orientar antes de puni-los. “Acredito que a autoridade deve ser construída longe da força e perto da inteligência”, enfatiza Naigeboren.

CONHEÇA AS PRINCIPAIS ATIVIDADES DO TC/PR NO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2003:

Sessões Plenárias realizadas	45
Pareceres emitidos pelo Corpo Especial	72
Pareceres emitidos pelo Ministério Público	9.076
Novas denúncias recebidas pela Corregedoria-Geral	144
Resoluções baixadas	3.176
Acórdãos baixados	2.102
Pareceres emitidos pela Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos	5.885
Processos analisados (convênio, auxílio e subvenção) pela Diretoria Revisora de Contas	4.231
Exemplares publicados da Revista TC/PR	5.000
Treinamentos internos promovidos	24
Treinamentos externos participados	10
Treinamentos externos promovidos	14
Participantes dos treinamentos externos (servidores estaduais e municipais)	6.000

A União dos Vereadores do Paraná (Uvepar) promoveu em maio, no Hotel Itamaraty, em Curitiba, o Seminário de Capacitação e Motivação. “A Uvepar tem como meta principal o aprimoramento e o aperfeiçoamento dos vereadores para que eles possam atuar de forma eficiente e eficaz em sua base e com na sua comunidade. O seminário cumpre este objetivo, além de debater e discutir questões importantes, como a alteração dos subsídios dos vereadores e a proporcionalidade do número de vereadores no Estado”, disse o presidente da entidade Edson Antônio Primon.

Durante o evento que contou com uma palestra do conselheiro do Tribunal de Contas do Paraná, Fernando Augusto Mello Guimarães, o presidente da Uvepar aproveitou para fazer um balanço sobre sua gestão frente a entidade. Para ele, o fortalecimento da democracia no Brasil passa pelo fortalecimento das próprias Câmaras Municipais, fiéis fiscalizadoras das administrações públicas. “É no município que acontece um acompanhamento mais criterioso por parte do vereador das causas municipais”.

A sede da Uvepar em Curitiba foi reativada, com diversas assessorias (jurídica, administrativa, parlamentar, comunicação) e a entidade colocou no ar sua página na Internet que servirá de instrumento de apoio aos vereadores paranaenses. A única meta não atingida, mas cujo projeto já foi lançado, é a criação de uma Escola de Aperfeiçoamento dos Vereadores. “A idéia é que, através de um convênio com uma Universidade de Curitiba, os vereadores pudessem realizar cursos nas áreas administrativa, tributária, fazendária, jurídica, orçamentária,

Uvepar

promove seminário para motivar e capacitar vereadores



Durante o evento o conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães proferiu palestra sobre a alteração dos subsídios dos vereadores

enfim, para que os vereadores, num período de três a quatro dias, viessem a Curitiba e pudessem receber esse aperfeiçoamento”, explicou Primon.

Representando a Câmara de Vereadores de Curitiba, o vereador Paulo Salamuni, disse que os vereadores são “pára-choques da democracia, limpa-trilho do Estado de direito”. De acordo com ele, os vereadores tem como primeiro objetivo legislar, julgar as autoridades e administrar as câmaras com transparência, além de ser os primeiros a zelar pela boa conduta do parlamentar. “Os desvios e os exageros devem ser extirpados ou cobrados de quem de direito. Na minha ótica, não é Câmara menor ou maior, mais transparente ou menos transparente, mais séria ou menos, mais eficiente ou não; ao contrário, às vezes, temos grandes câmaras que não têm nenhuma eficiência”. Sobre o encontro

promovido pela Uvepar observou ser de grande importância para o fortalecimento da democracia.

Para abordar o polêmico assunto sobre os subsídios dos vereadores, a Uvepar convidou o conselheiro do Tribunal de Contas do Paraná, Fernando Augusto Mello Guimarães. Especialista em Direito Público, Guimarães primeiramente abriu espaço à perguntas para facilitar a abordagem do assunto e falou sobre a posição do órgão.

O conselheiro sugeriu aos vereadores e à própria Uvepar que cada vez mais se estreite a relação e a integração das Câmaras Municipais com o Tribunal de Contas.

Guimarães também destacou o papel desempenhado pela diretoria da Uvepar, no sentido de que cada vez mais buscar instruir e informar os vereadores sobre os mais diversos assuntos.



Presidente do Tribunal de Contas, Henrique Naigeboren faz a abertura do ciclo de cursos no interior, começando por Cascavel

Tribunal de Contas do Paraná lança **Plano de Contas Unificado**

O sistema vai orientar e padronizar todos os registros para prestação de contas e auxiliar na fiscalização

Presidente do Tribunal de Contas do Paraná, conselheiro Henrique Naigeboren, participou, em Cascavel, da abertura do ciclo de cursos no Interior sobre Sistemas de Planejamento, dirigido especificamente para técnicos e gestores de prefeituras e câmaras municipais envolvidos diretamente na elaboração e análise do orçamento. “O esforço do Tribunal em levar o conhecimento dos seus melhores técnicos para aperfeiçoar o trabalho dos agentes públicos é um trabalho que nos gratifica e que tem sempre como finalidade o bem estar da população, pois um bom planejamento sempre resulta no melhor aproveitamento do dinheiro público”,

declarou Naigeboren.

Durante o evento, realizado no auditório da Associação dos Municípios do Oeste do Paraná (AMOP), o presidente do TCE lançou oficialmente o Plano de Contas Unificado, que será implantado a partir do próximo ano. “O sistema, criado pelo Tribunal, vai orientar e padronizar todos os registros para prestação de contas. Isso vai facilitar ainda mais o trabalho tanto por parte das agentes, como da fiscalização”, disse o presidente.

A partir do próximo ano, todas as organizações que administram recursos públicos utilizarão as mesmas diretrizes técnicas, gerais e oficiais na prestação de contas ao Tribunal de Contas do

Estado. "O Plano de Contas Unificado, programa criado pelo TCE, é um conjunto de medidas que vai orientar os usuários na elaboração de registros de fatos e atos praticados pela organização", explicou Naigeboren. Com a utilização deste novo mecanismo, municípios e entidades terão o auxílio de um help desk e de uma assessoria do próprio TCE. Além disso, os administradores poderão se ajudar mutuamente, pois todos estarão realizando balanços financeiros e a prestação de contas da mesma forma.

O prefeito de Cascavel, Edgar Bueno, elogiou a atitude do Tribunal de Contas do Paraná em estar mais próximo dos municípios. "As prefeituras têm cada uma um sistema de informática diferenciado e a unificação do sistema, pelo Tribunal de Contas vai eliminar os erros administrativos e facilitar a análise das contas pelos técnicos do TCE e diminuir o número de desaprovações de contas". Participaram da abertura do encontro o vice-presidente da AMOP, prefeito de Santa Teresa, Francisco Menin e o presidente da Câmara Municipal de Cascavel, vereador Juarez Berté.

O curso sobre Sistemas de Planejamento, com duração de dois

dias, teve como instrutores a diretora de Contas Municipais Jussara Borba Gusso e os técnicos de Controle Contábil José Almeida Rosa e Gumercindo Andrade de Sousa. Para representantes de 51 municípios eles detalharam como fazer um planejamento tendo como base o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). "Nosso modelo é o da União, o melhor que existe. Nós explicamos os conceitos e detalhamos, com demonstração prática, como os agentes podem planejar os seus respectivos orçamentos, sempre tendo como referência a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Não há outra maneira de se atingir metas e sem problemas", explica Jussara Gusso.

Os técnicos do TCE demonstram como os agentes públicos podem definir as linhas mestras para toda uma administração (PPA), as diretrizes específicas que tomarão (LDO) e o detalhamento, com custos, de onde vão gastar (LOA).

A segunda etapa do ciclo de cursos no Interior sobre Sistemas de



Naigeboren: levando conhecimento para aperfeiçoar trabalho dos agentes públicos

Planejamento aconteceu em Umuarama, no Auditório do Centro Cultural Schubert. O treinamento com carga horária de 15 horas teve, como instrutores, a diretora de Contas Municipais Jussara Borba Gusso e os técnicos em Controle Contábil José Almeida Rosa e Mário Antonio Cecatto. Os técnicos do TCE aproveitaram a ocasião e fizeram o lançamento na região, do Plano de Contas Unificado, que será implantado oficialmente pelo Tribunal a partir do próximo ano. O terceiro curso aconteceu em Ponta Grossa, no Salão Nobre do Paço Municipal e o quarto curso ocorreu em Londrina, no Anfiteatro do Centro de Estudos Aplicados (CESA), do Campus da Universidade Estadual de Londrina.



Presidente da Câmara Municipal de Cascavel, vereador Juarez Berté, presidente do Tribunal de Contas do Paraná, Henrique Naigeboren, prefeito de Cascavel Edgar Bueno e o prefeito de Santa Tereza do Oeste, Francisco Menin

Tribunal de Contas

altera critérios para a liberação de certidões a entidades que recebem repasses através de convênios

Tribunal de Contas do Estado do Paraná não aceita mais os casos de inadimplência devido à existência de nova administração na entidade

Após profundo estudo feito pelo Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, o Tribunal de Contas do Paraná modificou o posicionamento que tinha sobre a expedição de certidões liberatórias para entidades que recebem repasses públicos através de convênios, auxílios ou subvenções sociais. O Tribunal não aceita mais os casos de inadimplência devido à existência de nova administração na entidade beneficiária em face da desaprovação das prestações de contas dos recursos transferidos. Quem estiver nessas condições, não recebe certidão liberatória.

“Ficou provado que existe uma incompatibilidade entre o que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal e a suspensão da pena de proibição de recebimento de novas transferências voluntárias no caso de entidades com prestações de contas desaprovadas”, explica Guimarães.

A nova determinação vale para todos os casos em que os repasses foram feitos a partir da promulgação da LRF, em maio de 2000 e que ainda não foram julgados. Para os repasses efetuados antes desta data, valem as regras do Provimento 02/94.

“Ficou determinado, também, que o princípio da responsabilidade institucional não anula os erros cometidos pelos administradores públicos ou privados, de acordo com a legislação. Caberá ao Tribunal de Contas, se for o caso, determinar essa responsabilidade”, afirma o conselheiro.

Naigeboren é homenageado pela Associação dos Inativos

A Associação dos Membros Inativos do Corpo Deliberativo, Especial e Procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, concedeu ao presidente do Tribunal de Contas do Paraná, conselheiro Henrique Naigeboren, o diploma de Presidente Honorário. A solenidade aconteceu dia sete de agosto no Auditório do TC e contou com a participação do presidente da associação, Arhur Moscalewski, dos conselheiros, Heinz Herwig (corregedor-geral), Nestor Baptista, (vice-presidente) a procuradora-geral Kátia Puchaski, do auditor aposentado do TC e ex-governador do Paraná, Emílio Gomes. A homenagem contou também com a apresentação do Coral do Tribunal de Contas, formado por funcionários.



Presidente Henrique Naigeboren mostra diploma ao lado do ex-governador do Paraná, Emílio Gomes. Depois, recebe os cumprimentos do conselheiro e vice-presidente do TC, Nestor Baptista, sob os olhares do corregedor-geral, conselheiro Heinz Herwig. Coral do TC chama a atenção dos presentes



Prefeituras podem movimentar contas em banco privatizado

Depois de consulta feita pelo prefeito de Itaperuçu, Gentil Paske de Faria, que questionou a legalidade de a prefeitura adotar como banco oficial o Itaú, sucessor do Banestado na privatização, o Tribunal de Contas do Estado decidiu, em sessão plenária, que as prefeituras municipais do Paraná podem movimentar as contas públicas no banco privado que sucedeu o oficial.

Em seu voto, o relator do

processo, conselheiro Heinz Herwig, se reportou a uma resolução tomada anteriormente pelo Tribunal em consulta feita pelo município de Guaraniaçu e relatada pelo conselheiro Nestor Baptista. Naquela ocasião, respaldado pela Medida Provisória nº 2192-70, ficou definida a possibilidade da movimentação, até o ano 2010, dos recursos oficiais no banco privatizado.

O voto de Herwig também foi

respaldado nos pareceres da Diretoria de Contas Municipais e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. A decisão, contudo, deixa claro que a Constituição Federal estabelece em seu artigo 164 que "as disponibilidades de caixa deverão ser depositadas em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos especificados por lei", como é o do decreto que garante isso aos bancos privados que sucederam os oficiais.

Opções invencíveis ao cumprimento das tarefas do Estado

Cláudio Henrique de Castro

Assessor Jurídico no TCEPR

1. O princípio da igualdade e fins do Estado

O princípio da igualdade é a mais valiosa das garantias sociais¹ e a Constituição Federal o prescreve a partir do *caput* do art. 5º. A garantia da igualdade está conectada com a variação orçamentária dos investimentos públicos à eficácia das garantias sociais de acesso à educação, saúde, segurança dentre outros setores.

A eficácia das políticas sociais públicas, e por conseqüência o cumprimento constitucional do princípio da igualdade, relaciona-se assim com as possibilidades orçamentárias do Estado cumprir seus fins.

Com efeito, há esforços do poder público para reunir e tornar mais homogêneos os espaços que, gradual e progressivamente, vêm a compor uma determinada configuração associada à identidade duma determinada comunidade² sendo que isto se relaciona com as políticas e tarefas públicas do Estado.

2. Orçamento público e encargos sociais do Estado

Entrementes, a Constituição é um caderno de encargos do Estado³, um programa ou linha de direção para o futuro⁴, e com a configuração orçamentária a determinados setores o legislador determina os endereços sociais onde devem desaguar os recursos públicos para cumprir estes encargos.

Dentre as grandes tarefas do Estado está a da erradicação da pobreza.

A pobreza diz também, historicamente, com a perspectiva da cultura, pois a colonização penetrou a estrutura de numerosas sociedades latino-americanas, admitindo a pobreza como algo afeto à normalidade, e para superá-la é necessário se fazer um vigoroso esforço cultural que transforme os padrões da vida coletiva.⁵

3. Ausência de recursos e destinações orçamentárias mínimas

A situação que se apresenta à realidade dos orçamentos públicos é a hipótese de não poder o administrador público, por insuficiência de recursos, destinar para determinados setores o *quantum* mínimo, legalmente previsto em prol das tarefas públicas fundamentais. E m síntese, há a falta de recursos que colide com o dever do cumprimento orçamentário mínimo.

O velho-novo problema da insuficiência de recursos e a crise da exação fiscal do Estado frente à sociedade exaurida combinado, a partir do neoliberalismo dos anos 90, com o endividamento interno diante da compra e venda dos títulos da dívida pública interna e dos empréstimos externos.

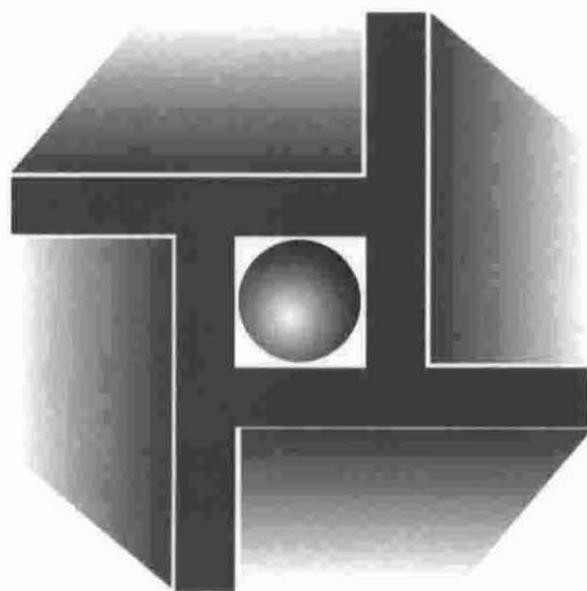
4. Ajustes discricionários

O presidencialismo, de nascença monárquico, nos países latino-americanos, demonstra a realidade da hipertrofia de poderes do Executivo, mesmo nas democracias, detentor majoritário dos recursos do Estado, pois este é o comandante dos destinos do Estado Providência.

No confronto entre o interesse do particular e o interesse público a administração pública deve ser parcial e, por conseguinte, optar pelo interesse geral⁶. Assim, o chefe do Executivo tem o dever de escolher o interesse geral.

Na aplicação do orçamento insuficiente ocorre a colisão de diversos interesses gerais afetos às tarefas coletivas do Estado.

Nesta ocorrência pode-se invocar a imparcialidade e a proporcionalidade para a seleção dos



Revista do
Tribunal de Contas
do Estado do Paraná

Curitiba, nº146, abril a agosto, 2003

Solicita-se permuta.

Exchange is solicited.

Pide-se canje.

On demande l'échange.

Man Bittet um Austausch.

Si richiede lo scambio.

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

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

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

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

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

Periodicidade Irregular (1970-91)

Quadrimestral (1992-93)

Trimestral (1994-)

ISSN 0101 -7160

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

CDU 336.126.55(816.2)(05)

ISSN 0101 - 7160

interesses relevantes.⁷ Em síntese, decidir, ponderada e fundamentadamente, optando-se por determinado investimento, proporcionalmente justificado na melhor administração possível aos interesses e tarefas públicas.

Esta operação deve considerar as realidades locais e regionais do ente federativo, posto que as realidades sociais são múltiplas e justamente o que sustenta o pacto federativo são as possibilidades de administrar local e regionalmente a coisa pública.

5. Conclusões

Grosso modo, aceitando a escolha ponderada de recursos, na hipótese de insuficiência orçamentária, em aparente descumprimento da lei, cabe, a lembrança do brocardo, *ad impossibilia nemo tenetur*, pois ninguém é obrigado a fazer o impossível. E o administrador público, muitas vezes, pode estar nesta lâmina, da impossibilidade do cumprimento orçamentário, diante duma situação invencível, decidindo, ponderada e fundamentadamente a melhor destinação e aplicação no caso concreto.

À guisa de conclusão, considerando as limitações do presente artigo, podemos afirmar que:

1. O estabelecimento dum catálogo orçamentário, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, desconsiderando as características locais e regionais é manifestamente questionável sob o ponto de vista democrático, muito embora, ainda não recebeu do Supremo Tribunal Federal nota de inconstitucionalidade;

2. A mediação da escolha na aplicação dos recursos *contra legem*, será *ultima ratio* do administrador, pois o catálogo discriminatório da aplicação mínima dos recursos é *taxativo* e guarda previsão orçamentário-legal expressa;

3. A opção do investimento em determinado setor, diante do quadro de insuficiência orçamentária, deve guardar pertinência com a situação concreta que se lhe apresenta, demonstrando-se que a decisão administrativa guardou a ótima ponderação ao interesse geral mais urgente e necessário à consecução dos Direitos Fundamentais⁸;

4. Pode haver, com efeito, o aparente descumprimento da lei e do orçamento que, todavia, à luz do caso concreto, apresenta-se invencível e assim, não pode culminar em sanção de qualquer ordem ao administrador público, caracterizada uma verdadeira opção invencível, ao cumprimento das tarefas do Estado e dos direitos fundamentais.

¹ BONAVIDES, Paulo.

A Constituição Aberta

: Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões. São Paulo: Malheiros, 2

a

ed., 1996, p. 128.

² SUORDEM, Fernando Paulo da Silva.

O princípio da separação de poderes e os *novos movimentos* sociais

: a administração pública no Estado Moderno: entre as exigências de liberdade e organização. Coimbra: Almedina, 1995, p. 106.

³ CANOTILHO, J.J. G. MOREIRA, Vital

. Fundamentos da Constituição

. Coimbra: Coimbra editora, 1991, p. 39.

⁴ CANOTILHO, J.J.G.

Constituição dirigente e vinculação do legislador

: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra editora, Limitada, reimpressão, 1994, p. 151.

⁵ VALADÉS, Diego.

Estado Constitucional, la ciencia y la concentración de la riqueza

. p. 695-717,

In

GRAU, Eros Roberto e CUNHA, Sérgio Sêrvulo da (Coordenadores).

Estudos de Direito Constitucional

: em homenagem a José Afonso da Silva, São Paulo: Malheiros, 2003.

⁶ RIBEIRO, Maria Teresa de Melo.

O princípio da imparcialidade da administração pública.

Coimbra: Almedina, 1996, p. 122.

⁷ DUARTE, David.

Procedimentalização, participação e fundamentação

: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório. Coimbra: Almedina, 1996, p. 325.

⁸ CANOTILHO, J.J.G.

Estado de Direito

. Lisboa: Coleção Fundação Mário Soares, 1999, p. 53: "O Estado de direito é um

Estado de direitos fundamentais

"

Por Renato Follador

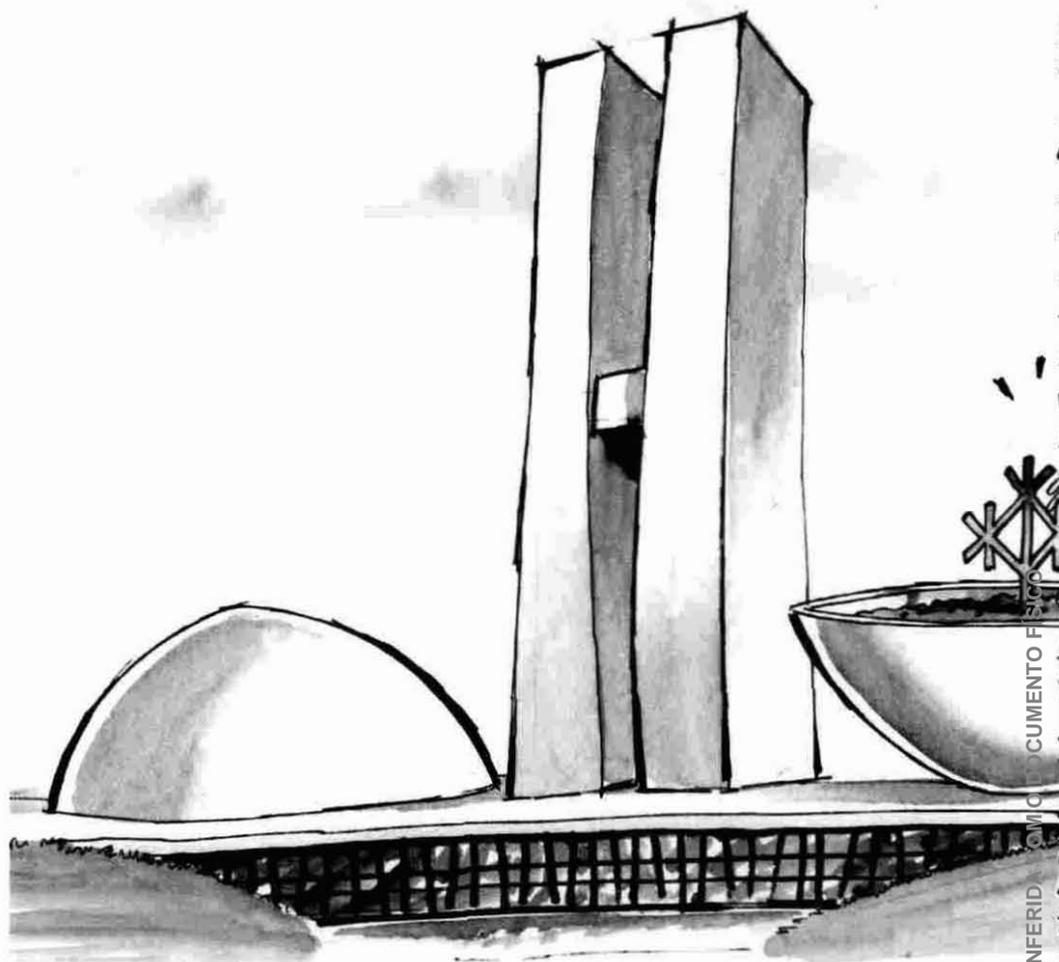
Tema árido, complexo e polêmico na sua essência, agravado por cenários demográficos e econômicos em constante mudança, a reforma da previdência requer, além de técnica apurada e profissionais especializados, sem dúvida, uma vontade política tenaz para vencer as resistências.

A razão de ser questão recorrente nas agendas políticas e econômicas de qualquer governo reside na constante necessidade de adequação ao processo de envelhecimento populacional, às modificações nas relações de trabalho e às restrições fiscais.

Mas não é somente pelas razões acima elencadas que devemos dar especial atenção à reforma da previdência.

A forma como se organizam os sistemas previdenciários influencia diretamente:

1. a competitividade das empresas,
2. o grau de formalidade no mercado de trabalho,



CÓPIA DIGITAL CONFERIDA COM O DOCUMENTO FÍSICO

Considerações sobre a Reforma da

PRE

3. a capacidade de agregação de poupança interna e o desenvolvimento do mercado de capitais,
4. a demanda interna e o crescimento econômico,
5. o nível de pobreza e o grau de distribuição de renda.

Além disso, a previdência é tema prioritário em qualquer pauta governamental fundamentalmente por três razões:

Primeira. É o principal instrumento de equilíbrio fiscal.

Sem uma previdência equilibrada, que gaste somente as contribuições arrecadadas ou reservas formadas, cada vez

mais os governos terão de lançar mão de suas receitas de impostos para cobrir os déficits crescentes anuais, bem como aumentar o endividamento interno mediante lançamento de títulos públicos, perdendo-se, em consequência, os referenciais de comprometimento dos recursos públicos com os demais programas de governo;

Segunda. Bem utilizada, guardando relação com o esforço contributivo, é instrumento de equilíbrio social, propiciando adequada reposição e distribuição de renda; e



dos segmentos mais ricos da sociedade para os mais pobres e a função desenvolvimentista, pois as contribuições não devem somente cobrir gastos correntes e sim estar disponíveis para investimentos de longo prazo no setor produtivo, formando poupança e possibilitando a criação de novos postos de trabalho.

Aparentemente, todos os requisitos para executar uma mudança nas aposentadorias e pensões dos trabalhadores brasileiros estão nesse momento reunidos, inclusive a conscientização dos veículos de comunicação que alertam o cidadão brasileiro sobre a prioridade.

Entretanto, por esperarmos demais para realizar a reforma, não temos mais a oportunidade de fazer a reforma ideal e restou a opção possível.

Nem por isso podemos desconsiderar a regra basilar de que qualquer sistema de previdência que almeje o cumprimento de suas finalidades tem que manter rigorosa compatibilidade entre as contribuições que lhe são vertidas e o nível dos benefícios que paga.

Diferentemente da Assistência Social, que pressupõe pagamento de benefícios sem a contra-partida das contribuições e é financiada com impostos gerais de uma nação, previdência é um seguro social.

Nela há um primado básico segundo o qual “não se pode tirar coisa alguma de onde nada se pôs”. O financiamento do sistema baseia-se no caráter contributivo do vínculo dos segurados. A contribuição precisa ser estabelecida

VIDÊNCIA

Terceira. Inteligentemente planejado, um regime de previdência pode se transformar em instrumento de política econômica e formação de poupança de longo prazo, vital para o desenvolvimento sustentado e criação de novos empregos.

Portanto, poderíamos dizer que as funções esperadas de um sistema previdenciário com o mínimo de eficácia são: a função securitária, pois deve pagar aposentadorias justas; a função redistributiva, pois deve transferir renda

de acordo com a capacidade de cada indivíduo, e a retribuição deve ser proporcional a essa mesma contribuição. Esse é o princípio da equidade.

Assim, diferentemente das inúmeras possibilidades de estruturação e financiamento de um novo e ideal Regime de Previdência Social, por fazermos uma reforma “no meio do caminho” o que nos resta é buscarmos o desenho de um Regime de Previdência que possa, ao longo do tempo, gradativamente, alcançar o fundamental equilíbrio

atuarial, ou seja que não pague mais do que arrecada, eliminando definitivamente, no longo prazo, os históricos déficits.

Na busca desse desenho possível, temos convicção que se torna secundária a necessidade de unificação dos diferentes Regimes de Previdência em um Regime Único, se estabelecermos regras equânimes, efetivas e perenes de concessão, custeio e nível de benefícios. Com esse entendimento, a segmentação dos regimes previdenciários é até mesmo salutar ao desenvolvimento sócio-econômico da população que o mantém.

Estabelecer parâmetros uniformes e condições equivalentes entre os dois regimes oficiais- o dos trabalhadores do setor privado e o dos servidores públicos, especialmente no que diz respeito a Planos de Benefícios e de Custeio, deve ser, portanto, o princípio básico do processo de reforma previdenciária que se pretende implementar. O atendimento desses pressupostos implica em se estabelecer, muito mais do que justiça atuarial, justiça social. Não podemos conceber que possamos continuar a tratar diferentemente a velhice do trabalhador do setor privado e do setor público.

Além disso, para se alcançar o ideal de desenvolvimento econômico e social torna-se importante estimularmos a criação de Fundos de Pensão. Esta é uma questão, não somente de caráter social, pelo lastro financeiro constituído para garantia do pagamento de aposentadorias e pensões, mas também de caráter econômico e financeiro, já que a enorme poupança interna de longo prazo que eles propiciam demonstra-se vital para o crescimento sustentado, para a criação de empregos e para a independência do financiamento internacional, do qual somos, hoje, tão dependentes.

DA NECESSIDADE DA REFORMA

O processo de discussão do modelo previdenciário a ser adotado pelo Brasil tem sido dinâmico e, a partir da conclusão de que a reforma estabelecida pela Emenda Constitucional no 20- ocorrida em 1988-, e que centrou-se no setor privado, não foi suficiente para atingir o esperado patamar de equilíbrio das contas públicas, exige que o Governo, o Congresso e a sociedade rediscutam o modelo vigente e busquem um adequado encaminhamento para um sistema que vem absorvendo, ano a ano, um progressivo



Renato Follador

percentual de nosso PIB, e que em 2002 atingiu a marca histórica de R\$ 70,7 bilhões de déficit, mais de 5,5% de tudo que se produziu no país no ano.

De 1995 a 2002, o déficit no setor público cresceu 185%, o que dá, em média, 16,14% ao ano.

Importante salientar que os gastos com previdência representam 11,5% do PIB para manter 8,4% de idosos com mais de 60 anos.

A Alemanha, a França e a Bélgica também estão nessa faixa de gastos, mas todos com mais de 20% de idosos na população, o que enfatiza a generosidade do modelo brasileiro.

Esse desequilíbrio estrutural afeta:

A Economia - pelo impacto na credibilidade internacional pois, vendo a nossa situação do exterior, fica difícil confiar um tostão que seja a alguém que reconhecidamente terá no futuro despesas muito superiores às receitas. Quem decide correr o risco cobra alto pelo empréstimo. É por essa razão que o México capta com muito mais facilidade que o Brasil, pagando muito menos juros.

O Cidadão- pelos programas governamentais sem fonte de financiamento, frustrando as expectativas da população que deseja melhores serviços públicos, mais programas sociais e obras de infra-estrutura.

Para se ter uma idéia da magnitude do déficit anual de R\$ 70,7 bilhões, todo o orçamento federal de educação é de R\$ 18 bilhões e o programa "Fome Zero" prevê consumir R\$ 2,5 bilhões.

Há que se ressaltar que as despesas com pessoal, incluídos aí principalmente inativos e pensionistas, transformaram os governadores em meros gerentes de Recursos Humanos, pois os impostos arrecadados mal conseguem cobrir as folhas mensais.

O Setor Produtivo que não consegue captar recursos para financiar seu crescimento pois compete com o setor governamental que, oferecendo taxas de juros estratosféricas, direciona todos os recursos existentes no mercado ao financiamento do déficit.

O Servidor- O Estado paternalista acabará tendo servidores mal-remunerados, com a saúde mal cuidada e a velhice mal-assistida, e, além disso, o risco para o servidor é o de vir a ser titular de um "direito de papel", ou seja, um direito estabelecido em lei, mas inexecutável na prática, por

absoluta falta de recursos. Temos que harmonizar as crescentes reivindicações dos segurados com os recursos financeiros de que a sociedade dispõe.

De nada adianta saber que, em algum lugar na Constituição, está escrito que há o direito ao amparo na velhice, se não houver garantias de que haverá recursos para garantir esse amparo. Ninguém vive de direitos. Tão importante quanto saber-se um cidadão, é saber que a sociedade está estruturada, inclusive financeiramente, para a manutenção da cidadania.

INJUSTIÇA

A previdência social é um instrumento de equilíbrio social

Que significa isso? Que ela se destina a servir de elemento atenuador de situações socialmente insustentáveis, que certamente se configurariam nas sociedades modernas, de base industrial e predominantemente urbanas, não fosse a sua existência.

Da maneira como está sendo subsidiada, a previdência no Brasil pode se tornar estopim de conflitos sociais pelo diferença de tratamento que dispensa a cidadãos portadores de idênticos direitos sociais.

O escritor Lester Thurow alerta, inclusive, que corremos o risco de ver no futuro não mais uma luta de classes, mas uma luta de gerações, com os jovens negando-se a contribuir cada vez mais para sustentar os mais idosos.

Cada aposentado do setor privado é subsidiado anualmente com R\$ 656,41 do Tesouro Federal. Em contrapartida, cada aposentado do setor público recebe, desse mesmo Tesouro e dos tesouros estaduais e municipais, R\$ 14.590,95 como subsídio.

A questão, portanto, não é a de que há ex-funcionários públicos recebendo aposentadorias muito altas, mas, sim, que eles recebem benefícios sem ter contribuído com valor suficiente para tanto.

É o que faz com que as aposentadorias deixem de ser uma questão de foro individual e passem a ser uma questão de toda a sociedade.

A sociedade tem, portanto, que responder se pretende continuar a subsidiar com impostos esta situação.

PROPOSTA GOVERNAMENTAL

O desgaste político que um pacto

social como uma reforma da previdência enseja recomenda-nos que a profundidade e eficácia da reforma sejam tecnicamente incontestáveis e o novo Regime de Previdência longo.

Não é o que se verifica. Estruturalmente pouco foi mudado.

A dependência dos Tesouros para cobrir os déficits continuará a pressionar as contas públicas nos próximos 35 anos.

A proposta de Emenda à Constituição com vistas à Reforma da Previdência tem por escopo, na verdade, complementar a revisão anterior de 1.998, reformulando a previdência do setor público, a qual designamos Previdência Funcional. Desse modo não deve ser havida como uma proposta de reforma previdenciária, já que tem foco específico e se propõe, apenas a modificar um dos regimes previdenciários.

O fato de a proposta limitar-se à Previdência Funcional, entretanto, não diminui sua importância e oportunidade. As recentes transformações econômicas e sociais, pontuadas, no Brasil, pela estabilização econômica e pela Lei de Responsabilidade Fiscal e, de modo geral, pelo aumento da longevidade, nos levam à conclusão de que a reorganização dos Regimes Próprios de Previdência da União, dos Estados e dos Municípios constitui-se em necessário requisito para redução dos déficits fiscais e atendimento às novas demandas da sociedade para os recursos públicos.

Podemos analisar a Proposta de Emenda sob vários aspectos, todavia, para esse trabalho, entendemos oportuno considerá-la sob o ponto de vista do financiamento e dos benefícios, no que diz respeito ao RPPF dos servidores públicos, e do teto e da cobertura no que diz respeito ao RGPS/INSS dos trabalhadores do setor privado:

FINANCIAMENTO.

O financiamento de um sistema de previdência deve ser elaborado com base no cálculo atuarial, ciência cujo conhecimento permite a avaliação de um plano de benefícios e determinação de seu custo; instrumental matemático que estabelece o quanto de contribuição mensal é necessário para pagar as aposentadorias prometidas. Com base, principalmente, em modelos estatísticos e de probabilidades, projeta o

A dependência dos Tesouros para cobrir os déficits continuará a pressionar as contas públicas nos próximos 35 anos

O valor da aposentadoria é uma relação direta daquilo que se depositou como contribuição

comportamento futuro dos fluxos de caixa do plano a partir de premissas previamente fixadas.

Em qualquer plano de previdência, a retribuição, na forma de benefício, deve ser proporcional à contribuição. O valor da aposentadoria é, conseqüentemente, uma relação direta daquilo que se depositou como contribuição.

Sob o ponto de vista da forma como o Sistema de Previdência como um todo é financiado, não há, na proposta, nenhuma mudança.

Tanto para os atuais quanto para os futuros servidores (até o teto do Regime Geral) subsistirá o regime de repartição simples. A geração que trabalha contribui, não para pagar sua aposentadoria no futuro mas, para sustentar as aposentadorias de quem já está aposentado - uma geração transferindo recursos para aquela que lhe antecedeu no mercado de trabalho.

Funciona como um orçamento anual, onde, resumidamente, os segurados de hoje pagam os aposentados. Por sua vez, os segurados atualmente em atividade, quando, no futuro, passarem à inatividade, terão suas aposentadorias financiadas pelos trabalhadores de então.

Pela lógica do sistema, quanto maior a massa de trabalhadores ativos em relação aos inativos, maior será a possibilidade de configurar-se um sistema de previdência equilibrado.

O equilíbrio econômico-financeiro dos sistemas custeados pelo regime de repartição depende, assim, do bom desempenho da economia, do nível de emprego, do salário médio do trabalhador e de aspectos demográficos.

Alterações substanciais nas variáveis citadas exigem ajustes nos sistemas, para a manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas.

Os fatores que interferem no equilíbrio são de controle e previsibilidade difíceis.

Dentre todos, a relação ativos/inativos é fundamental.

O regime de repartição, que é sob o qual os dois regimes previdenciários obrigatórios no Brasil estão assentados, enseja um pacto de gerações, um contrato intergeracional, através do qual os contribuintes receberão benefícios calcados em expectativas futuras cada vez mais difíceis de serem alcançadas.

Graças às descobertas no campo da medicina

preventiva e curativa e à penetração dos meios de informação, que veiculam noções de cuidados pessoais, de higiene e de alimentação, o homem passou a viver mais. Com o aumento de aposentados e pensionistas, que têm expectativas de vida cada vez maiores, e com a queda da taxa de natalidade e a não criação de postos de trabalho na velocidade necessária, fica difícil imaginar que a contribuição previdenciária dos ativos seja suficiente para manter a crescente massa de inativos e pensionistas. Também, diante do aperto fiscal por que passam as unidades federativas, é improvável que os governantes promovam concursos públicos que visem a ampliação dos

quadros de pessoal.

Quando muito, serão feitos concursos para reposição de servidores.

Assim, além de inadequada para regimes maduros de previdência como os dos servidores públicos essa estrutura colide com o espírito da Constituição que, nos arts 249 e 250, permite a constituição de Fundos de ativos, ou seja, a segregação de reservas para custear os Regimes Próprios de Previdência e até mesmo o RGPS.

A outra forma de se financiar um sistema de previdência seria o regime de capitalização, no qual os valores são arrecadados e capitalizados por muitos anos. A poupança feita durante o período de atividade profissional é utilizada, no futuro, para pagamento de benefícios ao próprio trabalhador que poupou. Este é o regime utilizado pelos fundos de pensão. O trabalhador de hoje financia a sua própria aposentadoria futura.

Funciona como se o segurado fosse colocando uma parcela de seu rendimento mensal num fundo financeiro ou em uma caderneta de poupança. Os seus rendimentos vão sendo acumulados e contabilizados, somente sendo retirados no momento de sua aposentadoria, de acordo com regras pré-determinadas.

Se pretendermos, portanto, uma reforma estrutural e definitiva, a proposta deveria ter por pressuposto a criação de mecanismos e instrumentos de migração para o Regime de Capitalização dos Fundos de Pensão, que possibilitassem, gradativamente, que os Tesouros fossem liberando-se da responsabilidade pelo pagamento de aposentadorias e pensões.

Os Fundos de Pensão são, em todo o mundo, os mais modernos agentes do desenvolvimento econômico, da distribuição de renda e da geração de empregos, a mais moderna e eficiente política de recursos humanos. Instrumentos de formação de poupança interna

A crença na inquestionável nacionalidade de Deus, e de sermos o País do futuro, têm endossado, no Brasil, o imediatismo mais míope, com o Estado disparado na frente. Não temos uma cultura de poupança.

As taxas de poupança e de investimento na América Latina continuam baixas, em torno de 18 % a 19 % do PIB, quando precisariam estar próximas de 23 % a 24 % para assegurar um crescimento mais rápido e a criação de infraestrutura necessária para sustentar o processo de desenvolvimento.

Por outro lado, a reconstituição das poupanças públicas será extremamente difícil, o que enaltece a importância de criação de novos mecanismos de formação de poupança.

No que diz respeito ao custeio, ainda, a proposta, em face das limitações que impõe, prejudica Estados e Municípios que tenham regimes bem estruturados. Fixar um piso de 11% para a alíquota de contribuição, como é o caso da vinculação ao percentual cobrado pela União é desconsiderar o mandamento constitucional contido no caput do art. 40, segundo o qual os Regimes Próprios de Previdência devem observar o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial.

Para que tal ocorra é necessária a realização de cálculos atuariais que, a partir do perfil do quadro de servidores (ativos, inativos e pensionistas) de cada Estado ou Município e do elenco de benefícios previdenciários, definem o valor da contribuição. Sabemos que a União nunca fez tal estudo. A alíquota de contribuição que cobra de seus servidores ? 11% ? é absolutamente aleatória, e mais, mesmo que fosse lastreada em cálculo atuarial, não haveria como se asseverar que esse cálculo fosse aplicável aos demais entes com massas de servidores com características completamente diferentes.

A partir de seu quadro de pessoal, Estados e Municípios, uma vez definido o perfil dos benefícios constantes no texto constitucional, poderiam ter alíquotas maiores ou menores do que aquela estabelecida pela União.

Da forma como está, a mudança que

se pretende não premiará aqueles entes federados que, responsabilmente, tendo segregado reservas, para benefícios maiores- iguais ao último salário-, possam reduzir suas alíquotas de contribuição em face de benefícios que, à luz da Emenda proposta, serão menores. Nem os servidores que recolheram as contribuições.

Seria correto que o art. 149 não fixasse alíquotas de contribuição. Bastaria que determinasse, expressamente, que os entes federados instituíssem contribuição de seus servidores que possibilitasse o equilíbrio financeiro e atuarial.

Por outro lado, se a intenção da proposta é socorrer os Estados que não reuniram condições políticas de majorar suas alíquotas de contribuição? historicamente baixas, e de elaborar seus cálculos atuariais, bastaria que, no corpo da Emenda, e não no corpo permanente do texto constitucional, a exemplo de seu art. 5o., determinasse que, aqueles entes federados, nessa condição, até a realização dos respectivos cálculos atuariais, cobrassem a alíquota instituída pela União.

BENEFÍCIOS

Regime Funcional-RPPF

Para se obedecer o mandamento constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial estabelecido no artigo 40 da CF, temos que considerar, no cálculo do benefício, as variáveis tempo de contribuição, alíquota de contribuição, idade e, principalmente, expectativa de sobre-vida. Tais variáveis fazem parte da fórmula do Fator Previdenciário já implantado para os trabalhadores do setor privado.

A proposta governamental não considerou a última variável, que representa o período durante o qual o aposentado vai receber benefícios e, portanto, o benefício total que deveria ser compatível com a contribuição total.

De modo geral a proposta incorpora parcialmente a idéia do Fator Previdenciário. No entanto, o faz com distorções, na medida em que não prevê a utilização de tábuas de mortalidade divulgadas anualmente pelo IBGE- como já ocorre para os trabalhadores do setor privado, administrados pelo INSS- e, portanto, não considera a expectativa de sobrevida.

Embora considere as contribuições vertidas a cada regime- o que tende a diminuir os benefícios previstos

**Imediatismo
mais míope,
com o Estado
disparado
na frente. Não
temos uma
cultura de
poupança no
Brasil**

A grande maioria dos servidores municipais tem uma remuneração abaixo do novo teto de R\$ 2.400,00

pela atual Constituição-, ao não considerar a expectativa de sobrevivência, ou seja, o tempo em que o beneficiário vai receber benefícios, não compatibilizará a poupança previdenciária com o montante necessário para o pagamento das aposentadorias.

Sem isso, não será possível atingir o equilíbrio financeiro e atuarial, caracterizando-se flagrante conflito com o que dispõe o art. 40 da Constituição Federal, podendo até ser considerado inconstitucional.

Com relação ao limite de idade para a aposentadoria de 60 anos para os servidores e de 55 anos para as servidoras, provavelmente tenhamos que, no curto prazo, a exemplo da França, que mantém seu regime funcional financiado por repartição, enfrentar nova discussão quanto à idade mínima, já que, com o aumento da longevidade, a idade mínima de 60 anos certamente será insuficiente para manter o sistema equilibrado. Além disso, a forma aleatória definida para cortar benefícios dos atuais servidores- 5% ao ano- não tem amparo técnico-atuarial.

GESTÃO

Sob o aspecto da gestão observamos duas impropriedades.

De um lado, a simples determinação de que, para a gestão da previdência básica, haja apenas um órgão de gestão no âmbito de cada ente, por si só não é suficiente. Da forma como está posta, a proposta transforma o órgão de gestão em mero pagador. O ideal seria concentrar toda a gestão do passivo previdenciário, conferindo ao sistema homogeneidade de tratamento a todos os servidores de todos os poderes no que diz respeito à concessão e manutenção de benefícios e ao plano de custeio.

REGIME GERAL - RGPS.

TETO- Previdência complementar no Setor Público.

Diferentemente do setor privado, onde o trabalhador que ganha mais de R\$ 2.400,00 recebe benefícios de aposentadoria de dois sistemas diferentes- INSS e Fundo de Pensão- no setor público o servidor ao se aposentar não rompe o vínculo trabalhista e a fonte de

financiamento de sua aposentadoria é a mesma independentemente do nível salarial.

Logo, cabe a pergunta: se a União, o Estado ou o Município, diferentemente do setor privado, são responsáveis tanto pela previdência básica de seus servidores como seriam pela previdência complementar, por que não criar fundos de pensão para suportar planos integrais de aposentadorias de todos servidores?. Ou os Estados e Municípios têm a ilusão que, com a aprovação da Reforma, a parcela dos salários acima do teto do INSS seria um problema dos servidores com as seguradoras privadas?

Outra dúvida, que enseja um perigo, é que se os sindicatos se mobilizarem para a não aprovação da previdência complementar, o que é uma condicionante, poderá não ser implantado o teto, e tudo ficará como está, ou seja, os futuros servidores com as mesmas condições dos atuais.

Acrescente-se que a proposta não resolve o problema dos municípios. A grande maioria dos servidores municipais tem uma remuneração abaixo do novo teto- R\$ 2.400,00- sendo praticamente nula a vantagem de fundos complementares, já que serviria a pequena parcela de servidores. Ademais, a alternativa de vincularem-se ao INSS, que é a única que restaria ao regime próprio, representaria um custo elevado para esses entes, se considerarmos apenas a contribuição patronal ? 20% sobre a folha de salários.

Em relação ao Regime Geral, administrado pelo INSS, talvez por acreditar no seu possível equilíbrio futuro, a proposta não traz nenhuma inovação que propicie uma reestruturação de modo a corrigir seu déficit. A sugestão de separar o que é assistência social- como aposentadorias rurais, cujas contribuições são absolutamente insuficientes para pagar os benefícios- do que é previdência social não foi tratada na proposta.

Separar conceitual, contábil, orçamentária e administrativamente a previdência social da assistência social seria imprescindível, pois o déficit no setor privado está concentrado nas aposentadorias rurais, para as quais não há suficiente arrecadação de contribuições, conforme quadro a seguir:

(Embedded image moved to file: pic11069.pcx)

AUMENTO DO TETO P/ R\$ 2.400,00

Por outro lado, o aumento do teto implica em imediato aumento de arrecadação, sem que esta reflita, de imediato, nos benefícios.

Ressalte-se que, como não há segregação de recursos e formação de poupança ? o regime é de repartição simples ?, a médio e longo prazo o déficit tende a ser potencializado, já que gradativamente os segurados terão direito a benefícios maiores pelo aumento da média dos salários de contribuição.

Quando tiver que pagar os benefícios com base nos novos tetos, o INSS não terá recursos suficientes, pois a relação ativos/inativos tende a ser cada vez menor.

COBERTURA

A proposta também não enfrenta a questão da economia informal.

Não há nela, nenhum dispositivo que incentive ou propicie a inscrição de trabalhadores informais no sistema. Hoje, 56,1% da população economicamente ativa estão na informalidade; aproximadamente 40 milhões de trabalhadores.

Os avanços da ciência e da tecnologia, a automação, a acelerada globalização da economia e a chamada rodovia da informação contribuem isolada e conjuntamente para produzir o caos no mercado de trabalho, o segmento mais vulnerável no universo da produção.

Nada indica que, com a automação, informatização e altos encargos sociais, haverá mais trabalhadores formais contribuindo para a previdência.

CONCLUSÕES

· A PEC do governo não propõe reforma estrutural pois NÃO MUDA A FORMA DE FINANCIAMENTO.

· Não há segregação de recursos, com finalidade específica previdenciária, em FUNDOS DE PENSÃO criados para os servidores públicos.

· Ao adotar o FATOR REDUZIDO comete equívocos e NÃO afasta a necessidade de se discutir o tema daqui a 5 anos.

· Seus reflexos mais significativos incidem nos regimes próprios da União e dos Estados, NÃO TRAZENDO MAIORES VANTAGENS PARA OS MUNICÍPIOS, que continuarão a amargar situação de aperto fiscal crescente em razão do aumento do número de inativos e pensionistas. Para os Municípios, o benefício da reforma será somente a idade mínima ampliada e a desvinculação dos inativos dos ativos, para fins de reajuste dos benefícios.

SUGESTÕES DE AJUSTE

· Criar mecanismos e incentivos para migração, mesmo que gradual, do regime de repartição para o de capitalização, inclusive na União, propiciando a segregação de massas e a constituição de poupança de longo prazo para honrar as aposentadorias dos atuais servidores, utilizando, dentre outras fontes, os ganhos decorrentes da proposta de emenda e um percentual da dívida mobiliária de Estados renegociada com a União.

· Adotar de forma ampla o FATOR PREVIDENCIÁRIO que afastaria em definitivo a discussão futura sobre idade mínima, podendo manter-se, todavia, as idades mínimas propostas de 60 e 55 anos. Entre 1998 e 2001, nas aposentadorias do INSS, a idade média aumentou praticamente 5 anos subindo de 48,9 para 54,1 anos ? ou seja, um crescimento de 5,2 anos na média etária da aposentadoria por tempo de contribuição.

· Propiciar que Estados e Municípios com regimes equilibrados, já que não têm autonomia sobre os planos de benefícios, possam rever seus planos de custeio, adotando, inclusive, caso os cálculos atuariais o permitam, alíquotas abaixo da fixada pela União e, sobretudo, face ao princípio

da redistribuição de renda, alíquotas progressivas.

· Estabelecer regras que dotem os órgãos de gestão de verdadeira autonomia para efeitos de concessão e manutenção de benefícios, deixando de ser meros pagadores (autonomia com responsabilidade).

· Rever a questão da Previdência Complementar, distanciando-a do setor público no que diz respeito à gestão e introduzindo a capitalização coletiva. Se isso não for possível, rever os critérios de gestão e de implementação da Previdência Complementar, de modo que esta possa ser gerida pelos atuais regimes próprios e tenha condições de

**Hoje, 56,1%
da População
economicamente
ativa esta na
informalidade.
São 40
milhões de
trabalhadores**

absorver os servidores que, estando abaixo do teto, alcancem, ao longo do tempo, remuneração superior ao teto.

· Dispor sobre o eventual tratamento, na previdência complementar, de empregados públicos e servidores comissionados, possibilitando a adoção de planos de contribuição definida para os últimos e de benefício definido para os primeiros.

· Propiciar meios para que parte dos recursos previdenciários sejam aplicados em prol do desenvolvimento econômico e social dos Estados e/ou Municípios que os constituírem, com garantia de rentabilidade mínima atuarial, levando-se em conta que previdência não pode ser tratada como benemerência ou assistência social.

· Adotar, sem prescindir da autonomia de gestão e da solidariedade coletiva, planos previdenciários por categoria, de modo a apurar o custo de cada um dos segmentos do setor público.

· Verificar a hipótese de reverter parte do ganho de arrecadação, com a elevação do teto do INSS, para constituição de um fundo de reserva no RGPS.

· Adotar novos meios de financiamento do INSS, como forma de incentivo para a inscrição de trabalhadores da economia informal. Nesse sentido, a CPMF poderia ser elevada para as empresas e pessoas físicas.

As empresas poderiam compensar parte do valor pago a título de CPMF com os valores devidos pelas obrigações previdenciárias incidentes sobre as respectivas folhas de pagamento.

As pessoas físicas compensariam parte do valor pago, a título de CPMF, com as contribuições que tenham vertido, como segurados, ao respectivo regime de previdência. Isso permitiria custear todos os eventuais benefícios assistenciais decorrentes da não inscrição ao INSS.

Além da CPMF, poderia ser adotada a cobrança de alíquotas diferenciadas de contribuição para empresas fortemente automatizadas e robotizadas, que gradativamente extinguem postos de trabalho, aumentando sua participação no financiamento da previdência social.

E, no futuro, estudar a possibilidade de contribuição patronal menor para empresas com alta densidade em mão de obra.

Reforma ?

*Renato Follador

Queiram ou não os opositores, o governo foi absolutamente competente na condução do processo da reforma previdenciária. Prometeu fazer, e em sete meses entregou ao país a proposta aprovada de um novo regramento de proteção social para a sociedade.

Pode-se chamar de reforma? No meu entendimento, não, pois teve foco somente nos trabalhadores do serviço público e o resultado configura-se mais como um ajuste. Não houve reforma estrutural, porque não mudou a forma de financiamento da previdência dos atuais servidores e nem dos futuros que ganharem até R\$ 2.400,00, ou seja, a imensa maioria.

Permanece o chamado financiamento pela repartição simples- quem está em atividade paga as aposentadorias de quem já se retirou do serviço.

Difícil imaginar que os governos, apertados financeiramente e no limite da lei de Responsabilidade Fiscal, façam concursos em larga escala para contratar novos servidores em número suficiente para, com suas contribuições, pagar a folha dos inativos, o que significa que existirá pouca gente contribuindo para pagar uma massa de inativos cada vez maior.

Sempre defendemos que, se por um lado, havia necessidade de equalizar os benefícios, por outro o governo deveria propor a mudança do financiamento para a capitalização coletiva através dos fundos de pensão, garantindo, como contra-partida, que os servidores passassem a constituir sua própria poupança previdenciária, ao invés de como é hoje, quando eles recolhem contribuições para custear aposentadorias de colegas que muitas vezes nem conhecem. Adicionalmente, gradativamente haveria uma dependência menor dos tesouros para pagamento de aposentadorias.

Outro ponto a destacar diz respeito à forma de cálculo do benefício: tecnicamente não há defesa para se asseverar que a idade mínima de 60 anos, 35 anos de contribuição, 20 no serviço público, 10 no cargo e uma alíquota de contribuição de 11%, pagando a integralidade, permitam o equilíbrio financeiro e atuarial, ou seja, que se pague somente o que se arrecadou. Não que eu seja contra a integralidade, ao contrário, sou favorável, desde que se trabalhe e contribua o tempo suficiente para que com as contribuições se acumulem as reservas necessárias. Isso é fundamental: se houver desequilíbrio continuaremos a ter que usar dinheiro

de impostos para cobrir o furo. Dinheiro que poderia ser investido na melhora dos serviços públicos e em mais programas sociais, que é para o que existem os governos.

O fator previdenciário, fórmula já adotada para se calcular as aposentadorias dos trabalhadores das empresas do setor privado, ao considerar o tempo de contribuição do trabalhador, as alíquotas de contribuição, a idade na aposentadoria e, principalmente, a expectativa de sobre-vida- quanto tempo o aposentado vai receber aposentadoria permitiria o equilíbrio almejado. Propiciaria que se recebesse como aposentadoria aquilo que foi poupado na conta previdenciária, evitando-se privilégios e benevolência com quem quer que seja. Regra justa do ponto de vista atuarial.

Como, teimosamente, o fator não foi estendido aos servidores públicos, perdemos a oportunidade de homogeneizar os dois principais regimes com regras equivalentes e fazer justiça social, já que todos os trabalhadores seriam tratados isonomicamente.

Antevejo, infelizmente, a necessidade de uma nova reforma, com mais sacrifícios para o servidor, no curto prazo, com certeza nesta década ainda, pois somente adiamos o colapso, já que a sugestão de uma reforma estrutural longa não teve eco junto aos responsáveis pela proposta que agora está sendo aprovada.

Cabe-me, ainda, comentar sobre a ausência de dispositivos para o regime do INSS.

A economia informal, que representa mais de 56% da população economicamente ativa no Brasil, não recebeu tratamento proporcional à sua relevância. Deveriam ter sido consideradas medidas indutoras de inclusão.

Além do trabalho de conscientização, inclusive usando exaustivamente os meios de comunicação e as escolas, a CPMF, um imposto de base ampla que todos os correntistas pagam, poderia ter sido utilizada para dar incentivos tributários a quem aderisse à previdência social. Os contribuintes de um regime de previdência fariam compensações com o que pagam de CPMF. Hoje só há incentivos sobre a renda (pode-se abater do IR até 12%).

Tenho medo que, quando chegar a hora da aposentadoria dos que vão passar a contribuir mais para o INSS, não haja recursos suficientes

Concomitantemente, visando o necessário aumento de arrecadação para ajudar no financiamento da previdência, poderíamos cobrar impostos sobre o faturamento de empresas fortemente automatizadas e robotizadas, que investem muito em tecnologia, mas que empregam pouca mão de obra e que crescentemente têm queimado postos de trabalho; e, talvez, diminuir- no futuro- contribuições de empresas abundantes em mão de obra.

Finalmente, uma análise sobre o aumento do teto para R\$ 2.400,00. O governo, imediatamente após a promulgação da emenda, passa a arrecadar mais, pois o teto aumentará. Isso é bom para quem tem a visão do curto prazo. Para quem tem que ter a visão estratégica responsável do longo prazo, péssimo. Imediatamente, estaremos constituindo um novo passivo previdenciário, já que no longo prazo teremos que pagar aposentadorias maiores. Se conscientemente separássemos em um fundo específico

o excedente de arrecadação não haveria problema, mas isso não ocorrerá.

Tenho medo que, quando chegar a hora da aposentadoria dos que vão passar a contribuir mais para o INSS, não haja recursos suficientes, e, na hora de se pagar, talvez venha a ser baixado o teto novamente. Aliás, os mais idosos lembram de algo parecido já ocorrido.

Apesar da opinião pessimista sobre os fundamentos adotados para se fazer a reforma e o seu alcance, não posso cometer a injustiça de não reconhecer que, embora vá atingir somente os servidores da União, dos Estados, das capitais e das grandes cidades que ganham mais de R\$ 2.400,00, a criação de fundos de pensão complementares para os futuros servidores permitirá rapidamente dobrarmos os fundos atualmente existentes nas empresas estatais e privadas, ajudando a constituir poupança dos servidores vital para o país voltar a investir, substituindo o Estado brasileiro que outrora foi o grande investidor, mas que hoje, quando muito, consegue somente pagar suas contas.

* Ex-Secretário de Previdência do Paraná, Consultor

Cidadão honorário

Conselheiro do Tribunal de Contas, Rafael Iatauro, recebeu título de Cidadão Honorário dos municípios de Assaí, Nova Santa Bárbara, Santa Cecília do Pavão e São Sebastião da Amoreira. Na foto, o presidente do Tribunal de Contas do Paraná, Henrique Naigeboren, o conselheiro Rafael Iatauro, o prefeito de Assaí, Mário Sato e sua esposa e o prefeito de Iporã, Reinaldo Gomes Ribeiro. Iatauro também recebeu, da Associação dos Municípios de Campos Gerais (AMCG), o título de "Cidadão Honorário dos Campos Gerais".



Voto de louvor

Conselheiro Nestor Baptista recebeu Voto de Louvor da Câmara Municipal de Curitiba. O título deve-se aos trabalhos realizados por Baptista no Tribunal de Contas.

Homenagem a Féder

O jornalista e ex-conselheiro do Tribunal de Contas do Paraná, João Feder, foi homenageado na sessão especial que a Câmara Municipal promoveu para celebrar o 310º aniversário de Curitiba. A iniciativa foi do vereador Mário Celso Cunha (PSB).

Agilidade e visibilidade

Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, Katia Regina Puchaski, se reuniu, em junho, com representantes da AMP (Associação dos Municípios do Paraná), no Plenarinho da Assembléia Legislativa. A convite do presidente da AMP, Joarez Henrichs, prefeito de Barracão, a procuradora explicou o processo de Regionalização, implantado em março pelo Ministério Público, que dividiu o Paraná em 11 regiões, sendo uma delas a capital do Estado.

Curitiba. "Adotamos a divisão para garantir uma melhor distribuição do trabalho, visando dar maior agilidade e maior visibilidade às ações da nossa instituição", comentou a Puchaski. O objetivo do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é agir mais com ações preventivas do que punitivas, "queremos estar próximo dos prefeitos para ajudá-los na busca de soluções para o dia-a-dia das suas administrações", observou a procuradora.

Mestre de Direito

O Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, Flávio de Azambuja Berti, defendeu no mês de junho, sua tese de mestrado "Uso de Medidas Provisórias em Matéria Tributária no Brasil durante o período 1994-2000 à luz do Garantismo Jurídico". Ele trabalhou sobre o uso abusivo de Medidas Provisórias criando tributos e aumentando as alíquotas de tributos pelo governo federal. "Fiz uma análise crítica científica sobre o tema", disse o procurador. Berti explicou que, no dia-a-dia das

prestações de contas dos municípios, a pesquisa feita pode subsidiar as análises do Tribunal de Contas em face da utilização de decretos, portarias e demais atos pelas prefeituras no sentido de implementarem a sua política fiscal.

Energia e xisto

O Tribunal de Contas do Paraná ganhou mais uma tarefa. Passa a julgar os processos de prestação de contas de royalties relativos à energia elétrica e xisto. O Tribunal de Contas da União transferiu esta função para os similares estaduais.

Exigências básicas

Os municípios que pretendem se candidatar às verbas da União para obras de saneamento precisam atender a duas exigências básicas informa o assessor jurídico da Associação dos Municípios do Paraná (AMP), Júlio César Henrichs. "Eles devem apresentar projeto técnico completo e estar em dia com suas obrigações, com o Tribunal de Contas do Paraná e com a União", disse.

Sucesso e resultados

Presidente do Tribunal de Contas Municipal do Rio de Janeiro, Thiers Montebello, envia carta acusando o recebimento da Revista do Tribunal de Contas do Paraná, número 145, desejando permanente sucesso no cumprimento de suas funções. Montebello ressalta também os resultados alcançados por essa Corte de Contas até agora.

Qualidade de vida

Prefeito de Morretes, Helder Teófilo dos Santos, observando que a matéria "Projeto Esperança", publicada na revista de número 145, "foi de grande satisfação e felicidade, ler a sua publicação nessa conceituada revista". Sobre a reportagem disse que "trouxe a certeza de que vale a pena trabalhar em benefício da melhoria da qualidade de vida das pessoas mais humildes e carentes".

Convênio com Receita Federal já está oficializado

O presidente Henrique Naigeboren já recebeu o documento que oficializa o convênio feito entre o Tribunal de Contas do Paraná e a Receita Federal para o livre acesso e troca de informações estratégicas para a fiscalização das contas públicas.

"Um dos benefícios do acordo será a agilidade na localização de ex-administradores e no cruzamento de informações fiscais dos municípios", afirma Naigeboren.

Segundo o superintendente da Receita Federal para o Paraná e Santa Catarina, Luis Bernardi, o Tribunal de Contas terá acesso a informações de 13 milhões de empresas e de 138 milhões de

pessoas. "No Paraná, apenas a Secretaria de Estado da Fazenda possuía um acordo com a Receita neste sentido. A parceria firmada com o TC/PR também vai permitir que a Secretaria da Receita Federal solicite informações e documentação mensal de despesas, especialmente notas fiscais, pertinentes aos órgãos e entidades da administração municipal, inclusive com nome de profissionais e escritórios de contabilidade, na condição de prestadores de serviços aos municípios", destaca o superintendente.

Modernização dos tribunais de contas em discussão

O presidente do Tribunal de Contas do Paraná, conselheiro Henrique Naigeboren, participou da reunião da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), realizada em São Paulo no final do mês de junho.

O principal motivo do encontro foi a discussão do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios (Promoex). "Foi apresentado um diagnóstico sobre as prioridades das cortes, elaborado pela Fundação Instituto de Administração da USP. Nele, percebe-se que existem alguns Tribunais modernos, como os do Sul e Sudeste, mas, no geral, é preciso mais investimentos, para melhorar o desempenho e atender a demanda de trabalho", informou Naigeboren.

Segundo o presidente do TC/PR, o Promoex, com duração prevista de seis anos, visa angariar recursos junto ao BID para equipar

e capacitar as cortes de contas de todo o País. "O resultado para a população é infinitamente superior ao investimento. Com mais capacitação e controle, o dinheiro público tem mais acompanhamento e resulta em mais benefícios para as comunidades", informa Naigeboren.

O estudo elaborado pela USP também demonstra que a despesa total com os Tribunais de Contas do País representaram apenas 0,35% de todo o montante que esses órgãos auditaram em 2001.

Coral do TC/PR no Teatro Guaíra

O Coral do Tribunal de Contas do Paraná realizou sua primeira apresentação no Teatro Guaíra. A convite do Grupo Folclórico Polonês de Canto e Dança Junak, o grupo cantou músicas polonesas e algumas do repertório próprio. "Ficamos eufóricos com a apresentação, principalmente por ser a estréia no Guaíra, um dos teatros mais conceituados do país", afirmou o maestro André Peixoto de Souza.

O convite para a estréia no Teatro Guaíra surgiu depois que o Coral de Contas apresentou-se junto com o grupo polonês na Sociedade União Juventus. "Gostaram tanto da musicalidade e da perfeita pronúncia polonesa do nosso grupo, que resolveram manter a parceria", explicou Iolare Santiago, um dos cantores do Coral.

Criado em 1998, o Coral do TC/PR é composto por 30 funcionários da Casa, que ensaiam todas as terças e sextas-feiras, na capela da Corte, durante a hora do almoço.

Entidades com fins lucrativos podem oferecer denúncias perante o Tribunal de Contas?

* Eliane Maria Distéfano Ribeiro

Questão por demais suscitada pelos usuários do processo fiscalizador do Tribunal de Contas do Paraná é sobre a possibilidade ou não de estabelecimentos comerciais formularem a denúncia que Constituição Federal faculta até mesmo a QUALQUER cidadão.

A controvérsia fica por conta de dois fatores: (I) a possibilidade em si de estarem legitimadas para denunciar e (II) a possibilidade se aceitar denúncia quanto a fato lesivo também a essas entidades.

I - Da possibilidade em si de estarem legitimadas para denunciar:

O texto constitucional declara, expressamente, que **cidadãos, partidos políticos, sindicatos e associações**, podem formular denúncias.

Em sendo as associações, entidades sem fins-lucrativos, como ficaria a situação das entidades COM fins lucrativos. Podem, ou não, denunciar?

Se, como ensina PAULO RICARDO SCHIER¹, “*Por esta razão tem-se que qualquer forma de regulação estatal não comprometida com a proteção de um núcleo de direitos fundamentais (e, logo, com o ser humano e o cidadão), não comprometida com a ética da modernidade e sua racionalidade, não é, propriamente, uma Constituição*” ou, como no dizer do Corregedor-Geral do TC/RS², “*Estou convicto, pela experiência de vida pública que a implantação do Controle é questão de sobrevivência para Administração Pública...³*”, é possível afirmar que sim: independentemente DA FORMA pela qual a irregularidade chega ao conhecimento do Tribunal de Contas, ela deve ser recebida, conhecida e processada, sob pena de incorrer-se no lamentável proceder de sobreposição da forma ao direito.

De acordo com o parágrafo 2º, do artigo 74, da Constituição Federal, “*Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.*” .

Na mesma linha, seguiu a Constituição Estadual quando, no parágrafo 2º, do artigo 78, estabeleceu que “*Qualquer cidadão, partido político, associação ou entidade sindical é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado.*” .

Quase no mesmo sentido é a redação do Provimento 21/91-TC/PR⁴: “*Art. 3º. Qualquer cidadão, partido político, associação civil ou entidade sindical é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades de atos e fatos da administração pública direta, indireta ou fundacional dos Poderes do Estado e de seus Municípios, perante o Tribunal de Contas, nos termos do § 2º do inciso IV do art. 74 da Constituição Federal e o § 2º do inciso IV do art. 78 da Constituição do Paraná.*” .

Da leitura dos três textos legais citados, se depreende que:

- quanto à legitimidade dos sindicatos e partidos políticos, as Cartas Federal e Estadual e, igualmente, o Provimento 21/91-TC/PR não oferecem nenhuma restrição.
- quanto às associações, nenhuma limitação impuseram os textos constitucionais. Diferentemente, o Provimento 21/

91-TC, limitou a legitimidade ativa para denunciar, às associações CIVIS.

Enquanto a palavra *Associação*, numa definição simples, pode ser tida como a reunião de pessoas que se organizam para fins não econômicos, a palavra *civil* - cf. dicionários da língua portuguesa pode ser compreendida como aquilo que não é militar ou eclesiástico, nem criminal ou comercial.

Numa interpretação *apertada* (1) do artigo 3º do Provimento 21/91-TC/PR, associações religiosas ou militares, por exemplo, não poderiam denunciar. E (2) dos três textos legais citados, nenhuma pessoa jurídica que não fosse associação (seja ou não civil), nem sindicato, ou partido político, poderia denunciar.

É preciso, antes de mais nada, que se esclareça possível concepção inadequada - que não raro ocorre - de que somente **cidadão, partido político, associação** (civil ou não) ou **sindicato**, poderiam denunciar AO TRIBUNAL DE CONTAS, porque assim estabelecem os textos constitucionais.

A interpretação de um dispositivo legal, primeiro não pode ser literal (gramatical). O fato de **SOCIEDADES CIVIS OU COMERCIAIS** não terem sido recepcionadas pela norma, não significa que não possam denunciar, pelo fato simples de que "se pode o mais, pode o menos". Em outras palavras: se QUALQUER CIDADÃO pode, não teria o legislador intenção de limitar as condições de procedibilidade e prosseguibilidade, para *outras pessoas* que igualmente tenham conhecimento de irregularidades e ilegalidades no Poder Público. Se o texto constitucional ampliou o leque de possibilidades para legitimar QUALQUER CIDADÃO **sem nenhuma outra restrição**, parece cristalino que se possa aplicar, também, a outros segmentos da sociedade.

Nessa linha de raciocínio, importa citar a lição - por demais pertinente - de FRANCISCO TADEU BARBOSA DE ALENCAR⁵: "*Nada de atitude protocolar. Nada de atuação burocratizada. Pugnamos por uma atuação viva, vibrante, dando alma aos processos sob o nosso patrocínio, pois que a causa pública exige celeridade.*" (GRIFEI).

Entretanto, é preciso cautela para o seguinte:

II - a possibilidade se aceitar denúncia quanto a fato lesivo também a essas entidades:

Pessoas jurídicas COM fins lucrativos devem ter, **claramente**, consciência de que **conflitos de natureza privada** (pagamento, por exemplo) não poderão ser solucionados nesta esfera administrativa. Logo, se estão denunciando ausência de pagamento contra si próprias, a via ADEQUADA para o recebimento de seus haveres não é o Tribunal de Contas e, sim, o Poder Judiciário.

O Tribunal de Contas somente tem competência para agir, na ocorrência de prejuízo aos cofres públicos e que comumente existem a partir do momento em que determinado contrato firmado com a iniciativa privada não for honrado.

Essas entidades, portanto, para denunciar, deverão, nos mesmos termos do parágrafo 2º, do artigo 4º, do Provimento 21/91-TC/PR observar o seguinte:

- comprovar a sua existência jurídica, o que se fará mediante a juntada de cópia da ata constitutiva da entidade, ou estatuto social;
- fazer prova de que quem está assinando, em nome da entidade, é o seu representante legal, informação essa que consta da última alteração do contrato social, ou ata da última assembléia que elegeu a sua diretoria;
- comprovar que a pessoa, cujo nome os documentos da entidade indicam como o seu representante legal, é a mesma que está assinando a denúncia. Isso poderá ser feito (1) autenticando-se a assinatura na petição ou inicial, ou (2) juntando-se cópia de documento pessoal (RG, por exemplo);
- declinar o endereço completo da entidade nos casos em que a folha impressa ou papel timbrado da Empresa não o contenha em nota no rodapé (ou cabeçalho);
- observar que esses documentos sejam juntados por cópias autenticadas.

É do seguinte teor, a redação do dispositivo citado:

“ Art. 4º. ... § 2º. Quando tratar-se de denúncia apresentada por partido político, associação civil ou entidade sindical, a mesma deverá estar acompanhada de prova de existência jurídica do denunciante, de sua representação por quem assiná-la, que se identificará devidamente, com a indicação do endereço da sede de sua representada. “.

Nesse sentido, denúncias dessa natureza já existem no Tribunal de Contas do Paraná, e são em número significativo. Via de regra, são apresentadas por pessoas jurídicas de direito privado (empresas, geralmente), que contratam com o poder público e são objeto do inadimplemento deste. E, embora o Tribunal de Contas não possa solucionar o conflito de natureza privada, pode processar a denúncia, sempre que estiver comprovado **prejuízo aos cofres públicos**. Exemplo, simples, de prejuízo (nessa linha de raciocínio) é a existência de ação em andamento ou finda, de cobrança (ou execução de contrato, etc.) da qual decorre (e/ou decorrerá), além do pagamento propriamente dito, do contrato (e que não é prejuízo), multa contratual; custas processuais; honorários advocatícios e/ou periciais, enfim... toda a sorte de prejuízo oriundo da desídia do agente público.

Assim, o Tribunal de Contas pode (se assim se revelar oportuno, após instruído o processo) julgar procedente uma denúncia, condenando o agente a ressarcir aos cofres públicos **TODO** e qualquer **PREJUÍZO** causado, devendo ser afastada a possibilidade de se pensar no impedimento dessas pessoas jurídicas para denunciar, por não estarem (e expressamente não estão) autorizadas **em nenhum dos três textos legais citados**.

Nos regimes democráticos, o instituto da denúncia faz parte do controle social, inclusive largamente enfatizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, além de ser mecanismo eficiente de acompanhamento das atividades do Poder Público. Portanto, torna-se relevante a questão e irrelevante a forma pela qual a irregularidade chegou ao conhecimento dos órgãos de controle que, primando pela eficácia, devem delas conhecer, independentemente da sua origem.

* *Eliane Maria Distéfano Ribeiro*

Assessor Jurídico do Tribunal de Contas do Paraná.

¹ Ensaio sobre a Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e o Regime Jurídico dos Direitos Fundamentais
– PAULO RICARDO SCHIER.

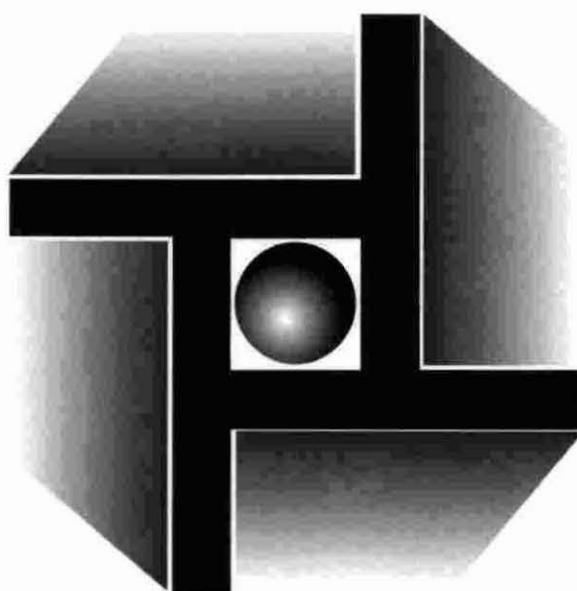
² Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul

³ VICTOR J. FACCIÓNI

– Corregedor-Geral do TC/RS, em palestra “Sistema de Controle Interno da Administração Pública Municipal” proferida no Encontro Nacional dos Tribunais de Contas em Belém/PA, 13 de novembro de 2001.

⁴ Tribunal de Contas do Paraná.

⁵ (Procurador da Fazenda Nacional — Brasília, DF)



Ementas

BANCO OFICIAL

1. MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA OFICIAL - 2. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2192/70.

Relator : Conselheiro Heinz Georg Herwig
Protocolo : 393300/00-TC.
Origem : Município de Itaperuçu
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 26/06/03
Decisão : Resolução 3163/03-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Os agentes financeiros para a movimentação das disponibilidades de caixa são os bancos que integram a administração pública indireta, com a exceção prevista no artigo 164 da Constituição Federal, ou em bancos privados que sucederam oficiais com fundamento na Medida Provisória 2192-70.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, RESOLVE responder a Consulta, adotando a forma dos Pareceres nºs 211/02 e 7743/03, respectivamente da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte, ou seja, que os agentes financeiros para a movimentação das disponibilidades de caixa são os bancos que integram a administração pública indireta, com a exceção prevista no artigo 164 da Constituição Federal, ou em bancos privados que sucederam oficiais com fundamento na Medida Provisória 2192-70.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e o Auditor CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES.

Foi presente o Procurador do Estado junto a este Tribunal, GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, em 26 de junho de 2003.

HENRIQUENAIGEBOREN
Presidente

PROTOCOLO Nº: 39330-0/00
INTERESSADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPERUÇU
ASSUNTO: CONSULTA

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito de Itaperuçu, Sr. Gentil Paske de Faria, questionando qual seria, para efeitos legais, o banco oficial para movimentação das contas públicas, inclusive para as prefeituras e se o Banco Itaú, na condição de sucessor do BANESTADO, é o representante oficial para tal finalidade.

A Diretoria de Contas Municipais, por intermédio do Parecer nº 03/01, observa que a Constituição Federal em seu artigo 164, § 3º dispõe que as disponibilidades de caixa dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por eles controladas, serão depositadas em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

Para tais fins, a Lei nº 4.595/64, que dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, reporta-se a diversas entidades consideradas por lei como instituições financeiras oficiais ou privadas e dentre estas, as instituições financeiras públicas são tratadas como oficiais.

Aponta a DCM, que não paira dúvida na doutrina, a respeito deste entendimento. Os juristas, afirma, são unânimes no sentido de seguir a orientação de que a movimentação financeira dos entes federados deve sedar em instituições financeiras públicas, embora existam questionamentos sobre a utilidade deste mandamento.

A própria Lei de Responsabilidade Fiscal traz em seu artigo 43 que "as disponibilidades de caixa dos entes federados serão depositadas conforme estabelece o artigo 164 da Constituição Federal", ou seja, para os municípios, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos especificados em lei.

No caso do Estado do Paraná, a Lei 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, no caso o ITAÚ, com respaldo na ressalva prevista no mandamento constitucional. Mas esta lei obriga somente o Estado, não vinculando os Municípios.

Acrescenta que a Constituição não determina se as instituições oficiais são federais, estaduais ou municipais, donde se conclui que os depósitos poderão ser efetuados em qualquer uma delas. Entende-se, portanto, que 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.

Assim, conclui a Diretoria de Contas Municipal que em decorrência da privatização do BANESTADO, o banco oficial para a movimentação das contas municipais será o banco público existente na municipalidade, não podendo perdurar o vínculo com o ITAÚ.

A Procuradoria do Estado junto a esta Corte procede à análise da questão através do Parecer nº 5626/02, concordando com o posicionamento esposto pela Diretoria de Contas Municipais, ressaltando que esta matéria encontra-se pacificada nesta Corte, com as Resoluções nº 1838 e nº 1858, ambas de 2002.

Abraçando integralmente a resposta lançada no Parecer nº 03/01 da DCM, conclui que os agentes financeiros para a movimentação das disponibilidades de caixa, são os bancos que integram a administração pública indireta, seja da União ou dos Estados e Distrito Federal, não sendo considerada para esta finalidade o Banco Itaú, instituição financeira privada.

Em decorrência de decisão deste Tribunal, consubstanciada na Resolução nº 8687/02, no sentido da possibilidade da utilização pelos municípios de banco privatizado em virtude da Medida Provisória nº 2192-70, conforme voto escrito do Conselheiro Nestor Baptista exarado no protocolo nº 371665/02, de consulta formulada pelo Município de Guaraniáçu, o processo retornou para nova análise da DCM.

Naquela oportunidade, o conselheiro relator, com base na instrução do processo, propôs o voto pela possibilidade da movimentação de recursos financeiros nos bancos privatizados até o ano de 2010, conforme a previsão contida na Medida Provisória nº 2192-70.

Analisando o tema sob o enfoque do artigo 164 da Constituição Federal, ressaltou em seu voto, que a regra geral é a de que os valores dos entes mencionados devem ser depositados em instituições públicas ou controladas pelo Poder Público, admitindo exceção quando estabelecido em lei.

Através da Medida provisória, a União produziu uma regulamentação de mecanismo objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária.

Entendendo que esta Medida provisória adquiriu ultra-atividade com a edição da Emenda Constitucional nº 32/01 e que passou a produzir todos os efeitos como lei em sentido material, reconheceu a legalidade da disposição que serviu de fundamento para a manutenção de depósitos de contas do município no banco privado que sucedeu o oficial, durante o período estipulado.

A DCM em nova análise, reporta-se ao Parecer nº 160/02-DCM, que aponta a Medida Provisória citada como permissiva da movimentação financeira dos Municípios em bancos privatizados mas que entende que a utilização de bancos oficiais é a mais recomendável.

A Procuradoria por sua vez, através de posicionamento da Procuradora Geral, reitera o parecer nº 14800/02 citado na resolução acima aludida, acompanhando a decisão do Plenário desta Corte, no sentido de ser possível a movimentação financeira municipal em instituições não oficiais.

É o Relatório.

VOTO

Do exposto, acompanhando o posicionamento da DCM e da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal, VOTO pelo conhecimento da Consulta e por sua resposta nos termos das aludidas manifestações, ou seja, que os agentes financeiros para a movimentação das disponibilidades de caixa são os bancos que integram a administração pública indireta, com a exceção prevista no artigo 164 da Constituição Federal ou em Bancos privados que sucederam oficiais com fundamento na medida Provisória 2192-70.

Sala das Sessões, em 24 de junho de 2003.

HEINZ GEORG HERWIG
Conselheiro Relator

CARGOS-ACUMULAÇÃO

1 - CARGO - EXECUTIVO 2 - CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Relator : Conselheiro Rafael Iatauro
Protocolo : 348221/02-TC.
Origem : Município da Lapa
Interessado : Presidência da Câmara
Sessão : 08/05/03
Decisão : Resolução 2008/03-TC. (Por maioria)
Presidente : Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN

Consulta. Impossibilidade de acumulação de cargo no executivo, com a função de contador, proveniente de contrato de prestação de serviços estabelecido com o Legislativo do mesmo Município. Possibilidade de se adotar um único servidor para a realização da contabilidade do Poder Executivo e Legislativo Municipais, se os sistemas forem centralizados, inexistindo condições mínimas para que a Casa de Leis faça constar de seus quadros o profissional contabilista. No caso de sistemas descentralizados, não poderá haver acúmulo, em face da vedação constitucional, proveniente do inciso XVI, do art 37, da CF.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro RAFAEL IATAURO, RESOLVE, por maioria, responder a Consulta, pela impossibilidade de contrato de prestação de serviços estabelecido com o Legislativo do mesmo Município, nos termos do voto escrito do relator, Conselheiro RAFAEL IATAURO.

Votaram nos termos acima os Conselheiros RAFAEL IATAURO (Relator), NESTOR BAPTISTA, o Auditor CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES (voto vencedor). Os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, votaram pela possibilidade com recomendações, conforme voto escrito (voto vencido). O Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG votou pela possibilidade (voto vencido).

Foi presente a Procuradora-Geral junto a este Tribunal, KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, em 8 de maio de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

Protocolo nº: 34822-1/02
Interessado: CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA
Assunto: CONSULTA

A presente consulta, originária da Câmara Municipal da Lapa, envolve questionamento sobre a acumulação de cargo no Executivo, com a função de contador, proveniente de contrato de prestação de serviços estabelecido com o Legislativo do mesmo Município.

A Diretoria de Contas Municipais concluiu pela vedação ao acúmulo pretendido, informando que, sendo a contabilidade centralizada, um único profissional pode desincumbir-se da tarefa. No caso de descentralização, o servidor de um Poder não está autorizado a firmar contrato de prestação de serviços com outro Poder local. Remata, ainda, que, inexistindo, no quadro de servidores, a previsão do cargo, isso deverá ser providenciado, sob pena de burla a princípio constitucional.

A Procuradoria deste Tribunal de Contas igualmente posicionou-se pela impossibilidade do questionado, por desrespeito à Lei Maior, que prevê exceções à regra da não acumulação de cargos, empregos e funções públicas, não contemplando a hipótese da consulta.

D) DA ACUMULAÇÃO DE CARGO, EMPREGOS E FUNÇÕES

Afigura-se que a não inclusão da situação em exame, no rol do artigo taxativo da CF, 37, XVI e XVII, afasta do abrigo legal a hipótese de acumulação. Sobre tal matéria, abundam decisões nesta Casa. É provável, também, que existam outros fatores impeditivos, decorrentes de Lei local. Grande parte das Leis Orgânicas, ou mesmo Leis que disciplinam a relação de servidores com a Administração, vedam o estabelecimento de contratos com o Município, até pelos princípios da moralidade e impessoalidade.

Considere-se, para efeito da acumulação pretendida, que o contratado para a realização do serviço teria, ao firmar acordo com o Poder Legislativo, uma função de natureza pública, acumulada com cargo, exercido no Executivo, o que alçaria a prática à

ilicitude, pela via da Constituição Federal, com base nos dispositivos já mencionados.

Vale citar, ainda, a Lei de Licitações – 8666/93, no seu artigo 9, que trata da contratação de obras e serviços, que embora não se encaixe à perfeição no caso examinado, é exemplificativa da preocupação do legislador:

9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

(.....)

III – servidor ou dirigente de entidade contratante ou responsável pela entidade. (Grifei.)

II) DA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÁBEIS

Outra questão encontra-se adjacente ao objeto da Consulta e, pela sua importância e relação com o tema principal, merece enfrentamento. É a viabilidade legal da Câmara Municipal firmar contrato, cujo objeto seria a prestação de serviços de natureza contábil, deixando o contratante de manter em seus quadros o cargo do profissional contabilista.

Implícito à matéria está discussão de maior espectro, atinente à terceirização no setor público e hipóteses de sua incidência, bem como se seria possível, *a priori*, determinar atividades que não poderiam ser objeto do processo.

III) A TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

No Brasil, a discussão sobre o tema acentuou-se com o advento da Reforma Administrativa, seguida pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O Estado vem sendo repensado, sob o ponto de vista da seara privada, na busca de maximizar sua eficiência. Modelos privados são adotados com o objetivo de diminuir a máquina burocrática. É o conceito de Estado mínimo, onde a terceirização é vista como ferramenta estratégica, capaz de conduzir à celeridade e redução de custos.

O Decreto Lei 200/67 constituiu-se em um marco, ao prever a possibilidade de execução de atividades administrativas indiretamente. Deixou claro, todavia, que somente atividades materiais - o que se convencionou chamar de atividade meio – poderiam ser objeto de execução indireta.

Por conseguinte, “atividade meio pode ser compreendida como aquela desempenhada pela empresa (e pela administração), que não coincide com seus fins principais. São exemplos de terceirização na atividade meio: a limpeza, vigilância, etc...”¹

Na Constituição Federal, é o artigo 37, XXI, que fundamenta a contratação de serviços, o que, na observação da professora Maria Sylvia di Pietro, não é novidade. O advento da regra constitucional limitou-se a tornar expressa a exigência de licitação em tais contratos.

Na Lei 8666/93 há rol não taxativo que define serviços, para efeito de execução indireta, incluindo os técnicos e profissionais, caso aqui em exame.

Em tempo: é bom que se observe que a terceirização não é forma de contratação temporária de pessoal, nem tampouco pode ser dirigida à atividade fim, e a assertiva vale, tanto para a seara pública, quanto privada. E nem pode ser confundida com concessões ou permissões, casos em que se dá a passagem do serviço público como um todo.

Portanto, dentro do conceito genérico de privatização, a terceirização pode ser definida por envolver no trespassse a particular uma atividade-meio, ou instrumental do Estado, caracterizando-se, basicamente, conforme Marcos J. Vieira Souto, pela “**contratação de serviços**”, disciplinada pela Lei 8666/93².

IV) A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Em que pesem as definições acerca da terceirização no direito pátrio, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que prescreve gestão responsável e que tem, entre suas chaves, talvez a principal, as despesas com pessoal, formatou artigo controverso, objeto de acirradas críticas:

Art. 18 -

§ 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”.

O principal ponto de censura situa-se na terceirização de mão-de-obra. Como bem acentuou a professora Maria Sylvia di Pietro, seria inadmissível o fornecimento de mão-de-obra³, ou seja: não há guarida jurídica para tanto.. É de se concluir que, aqui, o legislador não estava preocupado com a licitude da espécie. A contabilização prescrita em lei independe da legalidade da contratação e, pode até, conformar-se como espécie de medida punitiva.

Embora a controvérsia ainda persista, a melhor compreensão do texto, em consonância com o ordenamento jurídico, é a que dá conta de que, havendo tal espécie de celebração, ainda que ao arpejo da Lei, o gasto correspondente será levado em consideração, para fins de cálculo de despesas com pessoal. Não se constitui, contudo, em chancela para os contratos ali descritos.

VI) NORMAS CORRELATAS

O uso do instituto em comento, na Administração Pública, jamais foi pacífico. A matéria, que tem conexão com a seara trabalhista, foi objeto de enunciado do TST – nº 256/96, modificado posteriormente pelo de nº 331/93.

¹ MARTINS, Sérgio Pinto A TERCEIRIZAÇÃO NO DIREITO DO TRABALHO. ED.São Paulo, Atlas 2000, p.13

² SOUTO, VILHENA Marcos Juruema DESESTATIZAÇÃO Ed.4.RJ Lúmen Iuris, 2003 p.31

³ di PIETRO, Maria Sylvia Zanela PARCERIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 4ed. Atlas 2002 p. 180

Com a nova jurisprudência admitiu-se a terceirização de serviços especializados, pelo Estado, ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e subordinação direta. Outro ponto suprimido foi o risco de se reconhecer, pela via judicial, a relação de emprego com o estado. Em outras palavras: a terceirização de mão-de-obra só é aceita em casos específicos de vigilância, conservação e limpeza, sem vínculo direto.

Assim, muito embora alguns doutrinadores constatem ser, a terceirização, uma tendência inexorável no setor público, não se pode admitir que tal instituto contrarie regras basilares de direito, como a que prevê o concurso público para ingresso nos quadros administrativos.

Deveras, o Executivo Federal editou o Decreto 27/97, que trata da execução indireta de serviços, exclui a possibilidade da ocorrência da espécie contratual aqui tratada nos casos de "categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente no âmbito do quadro geral de pessoal".

Dispositivo similar consta da LDO da União nº 9995/2000, que dá interpretação ao artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Resta patente, em conclusão, a preocupação do legislador em limitar e restringir o recurso aos contratos de terceirização de serviços, razão pela qual a prática deve ser, sempre, circunscrita ao âmbito das exceções. E, no mesmo sentido, toda norma que a albergue deve ser objeto de interpretação restritiva.

V) OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Reiteradamente, as Cortes de Contas vêm julgando irregulares as contratações de empresas destinadas à prestação de serviços, quando as atividades a serem desenvolvidas são próprias do órgão ou entidade.

É, aliás, uma das grandes controvérsias que circundam o tema. O que poderia ser definido como atividade própria ou como atividade fim de determinado segmento administrativo, nesta última hipótese restando vedado o trespasse de serviço. Mais que isso, quando se pode recorrer à terceirização sem que se configure contratação ilícita, marcada pela burla ao princípio do concurso público. Com frequência, as decisões dos tribunais de contas têm fulminado com a ilegalidade, contratos de prestação de serviço quando se trata de atividade precípua da entidade, ou quando há previsão no quadro de pessoal para a realização da mesma.

Nesse sentido, entendo, respeitosamente, que é emblemática a representação constante do repertório jurisprudencial do Tribunal de Contas da União - nº 928360/98-9, DOU 4.2.00, que admitiu a contratação de pessoal para a realização de atividades compatíveis com a atribuições previstas no plano de cargos, tendo em vista o caráter especializado das atividades. Fez, contudo, a ressalva:

... "Não obstante devo asseverar que o elastecimento na contratação indireta de serviços públicos na Administração Pública deve circunscrever-se a atividades de caráter inequivocadamente anciliar. Ressalte-se que atividades dessa natureza exteriorizam-se através de atos matéris, meramente executórios e não por atos administrativos *strictu sensu*." Min. Carlos Átila Silva

É de se destacar, ainda, que a flexibilização da jurisprudência atinge, tão-somente, o conceito de atividade específica a ser realizada, mesmo que prevista no quadro. Continua a prevalecer a impossibilidade de contratos de prestação de serviços que digam respeito à atividade fim administrativa.

V) TERCEIRIZAÇÃO E CONCURSO PÚBLICO

Autores há que têm pretendido limitar a criação de cargos e o provimento por concurso às funções típicas do Estado, sem que essa expressão tenha sido concretamente determinada. Constata-se, entretanto, que não há, no ordenamento jurídico, regra que abone a interpretação retro mencionada.

Na verdade, com o advento da Emenda Constitucional 19, muito se tem discutido sobre o conceito de "carreiras exclusivas". O Governo Federal definiu setores em seu Plano Diretor de Reforma do Estado, determinando, por exemplo, o Núcleo de Atividades Exclusivas, composto por atividades que só o estado pode realizar, dentre as quais destacam-se aquelas atinentes ao poder de fiscalizar, regulamentar e fomentar.

Em outras esferas, no entanto, parece viável que cada ente público, em face do princípio da autonomia, possa definir suas carreiras típicas, guardando, por óbvio, certa simetria com as normas Federais. Não, há, portanto, um rol taxativo sobre a matéria.

A conclusão é de que o Ente Federado pode criar planos de carreiras próprios que contemplem funções típicas do Estado, sempre providas por concurso público. Daí a postular-se que demais funções não estariam a requerer o certame para ingresso, seria admitir-se que o legislador deixou um cheque em branco para o administrador, o que não fez.

Conceber-se que restaria livre a contratação de servidores, exercendo ou não atividade típica do Estado, seria uma clara burla ao princípio do concurso, expresso no inciso II, do art. 37 da CF. Além, vale insistir que a terceirização, sob a forma de fornecimento de mão-de-obra é ilegal, também sob a ótica trabalhista, salvo casos expressos, já comentados.

Essa vedação se torna mais nítida quando se buscam contornar exigências postas no sistema em relação à contratação de recursos humanos para serviços não temporários, ligados à atividade fim do Estado.

Ainda que se interprete de forma mais elástica a norma do inciso II, do art. 37, da CF, remanesce a regra de que para atividades permanentes sejam criadas, por lei, competências mínimas atinentes aos cargos, e que estes devam ser providos por concurso. Trata-se de regramento que decorre diretamente dos princípios da moralidade e impessoalidade a que estão jungidos todos os administradores públicos.

VIII) DAS ATIVIDADES RELATIVAS À CONTABILIDADE MUNICIPAL

Resta, agora, enfrentar a questão central: seriam, as atividades contábeis da Câmara, passíveis de terceirização, nos moldes de um contrato de serviço, considerando-se ser esta a única hipótese contratual admissível na situação vertente?

Este Tribunal, ao analisar essa matéria, vem reiterando seu posicionamento de que o município, aqui incluído seus Poderes, deve manter, em seus quadros, cargo destinado a ser provido por profissional contabilista, por se tratar de atividade permanente, não transitória.

A propósito, a contabilidade municipal pertence àquela seara de atividades que não pode sofrer trespasse a terceiros, como um todo. A legislação ressalta o controle de gestão e o papel do contabilista no sistema de apoio à decisão e procedimentos de controle.

A contabilidade é, sem dúvida, o instrumento hábil a fornecer ao administrador informações para a prática de atos de gestão, apoio no cumprimento das obrigações legais e tomada de decisões diárias. É ela, também, que oferece subsídios para elaboração e controle das Leis Orçamentárias.

O gestor público está adstrito à prática de atos que a Lei autoriza. Considere-se, neste aspecto, a enorme gama de normas e legislação vigentes, sua ambigüidade ou inconsistência e até a obrigação de elaborar novas regras, atividade típica do Poder Legislativo. Dentro do panorama descrito, é fundamental a presença perene de um profissional da contabilidade.

No caso do Legislativo, devem ser observados alguns aspectos. Primeiro, sua função precípua, que é a elaboração de normas e que requer técnicos habilitados para tanto. Segundo, ainda que adjacente, a função administrativa, que requer um contador, capaz de realizar procedimentos rotineiros de classificação de registros. Terceiro, diante do poder fiscalizatório, previsto no art. 31 da Carta Federal:

Art. 31 – “A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da Lei”

Os aspectos apontados, a regra constitucional transcrita, associados à Lei de Responsabilidade Fiscal, que prega controle de resultados e custos, definição e busca de metas, enfim, práticas relativas a controle de eficiência, atestam que a função contábil é perene no Legislativo. Mais que tudo, não se constitui em atividade-meio, pela sua importância e vinculação com os fins colimados por aquele Poder.

Outro ponto conexo, que merece ressalva, é o indiscutível reconhecimento de que, ao desincumbir-se das atividades rotineiras, o contador público realiza atos de natureza administrativa, e para tanto é fundamental que tenha a chancela de um cargo público. São atos que não podem validamente ser praticados por terceiros.

Há, é claro, possibilidade de terceirização de atividades especiais no campo contábil, a exemplo da contratação de serviços singulares e especializados, com base na Lei de Licitações, como ocorre na área jurídica. Mas, como no exemplo citado, é uma exceção à regra e deve ser manejada com todo o cuidado que se dispensam às exceções.

Socorro-me, novamente, dos ensinamentos de Maria Sylvia di Pietro, que enfatiza que as pessoas que prestam serviços técnicos, sob a forma de contrato, não estão legalmente investidas, não têm condições de praticar qualquer tipo de ato administrativo que implique em decisão, manifestação de vontade, com produção de efeitos jurídicos, só podem executar atividades estritamente materiais⁴

É de se concluir, portanto, que há uma impossibilidade derivada da própria essência das atividades contábeis, não restritas a área-meio, vedando a terceirização, sem embargo da viabilidade de contratação de serviços de natureza singular e especializados.

VI) CONCLUSÕES

Embora não tenha sido objeto do questionado, é oportuna a discussão acerca do trespasse de serviços de natureza contábil a terceiros, não havendo, no quadro de servidores, previsão para o cargo.

Devem, nesse aspecto, prevalecer as reiteradas decisões desta Casa, no sentido de que a perenidade das funções, sua importância e inerência à área-fim do ente municipal, obrigam-no a prever, em seu quadro funcional, posto destinado a provimento por concurso público, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal.

Quanto à possibilidade de acúmulo, questionamento precípua da Consulta, tendo em vista a vedação aduzida, perdeu parcela de seu objeto.

Vale lembrar que é possível adotar um único servidor para a realização da contabilidade do Poder Executivo e Legislativo Municipais, se os sistemas forem centralizados, inexistindo condições mínimas para que a Casa de Leis faça constar de seus quadros o profissional contabilista. Se, todavia, os sistemas forem descentralizados, não poderá haver acúmulo, em face da vedação constitucional, proveniente do inciso XVI, do art. 37, da CF.

É o voto.

Sala das Sessões, 08 de maio de 2.003.

RAFAEL IATAURO
Conselheiro

⁴ di PIETRO, Maria Sylvia Zanela PARCERIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 4ed.
Atlas 2002 p. 180

CARREIRA DO MAGISTÉRIO

1. PROGRESSÃO HORIZONTAL - 2. PROVIMENTO DE CARGO SEM O DEVIDO CONCURSO PÚBLICO.

Relator : Conselheiro Nestor Baptista
Protocolo : 52372/02-TC.
Origem : Município de Maringá
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 20/05/03
Decisão : Resolução 2160/03-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Inconstitucionalidade do dispositivo municipal que prevê “progressão horizontal” para aqueles que, não tendo curso superior quando de sua assunção inicial ao serviço público, seriam alçados o cargo que exige esta formação.

O Tribunal de Contas, por unanimidade, RESOLVE responder a Consulta, pela inconstitucionalidade do dispositivo questionado, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e os Auditores CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e JAIME TADEU LECHINSKI.

Foi presente o Procurador do Estado junto a este Tribunal, GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, em 20 de maio de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

Protocolo nº 52372/02
Interessado: Prefeitura Municipal de Maringá
Assunto: Consulta

É o presente, consulta do Município (protocolada em fevereiro de 2002) acima indicado, por seu Prefeito, acerca da constitucionalidade em abstrato de norma constante de Lei Complementar (nº 272/98), precisamente o art. 50 que prevê:

“Art. 50. Progressão horizontal é a passagem do professor ou do especialista da educação da classe em que se encontra posicionado para o nível inicial da classe seguinte, sempre dentro do mesmo cargo de atuação, conforme estabelecido no Anexo I desta Lei, ocorrendo mediante processo seletivo da forma regulamentar.”

O questionamento fez-se acompanhar de parecer da Procuradoria Geral do Município (fls. 3/7) em que se conclui pela inconstitucionalidade da regra apresentada.

A Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos – DATJ, após citar decisão do Tribunal de Contas da União – TCU, contesta a terminologia adotada de “progressão funcional” para afirmar que trata-se de provimento de cargo sem o devido concurso público (fls. 41 a 44).

O Ministério Público junto a esta Corte, por sua titular, também considera inconstitucional o dispositivo mencionado, posto que configurar-se-ia em movimentação de uma classe para outra, diversa da originariamente provida.

É o relatório.

De início, ressalte-se a pertinência subjetiva para a promoção da consulta.

No mérito, a questão apresentada pelo Município situa-se em tema sobre o qual já há pacífica e volumosa jurisprudência, notadamente a partir de novas concepções instituídas pela atual Constituição da República.

A regra do art. 37, II¹, da Constituição Federal deve ser interpretada em conjugação com normas principiológicas que presidem

¹ “Art. 37.

(...) II – a investidura em cargo ou emprego público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (...)”

a atividade de gestão pública, entre os quais o princípio da impessoalidade. Este comando, que é desdobramento do princípio da isonomia aplicado à seara pública, propõe a atuação administrativa que trate a todos igualmente (na medida das suas desigualdades), sem produzir privilégios ou malefícios a pessoas ou segmentos determinados. Havendo cargos a serem providos, deverá se dar oportunidade a todos, que satisfaçam as condições básicas de preenchimento, de disputar a sua seleção. Este princípio é reforçado pelo que consta do art. 206, V, do Texto Fundamental:

“Art. 206 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...)”

V – valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos: (...)”

E, por outra via, de nada adianta dar nome a certa “promoção” que é, em verdade, um novo provimento de cargo, pois, esta atitude não terá o condão de modificar a natureza jurídica do evento. Trata-se, o ato previsto no art. 50, da Lei Complementar nº 272, de provimento isolado de cargo, na exata medida em que serão agraciados com esta “progressão horizontal” aqueles que, não tendo curso superior quando de sua assunção inicial ao serviço público, seriam alçados a cargo que exige esta formação. Ou seja, a nominada “progressão horizontal” foi um eufemismo utilizado para referir-se a um provimento por via transversa, que não pode ser reconhecido como válido.

As Cortes Superiores já têm um posicionamento pacífico sobre o tema, de reconhecimento do concurso público como porta de acesso ao Serviço Público. O Supremo, a partir de bem lançado voto de seu Presidente eleito, definiu uma interpretação absolutamente restritiva à não realização de concurso na área do magistério:

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ART. 37, II. DIREITO DE ACESSO NA CARREIRA DO MAGISTÉRIO. ESTATUTO DO MAGISTÉRIO ESTADUAL DE SANTA CATARINA. PROVIMENTO DERIVADO. IMPOSSIBILIDADE. 1. O direito de acesso funcional previsto na legislação estadual, antes permitido pela Emenda Constitucional 01/69, mediante tão-só a habilitação profissional, não era automático, sendo imprescindível, antes, a verificação do quantitativo das vagas e sua identificação na classe inicial da categoria. 2. O ingresso na categoria funcional seguinte àquela em que se situava o funcionário dentro do grupo docente não se dava através de promoção por merecimento ou antiguidade, uma vez que a progressão funcional se caracterizaria pela passagem de uma classe a outra, sem a mudança do cargo em que se encontrava o professor. 3. O acesso, contudo, é a possibilidade de ingresso de um funcionário em uma categoria hierarquicamente superior, dentro do grupo docente, respeitada a habilitação profissional, o que se constitui em uma verdadeira ascensão funcional, vedada pela ordem constitucional vigente. 4. A jurisprudência desta Corte, entretanto, é firme no sentido de que, o critério do mérito aferível por concurso público de provas ou de provas e títulos é, no atual sistema constitucional, ressalvados os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, indispensável para o cargo ou emprego público isolado ou em carreira. Recurso extraordinário conhecido e provido, para cassar a segurança. (Recurso Extraordinário nº 168117/SC – Rel. Min. Maurício Corrêa)”

Desde então, o que se viu foi a confirmação desta interpretação nos Tribunais e instâncias inferiores:

“EMENTA: ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. CONCURSO PÚBLICO. MAGISTERIO SUPERIOR. PROFESSOR TITULAR. PROGRESSÃO FUNCIONAL. INADMISSIBILIDADE. ART. 17, DO DECRETO NUM. 85.487/80 E ART. 206, V, DA CF/88. - A JURISPRUDENCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, A LUZ DA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL, CONSAGROU O ENTENDIMENTO DE QUE A INVESTIDURA EM CARGO PÚBLICO EFETIVO, NÃO IMPORTANDO SE ISOLADO OU EM CARREIRA, SUBMETE-SE A EXIGENCIA DE PREVIO CONCURSO DE PROVAS OU DE PROVAS E TITULOS, SENDO INCOMPATIVEL COM A CARTA MAGNA O PROVIMENTO MEDIANTE A ASCENSÃO FUNCIONAL. - A INVESTIDURA NO CARGO DE PROFESSOR TITULAR - FINAL DE CARREIRA -, AINDA QUE DE PROVIMENTO DERIVADO, PRESSUPÕE A PREVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TITULOS, INEXISTINDO DIREITO LIQUIDO E CERTO DE PROFESSOR ADJUNTO A SIMPLES PROGRESSÃO VERTICAL. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO. (RESP 143816/PB – Rel. Min. Vicente Leal)”

De igual modo:

“EMENTA: ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. CONCURSO PÚBLICO. MAGISTERIO SUPERIOR. PROFESSOR TITULAR. PROGRESSÃO FUNCIONAL. INADMISSIBILIDADE. ART. 17, DO DEC 85.487/80 E ART. 206, V, CF/88. - A JURISPRUDENCIA DO STF, A LUZ DA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL, CONSAGROU O ENTENDIMENTO DE QUE A INVESTIDURA EM CARGO PÚBLICO EFETIVO, NÃO IMPORTANDO SE ISOLADO OU EM CARREIRA, SUBMETE-SE A EXIGENCIA DE PREVIO CONCURSO DE PROVAS OU DE PROVAS E TITULOS, SENDO INCOMPATIVEL COM A CARTA MAGNA O PROVIMENTO MEDIANTE A ASCENSÃO FUNCIONAL. - A INVESTIDURA NO CARGO DE PROFESSOR TITULAR - FINAL DE CARREIRA -, AINDA QUE DE PROVIMENTO DERIVADO, PRESSUPÕE A PREVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TITULOS, INEXISTINDO DIREITO LIQUIDO E CERTO DE PROFESSOR ADJUNTO A SIMPLES PROGRESSÃO VERTICAL. - RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO. (RESP 58653/RJ – Rel. Min. Vicente Leal)”

“ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - MAGISTERIO PÚBLICO SUPERIOR PROFESSOR ADJUNTO - EXIGENCIA DE CONCURSO PÚBLICO PARA PROFESSOR TITULAR - CONSTITUIÇÃO FEDERAL/67, ART. 168, PARÁGRAFO 3., V; EMENDA 01/69, ART. 176, PARÁGRAFO 3., VI - CONSTITUIÇÃO FEDERAL/88, ARTS. 37, II, E 206, V - LEIS NOS. 5.539/68 E 5.540/68 - DECRETOS LEIS 200/67 E 1.820/80 - DECRETOS NOS. 19.851/31, 85.487/80 E 86.867/82. 1. O PROVIMENTO DOS CARGOS INICIAIS E FINAIS DAS CARREIRAS DO MAGISTERIO PÚBLICO SUPERIOR DEPENDERA SEMPRE DO CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TITULOS, NÃO PODENDO HAVER SIMPLES PROGRESSÃO FUNCIONAL PARA PROFESSOR TITULAR. 2. O TÍTULO DE DOCENTE NÃO DISPENSA DE SUBMETTER-SE AO CONCURSO PÚBLICO PARA O CARGO FINAL DE PROFESSOR TITULAR. 3. RECURSO IMPROVIDO. (RESP 103/RJ – Rel. Min. Milton Luiz Pereira)”

Deste modo, fica evidente que a disposição normativa municipal encontra-se em descompasso com o que estatui a Constituição

e com o que resta de sua interpretação. Pois, possibilita o preenchimento de cargo de professor com preterição de oportunidade de disputa a quem não pertença aos quadros municipais, em claro favorecimento ao segmento que já esteja engajado no serviço público municipal. Estão corretas as conclusões expostas desde a Procuradoria Geral do Município de Maringá. Assim, VOTO pela resposta da presente consulta nos termos já declinados, ou seja, pela inconstitucionalidade do dispositivo questionado.

É o voto.

Sala de Sessões em 20 de maio de 2.003.

NESTOR BAPTISTA.
Conselheiro Relator

FORNECEDORES DO MUNICÍPIO - PAGAMENTO

1. EMISSÃO DE CHEQUE OU LETRA DE CÂMBIO.

Relator : Conselheiro Heinz Georg Herwig
Protocolo : 156276/02-TC.
Origem : Município de Palotina
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 17/06/03
Decisão : Resolução 2911/03-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Impossibilidade de emissão de letra de câmbio para pagamento de fornecedores da Prefeitura por vedação contida na Lei nº 101/2000 e Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, RESOLVE responder a Consulta, pela impossibilidade de emissão de letra de câmbio para pagamento de fornecedores da Prefeitura, adotando a forma dos Pareceres nºs 94/02 e 14790/02, respectivamente da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e o Auditor MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

Foi presente o Procurador do Estado junto a este Tribunal, GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, em 17 de junho de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

Parecer nº : 94/02 - DCM

PARECER

O Prefeito Municipal de Palotina consulta este Tribunal de Contas sobre a possibilidade de pagar seus fornecedores diretos através da emissão de letra de câmbio em substituição ao cheque, por ser aquela passível de emissão com vencimento futuro.

PRELIMINARMENTE

O processo veio devidamente instruído pela Assessoria Jurídica local, que opinou pela possibilidade da substituição da emissão de cheque pela letra de câmbio para o pagamento de fornecedores do município. No entanto, esta Diretoria de Contas Municipais entende de maneira diversa conforme passamos a expor a seguir.

MÉRITO

O cheque se parece com a letra de câmbio, difere, entretanto, por ser criado visando execução imediata de pagar, não trazendo em si a idéia de crédito.

Tem função econômica bem mais restrita por se caracterizar como forma de pagamento e apenas eventualmente instrumento de crédito.

A letra de câmbio é a ordem de pagamento sacada por uma pessoa (sacador) contra seu devedor (sacado) a favor de um terceiro (tomador). Na presente situação o poder público ao emitir um título figuraria como sacador, a instituição financeira, como sacado, e o fornecedor, seria o tomador da obrigação e por conseguinte proprietário do título.

É considerada um **título de crédito** porque é documentário da quantia em que se funda a obrigação direta do aceitante e indireta dos demais responsáveis. Ocorre que a Lei de Responsabilidade Fiscal no artigo 29, III equipara a emissão de título à operação de crédito:

Artigo 29 – Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

III – **operação de crédito**: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, **emissão e aceite de título**, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

(...)

Em virtude da equiparação proposta no artigo acima transcrito, entende-se que a emissão de título deva ser tratada pelo administrador municipal da mesma maneira como a operação de crédito, que encontra-se vedada nos moldes do artigo 37, e especificamente com relação a títulos, no inciso II.

Artigo 37 – **Equiparam-se a operações de crédito e estão vedadas**:

III – assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, **mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito**, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes.

A expressão “fornecedor”, constante do inciso III, foi utilizada em sentido lato, significando a pessoa física ou jurídica que abastece, fornece bens e serviços ou executa obra para a administração, mediante contrato decorrente de licitação, dispensa ou inexigibilidade.

Em atendimento ao disposto no inciso I do artigo 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, o Senado Federal publicou no final de 2001 a Resolução nº 43, dispondo sobre as condições para a contratações de operações de crédito (entre outras providências). A Resolução reafirma a equiparação de emissão de títulos à operações de créditos e a conseguinte vedação a contratação das mesmas nos moldes propostos na presente consulta. Veja-se:

Resolução nº 43/2001 – Senado Federal

Art. 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

§ 1º Equiparam-se a operações de crédito:

I - recebimento *antecipado* de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; *assunção* direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito;

II - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

Art. 5º É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

II - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

III - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento *a posteriori* de bens e serviços;

(...)

A Lei 10.028/2000 no artigo 359-A prevê pena de reclusão de um a dois anos para aquele que ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito interno ou externo, sem *prévia autorização* legislativa com inobservância de limite, condição

ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal.

Do exposto, opina-se pela impossibilidade de emissão de letra de câmbio para pagamento de fornecedores, por contrariar os dispositivos legais acima transcritos.

É o parecer.

DCM, em 16 julho de 2002.

FABÍOLA DELAZARI
Assessora Jurídica

PROCESSO: 156276/02
INTERESSADO: MUNICÍPIO DE PALOTINA
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 14790/02

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Palotina, o Sr. Luiz Ernesto Giacometti, indagando acerca da possibilidade de ser efetuado o pagamento de seus fornecedores mediante letra de câmbio, substituindo o cheque.

Preliminarmente, registre-se a legitimidade do consulente para encaminhar o protocolado em pauta.

O Parecer jurídico do Município entende nada impedir a emissão de letra de câmbio *“desde que exista autorização orçamentária para o pagamento a posteriori dos fornecedores de bens e serviços e que estes, evidentemente, tenham sido contratados nos termos da Lei Federal 8666/93”*.

A Diretoria de Contas Municipais, no Parecer nº 94/02, opinou de maneira diversa da assessoria municipal aduzindo a impossibilidade da utilização de letra de câmbio para o pagamento em questão, considerando o contido nos **artigos 29 e 37 da Lei Complementar nº 101/2000** e também nos **artigos 3º e 5º da Resolução nº 43/2001** do Senado Federal. Acrescenta, ainda, que a Lei nº 10028/00, em seu artigo 359-A, prevê pena de reclusão de 1 a 2 anos para quem ordenar, autorizar ou realizar tais operações de crédito sem prévia autorização legislativa.

“Contratação de operação de crédito”

“**Art. 359-A.** Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa:”

“Pena - reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos.”

“Parágrafo único. Incide na mesma pena quem ordena, autoriza ou realiza operação de crédito, interno ou externo:”

“I - com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal;”

“II - quando o montante da dívida consolidada ultrapassa o limite máximo autorizado por lei.” (AC)

“*Inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar*”

O cheque pode ser definido como ordem de pagamento à vista, efetuado em favor próprio ou de terceiros contra fundos disponíveis em poder do sacado. Já, a letra de câmbio importa em pagamento que o sacador (emitente) dá ao sacado (pagador) em favor do tomador (beneficiado) com vencimento à vista, a dia certo, a tempo certo da data ou a tempo certo da vista.

Ambos, abrangem espécies de títulos de crédito e caracterizam operações de crédito descritas no **inciso III do artigo 29** da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

Sob este prisma, este Ministério Público responde a consulta de acordo com os parâmetros do **inciso III e IV do artigo 37** da retrocitada Lei, não abstendo o disposto na **Resolução nº 43/2001** do Senado Federal, em seus artigos 3º e 5º:

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

Art. 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

§ 1º Equiparam-se a operações de crédito:

(...)
II - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

Art. 5º É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)
II - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;
III - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços;

Estão vedados, portanto, os negócios com fornecedores de bens, mercadorias ou serviços por meio de emissão, aceite ou aval de títulos cambiais, nitidamente de natureza jurídica de direito comercial. Sendo a letra de câmbio um título que se enquadra nesta negativa, manifesta-se este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pela **impossibilidade** da operação questionada.

É o parecer.

Curitiba, 30 de outubro de 2002.

KATIA REGINA PUCHASKI
Procuradora-Geral

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

1. Audiência Pública - Obrigatoriedade da Realização.

Relator : Conselheiro Nestor Baptista
Protocolo : 460613/01-TC.
Origem : Município de Mallet
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 29/04/03
Decisão : Resolução 1750/03-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Obrigatoriedade de realização da audiência prevista no art. 9º, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/00, para todas as municipalidades, independentemente do porte populacional.

O Tribunal de Contas, por unanimidade, RESOLVE responder a Consulta, sobre a obrigatoriedade de realização de audiência pública para os fins do que prevê a Lei Complementar nº 101, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA.

Votaram nos termos acima os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA (relator), ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (voto-vistas anexo) e o Auditor CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES.

Foi presente a Procuradora do Estado junto a este Tribunal, ANGELA CASSIA COSTALDELLO.

Sala das Sessões, em 29 de abril de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

O Prefeito Municipal de Mallet encaminha consulta a esta Corte sobre a obrigatoriedade de realização de audiência pública para os fins do que prevê a Lei Complementar nº 101, conforme estabelece o art. 7º, do Provimento nº 2/2000 (39/2000)¹.

Após remessa à origem para a confirmação de requisito de admissibilidade da consulta; qual seja, a prévia emissão de parecer pelo órgão consulente², retornou com parecer da Assessoria Jurídica local (fls. 9), sugerindo que as audiências públicas só devem se realizar após a edição de lei específica que as regulamente.

A indagação foi submetida aos cuidados da Diretoria de Contas Municipais. Esta, pelo parecer de nº 43/02, conclui pela obrigatoriedade da audiência pública, estipulada no art. 9º, § 4º, haja vista a necessidade de existência de metas fiscais na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O Ministério Público junto a esta Corte (Parecer nº 7676/02), diferentemente, opina pela “não obrigatoriedade da realização de audiência pública referente ao exercício atual uma vez que o Município possui população inferior a 50.000 habitantes e, como tal beneficia-se da simplificação legal.”(SIC)

Este é o relatório.

I. A questão que emoldura a consulta deve ser analisada sistematicamente, compondo-se prescrições legais (lei ordinária) com normas constitucionais retoras da atividade da Administração Pública. Os pareceres precedentes, incluindo o da Assessoria Municipal, fazem uma avaliação perfunctória da questão que merece ser enfrentada de modo mais detido, a iniciar-se com o que prevê o Texto Fundamental:

“Art. 163. – Lei complementar disporá sobre:

- I – finanças públicas
- II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;
- III – concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública;(…)”

O comando constitucional impôs a existência de lei complementar que tratasse dos temas referidos. Então, adveio a Lei Complementar nº 101/2000 que, além de regular os eventos da administração pública no seu aspecto financeiro, se tornou em verdadeiro repositório de dispositivos de controle do gerenciamento dos recursos públicos. A denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é criadora normativa de um regime de gestão fiscal responsável³ a ser observado por todas as esferas da Administração (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). A própria Constituição é prescritora de requisitos na elaboração e execução do orçamento público⁴. E, ainda, a gestão fica submetida a condutas de transparência, propiciadoras de uma maior eficiência no atingimento de metas pela Administração. Este, um ponto que corresponde a expresso dispositivo constitucional construído pela junção do princípio fundamental do estado democrático e da cidadania, encartados no artigo 1º, da Constituição da República⁵, e do princípio da publicidade previsto no art. 37⁶.

II. Os princípios da cidadania (conjuntamente com o princípio do estado democrático de direito) e o da publicidade são franqueadores de um acesso e participação popular nos atos executivos da administração dos interesses públicos. Sobressaem, deste modo, os comandos principiológicos que presidiram a produção de tópicos da Lei de Responsabilidade Fiscal, que a transformaram em regra prestigiadora da participação popular na condução e fiscalização dos negócios públicos.

III. Dentre os vários dispositivos que propiciam a participação comunitária, há explícita previsão da realização de audiências

¹ “Artigo 7º - Para efeito da avaliação do disposto no § 4º, do art. 9º, da Lei Complementar 101/00, o Poder Executivo Municipal enviará ao Tribunal, no prazo de 10 dias da realização da audiência pública, as atas e/ou pareceres da Comissão de Orçamento e Finanças, ou equivalente, das Casas Legislativas, contendo avaliação do cumprimento dos objetivos previstos no Anexo de Metas Fiscais. (...)”

² “Art. 2º - Aos municípios com população inferior a cinqüenta mil habitantes, o disposto neste artigo aplica-se a partir do exercício financeiro de 2005.”

³ Despacho de fls. 7.

⁴ Compreende-se neste conceito, as cautelas em relação ao endividamento público, os gastos com pessoal, a administração financeira e patrimonial, a seguridade e outros atos que produzam impacto nas políticas públicas.

⁵ A Constituição Federal prevê no § 5º, do art. 165 que a lei orçamentária compreende o orçamento fiscal (previsão das receitas fiscais), o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social.

⁶ “Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;(…)”

⁷ “Art. 37

– A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)”

públicas em duas oportunidades. A primeira delas, no art. 9, § 4^o, utilizada para demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, a ser realizada até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, pelo Poder Executivo perante a comissão referida no § 1^o do art. 166 da Constituição, ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. A outra oportunidade de audiência pública ocorre pelo que está insculpido no art. 48, parágrafo único, da Carta Fundamental, ao estipular que: "A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos." Nota-se que a LRF foi cuidadosa em possibilitar a intervenção popular incorporando decididamente o espírito participativo que resta invocado na Constituição. Assim, não é incorreto dizer que a LRF apenas operacionalizou o que a Constituição, em seus termos já previa. Era como se a norma constitucional programática tivesse sido viabilizada pelo legislador ordinário, garantindo-lhe a eficácia máxima. Nesta passo, é de se apontar o equívoco no qual laborou a Assessoria do Município ao considerar que as audiências públicas necessitariam de uma regulamentação específica. Pois, nos termos já enunciados na LRF, o instituto da audiência pública encontra-se plenamente eficaz no sistema, sendo despidendo qualquer outra intermediação normativa. A audiência pública não pode reconhecer como obstáculo à sua efetivação uma questão de natureza formal. O conteúdo material de oportunidade de debate popular deve prevalecer, sem vacilação sob qualquer procedimento que venha a ser adotado.

IV. A Lei de Responsabilidade Fiscal ao ordenar a execução orçamentária da Administração Pública prevê que a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) conterá um Anexo de Metas Fiscais, "em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes."⁸ Ou seja, o referido Anexo é um segmento específico da LDO que deve conter uma avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior, um demonstrativo das metas anuais; instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-se com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; a evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes e fundos públicos de previdência e; demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. Como é facilmente notado, há uma complexidade na definição das metas fiscais, que demanda uma competente estrutura profissional para a sua formulação. Por conta desta implicação mais gravosa na produção do citado Anexo, a própria LRF, em seu art. 63, III, prescreve que a necessária elaboração do Anexo de Metas Fiscais somente ocorrerá a partir do quinto exercício seguinte ao da sua publicação⁹, para os municípios com população inferior a 50.000 habitantes. A exigência do Anexo de Metas Fiscais, portanto, é postergada para as menores cidades, sem que isso possa implicar na ausência de metas fiscais na elaboração da LDO. Seria impossível a existência válida de uma lei de diretrizes que não contivesse uma previsão de receita fiscal, conteúdo próprio da uma previsão orçamentária. Deste modo, é ginásiano concluir que a dispensa do Anexo não quer, evidentemente, conduzir à possível ausência de uma previsão fiscal (metas).

V. Bem, não havendo exclusão da necessidade do estabelecimento de metas¹⁰, nem mesmo aos municípios menores (com menos de 50.000 habitantes), da mesma forma não poderá ocorrer a dispensa da realização da audiência pública prevista no art. 9^o, § 4^o, da LRF, na medida em que as metas fiscais constituem conteúdo necessário de toda lei de diretrizes orçamentárias, seja qual for a população do município. Não há como confundir o "Anexo de Metas Fiscais" com a indispensável existência de metas fiscais na LDO, e a previsão de audiência pública para demonstrar e avaliar o cumprimento destas.

VI. Assim, a melhor interpretação ao que dispõe o artigo 7^o, do Provimento n^o 2/2000 (39/2000) da Corte de Contas é a que compatibiliza o seu conteúdo com o que aqui foi exposto. Então, não é tortuoso definir que o dispositivo provimental, notadamente quanto ao prazo de encaminhamento das atas e/ou pareceres da Comissão de Orçamento e Finanças, ou equivalente, é hábil somente em relação aos municípios com população acima de 50.000 habitantes, posto que somente estes estão obrigados a um "Anexo de Metas Fiscais". Os demais, ainda que desonerados do encaminhamento apontado, continuam vinculados a uma descrição de metas contidas no corpo da lei de diretrizes orçamentárias, bem como a realização de audiência pública. Afinal, a Administração rege-se por um regime de previsibilidade e de participação comunitária.

VII. Portanto, é possível afirmar que a audiência pública não existe em função do Anexo, mas em função da sempre presente fixação de metas fiscais pela Administração, de modo que a sua obrigatoriedade persiste indiferentemente nas duas situações. É até intuitivo reconhecer que a audiência pública em comunidades menores pode ser mais representativa, atendendo de modo mais eficaz o que propõe as premissas da LRF e do Texto Fundamental.

É o voto.

Sala de Sessões em 10 de abril de 2.003.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

⁷ Art. 9^o. (...)

⁸ Art. 4^o. Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1^o do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais."

⁹ Art. 4^o, § 1^o, da LRF.

¹⁰ Corresponde ao ano de 2005.

¹¹ Aliás, a LDO outra coisa não é que a fixação de metas pela Administração, conduzindo toda a sua atividade.

LICITAÇÃO

1 - PUBLICIDADE - PUBLICAÇÃO

Relator : Conselheiro Nestor Baptista
Protocolo : 241974/02-TC.
Origem : Município de Quatro Barras
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 13/05/03
Decisão : Resolução 2024/03-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN

Consulta. A obrigatoriedade de publicação dos atos concernentes à licitação, em veículo oficial de divulgação, segue o disposto no art. 6, inciso XIII, da LF nº 8666/93. Apenas o edital de convite dispensa a publicação na imprensa oficial, assim entendido o veículo oficial de divulgação dos atos da Administração, não estando dispensada a prévia divulgação do mesmo mediante afixação dos termos do edital em quadro próprio acessível ao público, com a necessária antecedência, devendo, ainda, após feita a compra, ser realizada a divulgação mensal a que se refere o artigo 16 da Lei Federal nº 8666/93.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, responder à consulta, nos termos do Parecer nº 4736/03, da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal, para afirmar a necessidade de publicidade do instrumento de Carta-Convite, através de divulgação do Edital, em quadro próprio acessível ao público, não havendo obrigatoriedade de prévia publicação na imprensa.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e o Auditor JAIME TADEU LECHINSKI.

Foi presente a Procuradora-Geral junto a este Tribunal, KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, em 13 de maio de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

Parecer nº 4736/03

Trata-se de consulta formulada a esta Corte de Contas pelo Prefeito Municipal do Município de Quatro Barras, Sr. ROBERTO ADAMOSKI, indagando acerca de quais procedimentos licitatórios estão sujeitos à publicação obrigatória, no que concerne a realização de convites, tomadas de preços, concorrência, concurso, dispensa e inexigibilidade de licitação; isto em função da previsão contida no art. 3º da Lei nº 8.666/93 e demais disposições legais.

A Assessoria Jurídica, em Parecer subscrito pelo Assessor Jurídico PAULO MARCIO DE SOUZA PELTIER, e pelo Procurador Geral MANOEL VALDEMAR BARBOSA FILHO, limita-se a argumentar que "*existem dúvidas de entendimento e de aplicação dos procedimentos legais*" e que "*o entendimento dos autores não é uniforme*".

A Diretoria de Contas Municipais, em preliminar, examina as condições de admissibilidade da consulta e ressalva que nos termos do artigo 124 da Constituição Estadual compete à Procuradoria Geral do Estado a orientação jurídica aos Municípios, em caráter complementar ou supletivo.

No mérito destaca que a dúvida apresentada refere-se especificamente quanto à necessidade de "*publicação*", o que apresenta um conceito diverso de "*publicidade*". Destaca que a obrigatoriedade da **publicação** advém do princípio da publicidade, um dos vetores constitucionais do Direito Administrativo brasileiro segundo lição de Celso Antônio Bandeira de Mello.

Por fim, vislumbrando que a angustia do consulente se prende à necessidade de publicação, na imprensa, do aviso de convite considera a DCM que tal não é uma obrigatoriedade imperiosa; sendo bastante a afixação em edital público.

É o relato.

Preliminarmente, cumpre lamentar a rasa consistência do parecer da assessoria jurídica local, que sequer declinou quais "*consagrados autores*" tem posicionamentos discordantes ou conflitantes quanto à necessidade de publicação, na imprensa, dos atos concernentes aos certames licitatórios.

De outra parte, ainda que *o entendimento dos autores não seja uniforme*, cabe justamente a assessoria local se posicionar, subsidiando o Prefeito com ambas as vertentes do pensamento doutrinário, mas indicando aquela que no seu entender é a mais adequada.

Não fosse esta a finalidade, creio que é ora da Administração local repensar qual é a razão de manter em sua folha de pagamento assessores jurídicos e procuradores.

Nesta linha de argumentação, não é demais lembrar ao consulente que também a Administração Municipal, e por conseqüente seus servidores estão jungidos à observância do **princípio da eficiência**, a que se refere o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal.

Feita esta necessária digressão, até mesmo para alertar o Consulente que o expediente de consulta com parcimônia, passa-se a análise de mérito da presente consulta.

Desde logo destaco que a análise é feita a partir da interpretação literal do texto legal.

O artigo 3º e o respectivo parágrafo 3º da Lei Federal nº 8.666/93 tem por objetivo primordial deixar assente a necessidade de transparência dos atos da Administração, explicitando a plena incidência do **princípio da publicidade** no que concerne aos procedimentos licitatórios, admitindo inclusive o acesso a terceiros no desenvolvimento do certame, permitindo-se, assim a efetividade do controle social. Neste sentido as disposições contidas nos artigos 4º, 15, §§ 2º e 6º, 16, 41, § 1º, e 113, § 1º, da Lei de Licitações.

No que tange a **obrigatoriedade de publicação** dos atos concernentes à licitação, em veículo oficial de divulgação, conforme prescrito no artigo 6º, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.666/93, esta verifica-se para a prática dos seguintes atos:

a) quando a Administração utilizar-se o sistema de registro de preços, a **publicação trimestral** dos preços (art. 15, § 2º), e os avisos para efeitos de habilitação (art. 34, § 1º);

b) mensalmente, no órgão de divulgação ou em quadro de avisos com amplo acesso público, a relação de todas as compras efetuadas pela Administração Direta ou Indireta, identificando o bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa ou inexigibilidade de licitação (art. 16);

c) os editais de alienações (art. 17, I e § 6, 22, §§ 1º 5º);

d) o resumo dos editais de concorrência (art. 21, II, III e § 3º, 22 § 1º, 23, § 3º, 38, II);

e) o resumo dos editais de tomada de preços (art. 21, II, III e § 3º, 22, § 2º, 38, II);

f) o resumo dos editais de concurso (art. 21, II, III e § 3º, 22, § 4º, 38, II);

g) o resumo dos editais de leilão (art. 21, II, III e § 3º, 22, § 5º, 38, II);

h) as dispensa previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17, e incisos III a XXIV do artigo 24, e situações de inexigibilidade referidas no artigo 25 (art. 26);

i) a divulgação da realização de audiências públicas na hipótese de licitações de grande valor (art. 39);

j) o resumo do instrumento de contrato e seus aditamentos (art. 61, par. único);

k) a intimação dos atos referidos no inciso I, alíneas "a", "b", "c" e "e" do art. 109 (art. 109, § 1º); e,

l) quando preterição da estrita ordem cronológica das datas de exigibilidade dos valores devidos em decorrência dos certames licitatórios, a justificativa da autoridade competente deve ser publicada (art. 5º)

Estes os atos cuja publicação é obrigatória, e constituem-se em condição indispensável à eficácia dos demais atos decorrentes do certame licitatório.

Não carecem de publicação no órgão oficial de divulgação (jornal) desde que haja a necessária publicidade, com a afixação em quadro próprio e acessível a público a licitação na modalidade de **convite**, sendo contudo necessário que a **referida afixação no mencionado quadro se verifique no prazo não inferior a 05 dias** anteriores ao do recebimento das propostas (art. 21, §§ 1º 2º, IV, e 3º, art. 22, § 3º, e art. 38, II).

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto à Corte de Contas Paranaense manifesta-se pelo conhecimento da presente consulta, informando-se ao consulente que **apenas o edital de convite dispensa a publicação na imprensa oficial**, assim entendido o veículo oficial de divulgação dos atos da Administração, **não estando dispensada a prévia divulgação do mesmo mediante afixação dos termos do edital** em quadro próprio acessível ao público, com a necessária antecedência, **devendo**, ainda, após feita a compra, **ser realizada a divulgação mensal** a que se refere o **artigo 16 da Lei Federal nº 8.666/93**.

É o Parecer.

Curitiba, 25 de abril de 2003.

GABRIEL GUYLÉGER
Procurador

PARENTES

1 - NOMEAÇÃO - LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

Relator : Conselheiro Heinz Georg Herwig
Protocolo : 38626/01-TC.
Origem : Município de Irati
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 01/04/03
Decisão : Resolução 1304/03-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN

Consulta. Nomeação de cunhado de prefeito e de vice-prefeito para cargos comissionados no executivo municipal. Impossibilidade, em face de dispositivo da Lei Orgânica Municipal, que veda a nomeação de cônjuge ou parente em linha reta ou colateral até o terceiro grau, respectivamente, do Prefeito, Vice-Prefeito, e Secretários municipais.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, RESOLVE responder a Consulta, pela impossibilidade da nomeação pretendida, nos termos do parecer nº 8516/02 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES.

Foi presente a Procuradora-Geral junto a este Tribunal, KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, em 01 de abril de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

O RELATÓRIO

Contém o presente protocolado consulta formulada pelo Sr. Prefeito Municipal de Irati, buscando orientação desta Corte de Contas acerca da possibilidade do cunhado do Prefeito e do vice-Prefeito assumirem cargos comissionados no Executivo Municipal, face ao disposto no art. 98, da Lei Orgânica de Irati.

A douta Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos analisou o assunto e, através do Parecer nº 1879/01, opinou pelo não conhecimento da consulta por considerar a matéria estranha à competência desta Corte, encaminhando o protocolado à Diretoria-Geral para as devidas providências.

Após, em atendimento à determinação contida às fls. 05, a entidade Consulente complementou o conteúdo da consulta, trazendo aos autos cópia de parecer jurídico sobre a questão ora suscitada, exarado pela assessoria jurídica do Município (fls.06/08), no qual se sustentou: *i*) a inconstitucionalidade do art. 98 da Lei Orgânica Municipal, pois tal comando legal restringiria a livre nomeação dos cargos comissionados, supostamente violando norma constitucional de observância obrigatória; e *ii*) tecnicamente, cunhado não pode ser considerado parente – eis que inexistente a ligação por consangüinidade – apresentado-se as pretendidas nomeações, portanto, fora das hipóteses impeditivas arroladas pelo art. 98 da Lei Orgânica Municipal.

Não obstante a juntada destes documentos, a Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, por meio do Parecer 38626/01, ratificou sua manifestação anterior, opinando pelo não conhecimento da Consulta.

É o relatório.

O MÉRITO

Inicialmente, enfatize-se que apenas em parte se concorda com a posição adotada pela Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos quanto ao cabimento da Consulta ora formulada. Isso porque, ainda que reflexamente, a nomeação para o exercício de cargo comissionado em desacordo com legislação municipal vigente guarda relação com as disposições legais concernentes à gestão e às finanças públicas, podendo, desta feita, ser objeto de consulta perante esta Corte de Contas.

Portanto, entende-se que deve ser analisado seu mérito, tendo em vista o conteúdo da discussão levantada – assim como o tempo transcorrido desde o seu protocolo –, restando adequado proceder aos esclarecimentos necessários.

Inicialmente, é descabida a **alegação de inconstitucionalidade da regra contida no art. 98 da Lei Orgânica do Município de Irati**. Não se pode negar que a *livre nomeação* dos ocupantes de cargos em comissão encontra supedâneo constitucional. Todavia, tal circunstância **não significa que se outorgou ao Administrador Público um poder ilimitado e irrestrito para tais nomeações**. É o que se passa a demonstrar.

Ora, mesmo dispositivos constitucionais somente podem ser validamente aplicados quando em consonância com os demais preceitos contidos em nossa Carta Magna. Quer isto significar que a sua aplicabilidade advém da interpretação conforme a sistemática da Constituição. Assim sendo, no que tange especificamente ao caso em tela, **o instituto da livre nomeação deve ser contraposto a outros interesses do mesmo modo constitucionalmente protegidos, especialmente no que tange à moralidade administrativa** (insculpida no art. 37, *caput* da CF/88).

Ao tratar do princípio da moralidade Administrativa, esta é a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

De acordo com ele, a Administração e seus agentes têm o dever de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição. (grifou-se)

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 13

a ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 89.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Direito Constitucional. Coimbra: Almedina, 1992, p.234, grifo nosso.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu.

Processo Administrativo.

São Paulo: Malheiros, 2001, p. 5, grifo nosso.

Sopesando tais institutos constitucionalmente previstos, cabe indagar: qual o limite entre a livre nomeação para cargos comissionados e o abuso desta prerrogativa, acarretando a violação de preceitos éticos e morais, impostos juridicamente por meio dos postulados da moralidade administrativa? Noutros termos, é juridicamente viola a moralidade administrativa nomear parentes para cargos em comissão?

Se analisadas apenas em tese, justamente por não haver explícito tratamento constitucional, tais perguntas talvez não comportem respostas numa única direção, ficando a depender da análise das características de dada sociedade, em certo tempo e espaço.

Digressões deste porte, porém, não se afiguram necessárias no caso em tela, posto que **o legislador municipal, na qualidade de legítimo representante dos munícipes, afastou a situação de incerteza e a possibilidade de conflito entre os institutos ora debatidos, editando o comando legal presente no art. 98 da Lei Orgânica Municipal.**

Não há, destarte, que se acolher a inconstitucionalidade alegada. O artigo supra citado, ao vedar a nomeação de parentes de agentes políticos para cargos em comissão, **apenas disciplina o instituto da livre nomeação, de modo a conciliá-lo com o postulado constitucional da moralidade administrativa**, de acordo com o que a sociedade de Irati supostamente considera juridicamente moral e ético em dado momento histórico.

A *contrario sensu*, o multi citado artigo 98 vai ao encontro do Princípio da Unidade Normativa da Constituição, implementado por meio da chamada *concordância prática*, conceituada por J. J. Gomes Canotilho como "(...) a **coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito** ou em **concorrência de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros**".

Também a argumentação da Consulente no que se relaciona à exata extensão do **termo técnico-jurídico "parente"** não merece guarida.

Ademais e a título meramente ilustrativo, o Código Civil em vigor, em seu art. 334, estabelece que "cada cônjuge é aliado aos parentes do outro por vínculo de **afinidade**"(grifo nosso). Portanto, o estabelecimento do parentesco não se define apenas pela consangüinidade.

Sublinhe-se que a discussão doutrinária colacionada pela Consulente é irrelevante para o caso em tela. Ora, considerar que o art. 98 se dirige apenas a indivíduos ligados aos agentes políticos municipais pela consangüinidade – excluindo-se os cônjuges e afins da vedação – seria apegar-se à interpretação calcada na ultrapassada e rançosa *legalidade estrita*, consagrada e admitida apenas após a Revolução Francesa, no século retrasado, em tudo dissonante com a idéia de *legalidade ampla ou da juridicidade*.

Sobre o sentido atual do princípio da legalidade, princípio da legalidade ampla ou princípio da juridicidade, este é o entendimento de Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari:

O princípio da legalidade não pode ser entendido como um simples cumprimento formal das disposições legais. Ele não se coaduna com a mera aparência de legalidade, mas, ao contrário, **requer uma atenção especial para com o espírito da lei** e para com as circunstâncias do caso concreto (...)

Quer a reflexão posta significar que o princípio da legalidade na esfera pública deve ser analisado para além de meros formalismos e preciosismos técnicos, devendo ser orientado pelo **Princípio da Finalidade**, este sim o paradigma que aponta o sentido, a legitimidade e a validade da interpretação e da aplicação dos comandos legais dirigidos ao ente estatal.

Sobre o tema, traz-se o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Em rigor, o princípio da finalidade não é uma decorrência do princípio da legalidade. É mais do que isto: é uma inerência dele; está nele contido, pois corresponde à aplicação da lei tal qual é; ou seja, na conformidade de sua razão de ser, do objetivo em vista do qual foi editada. Por isso se pode dizer que tomar uma lei como suporte para a prática de um ato desconforme com sua finalidade não é aplicar a lei; é desvirtua-la; é burla-la sob o pretexto de cumpri-la. MELLO, Celso Antônio Bandeira de.

Op. cit.

p. 77, grifo nosso.

Ora, no caso analisado, utilizar-se de discussão doutrinária acerca da exata extensão do termo *parente*, com o fito de excluir do seu conteúdo cônjuges e afins, **seria aplicar a lei em desconformidade com a sua finalidade e a**

finalidade do ordenamento jurídico. Isso porque não há justificativa plausível (e concorde com a finalidade do art. 98 da Lei Orgânica Municipal) para que a vedação de nomeação de parentes dos agentes políticos municipais não se estenda, por exemplo, a seus cunhados.

A CONCLUSÃO

Diante do todo exposto, em atenção à consulta em exame, entende este Ministério Público Especial nos termos que seguem:

a) não há constitucionalidade do art. 98 da Lei Orgânica Municipal de Irati, haja vista que seu comando apenas disciplina a livre nomeação dos ocupantes de cargo em comissão, conciliando-o com os postulados da moralidade administrativa constitucionalmente resguardada pelo art. 37, *caput* CF/88;

b) incluem cônjuges e afins nas vedações impostas pelo citado art. 98, ao mencionar o termo "parente", tendo em vista a sua finalidade.

Assim sendo, salvo melhor juízo, a nomeação de cunhados do Prefeito e do Vice-Prefeito para cargos comissionados não se afigura juridicamente válida, face ao disposto na legislação municipal e na sistemática constitucional vigente.

É o parecer.

Curitiba, 18 de dezembro de 2002.

Profª. Dra. ANGELA CASSIA COSTALDELLO,
Procuradora

PODER EXECUTIVO - PODER LEGISLATIVO

1. REPASSES.

Relator : Conselheiro Artagão de Mattos Leão
Protocolo : 226258/02-TC.
Origem : Município de Ivaté
Interessado : Carmelita Lima Sgaravato
Sessão : 22/05/03
Decisão : Resolução 2286/03-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Repasse de verbas do Executivo para o Legislativo. Despesa total da Câmara. A apuração do limite estabelecido no art. 29-A, da EC nº 25/00, é anual. Não se presume possível a compensação em exercício posterior, de valor repassado/executado a maior. Já na fixação, a proposta orçamentária deve ser pautada até o percentual máximo cabível nos termos da Carta Magna.

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 24/03 e 4477/03, respectivamente da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e os Auditores CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e JAIME TADEU LECHINSKI.

Foi presente o Procurador do Estado junto a este Tribunal, GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, em 22 de maio de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

A Prefeita Municipal de Ivaté, Sra. Carmelita Lima Sgaravato, consulta a este Egrégio Tribunal acerca da necessidade do Poder Executivo compensar, de imediato, diferença repassada a mais à Câmara Municipal, diminuindo os valores dos repasses nos meses subseqüentes, até o enquadramento legal, sob pena de responder por crime de responsabilidade, nos termos da Constituição Federal (art. 29-A, § 2º, I).

A necessidade do ajuste foi levantada pela Assessoria jurídica local em parecer expresso conclusivamente, fundamentada em cálculos elaborados sobre base concreta, em que esta constatou valores pretensamente repassados a maior àquela Casa de Leis, no primeiro quadrimestre de 2002.

PRELIMINARES

Os pressupostos de admissibilidade de consultas previstos no art. 31 da Lei Estadual n.º 5.615/67 estão presentes, bem como a mesma foi devidamente instruída pelo parecer da Assessoria Jurídica local, acatando-se a Resolução n.º 1.222/01.

Contudo, considerando que a constatação geradora da dúvida foi alimentada por elementos concretos, com fulcro na Súmula nº 110, prolatada pelo Tribunal de Contas da União, esta Casa poderá abster-se de pronunciamento acerca de fato ou caso concreto.

“Nas consultas formuladas ao tribunal pelas autoridades competentes, ante dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares que abrangem pessoas ou entidades e matérias sob sua jurisdição e competência, as respostas têm caráter normativo e constituem pré julgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.”

Salientamos ainda que a orientação jurídica aos municípios compete, segundo o art. 124 da Constituição Estadual, à Procuradoria Geral do Estado.

“art. 124 – Compete à Procuradoria-Geral do Estado, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei: V – a orientação jurídica dos Municípios, em caráter complementar e supletivo.”

MÉRITO

Não obstante o apontado em preliminar, no intuito de colaborar com a administração municipal, buscar-se-á responder em tese o tema suscitado.

A propósito do tema, após a edição da Emenda Constitucional nº 25/00, que inseriu o artigo 29A na Constituição Federal, o Poder Legislativo deve observar os seguintes limites para realização de suas despesas:

§ *Cálculo percentual de 5% a 8% sobre as receitas tributárias e sobre as transferências constitucionais previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, realizadas no exercício anterior, conforme a faixa populacional (despesa total do Legislativo), incidindo sobre este total o limite percentual de 70% a ser despendido, exclusivamente, com a folha de pagamento da Câmara (art. 29-A, CF).*

O município consulente encontra-se na faixa de até cem mil habitantes – como relatado no parecer –, não podendo o total de despesa do Poder Legislativo, incluídos os subsídios dos vereadores, ultrapassar o limite de 8%.

Assim, o Chefe do Executivo obriga-se ao atendimento do disposto na Lei Orçamentária, desde que o total da despesa da Câmara esteja incluída até o máximo do intervalo percentual cabível, acima descrito.

Todavia, se a despesa total da Câmara estiver situada abaixo do limite de enquadramento da municipalidade, existe ainda a possibilidade de alteração da previsão orçamentária, mediante a abertura de créditos adicionais, obedecido ao procedimento aplicável previsto nos artigos 42 e 43, da Lei nº 4320/64.

Quanto à observância da constituição, a determinação constante de seu art. 29-A, § 2º, inciso I, é tácita no sentido de que constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal efetuar repasse que supere os limites nela estabelecidos.

Mas, examinando-se em tese a situação apresentada, o excesso apurado foi constatado no primeiro quadrimestre do exercício, o que não justificaria a adoção imediata de medidas compensatórias por parte do Poder Executivo. Isso porque a apuração do limite executado é anual; e também que a própria previsão orçamentária não pode ser superior à possibilidade de gastos fixada segundo a receita já conhecida, eis que é aquela efetivamente realizada no exercício anterior.

Ademais, o ensinamento do Tribunal de Contas é de que à Câmara Municipal não cabe nem percentual da receita municipal, nem duodécimos orçamentários; ainda que na composição do orçamento sua dotação seja orientada no percentual referencial introduzido pela Emenda Constitucional nº 25/00. E a razão jurídica para a inaplicabilidade do duodécimo orçamentário, relativamente ao percentual da receita, está na vedação no art. 167, IV, da Constituição Federal. Segundo que, em obediência ao princípio da razoabilidade da administração pública, a Prefeitura deve repassar à Câmara Municipal valores suficientes para atender suas reais necessidades.

O art. 168 da Constituição Federal não estipula que as dotações orçamentárias destinadas aos Órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, os quais deverão ser entregues a estes até o dia 20 de cada mês, correspondem ao duodécimo. Diferentemente, compreende justamente aqueles créditos necessários ao regular funcionamento das citadas unidades, de acordo com o cravado na Lei Orçamentária.

Se no que concerne às conseqüências pela ultrapassagem dos limites a Constituição dita a responsabilização criminal tanto para o Prefeito Municipal, quanto para o Presidente da Câmara Municipal, também no terreno administrativo haverá a mesma implicação. No entanto, não se presume possível a compensação, se apurado excesso posterior ao encerramento do exercício, mediante o desconto dos valores repassados ou executados além do limite. Isto porque a base de comparação é anual, pautada na Lei Orçamentária e na receita realizada no exercício anterior. Sobrepeça-se a isto, principalmente que os mandatos eletivos dos gestores seguem períodos determinados no tempo, podendo a ventilada alternativa de "correção" acarretar prejuízos aos mandatários sucessores. Portanto, neste caso a penalidade não pode ser institucional, mas do agente que ofendeu aos ditames legais.

Bem por isto, é importante que se cumpra a norma contida no art. 12, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000, a qual determina que o Poder Executivo deve colocar à disposição do Poder Legislativo, no mínimo 30 (trinta) dias antes do prazo final para o encaminhamento de sua proposta orçamentária, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo. Essa norma visa municiar de informações os responsáveis pela elaboração da proposta orçamentária da Câmara, a fim de que este possa direcionar a necessidade de recursos para o seu funcionamento, a ser aprovada na Lei Orçamentária.

É preciso cuidar, quando da elaboração da proposta orçamentária, que o valor da dotação autorizada não fique, já na fixação, em termo percentual acima do obtido em face da receita efetivamente arrecadada no exercício anterior, considerando-se estritamente as receitas segundo a própria redação da emenda à Carta, na seguinte redação: *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.*

Vale, para fins de reforço, especificar as receitas a que está o texto constitucional se reportando, quais sejam: IPTU, ITBI, ISS, (art.156, I, II, III), taxas, contribuições de melhoria de competência municipal, acrescidas 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.

Ocorrendo, contudo, de a dotação aprovada suplantar o limite – vez que o orçamento é preparado antes do encerramento do exercício - como cautela adicional para o respeito dos limites, é relevante que a elaboração da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso, preconizados no art. 8º, da citada lei complementar, não excedam o valor-base encontrado segundo explicitado em relação à fixação.

Do exposto, no que tange especificamente à conceituação pertinente a despesa total do Poder Legislativo, propõe-se que a consulta seja respondida nos termos deste parecer.

DCM, em 11 de março de 2003.

Gumercindo Andrade de Souza
Técnico de Controle Contábil

PARECER : 4477/03

Trata-se de consulta formulada pela Sra. **Carmelita Lima Sgaravato**, d. Prefeita Municipal de Ivaté, a respeito da necessidade de compensar, nos meses seguintes, diferença repassada à Câmara Municipal no primeiro quadrimestre de 2002, proporcionalmente em desacordo com o limite constitucional (art. 29-A, inciso I, da CF/

88), como forma de afastar o cometimento de eventual crime de responsabilidade (art. 29-A, § 2º, da CF/88).

A Diretoria de Contas Municipais reconhece que o questionamento refere-se a caso concreto, citando a Súmula nº 110 do TCU e o art. 124 da CE, que remete à Procuradoria Geral do Estado a incumbência de promover o assessoramento jurídico complementar aos Municípios.

No entanto, solidarizando-se com a administração municipal, acaba por responder, em tese, a consulta apresentada.

É o breve relatório.

Em que pese a parte ser legítima para a propositura do feito e estar este acompanhado de manifestação da assessoria jurídica local, verifica-se que, de fato, o questionamento refere-se a caso concreto, esbarrando no teor da mencionada Súmula do TCU.

Do modo como foi elaborada, a consulta faz com que o pronunciamento deste Tribunal revista-se de pré-julgamento de caso concreto, extrapolando sua conotação ordinariamente normativa.

Parece possível, contudo, que se faça abstração da situação jurídica concreta subjacente ao questionamento para, em caráter excepcional, respondê-lo, EM TESE, como forma de enaltecer a conduta da Administradora que busca esclarecimentos quanto ao modo de conduzir seu mandato dentro dos ditames da Constituição e da lei.

De destacar, no entanto, que eventual decisão desta E. Corte não tornará a Administradora imune à responsabilização por ocasião da análise das contas municipais, assim como não obstará a sujeição do seu ato a controle judicial.

Acatadas as ponderações acima, este Ministério Público passa a adentrar no exame do mérito.

Efetivamente, como bem alerta Parecer nº 24/03 da Diretoria de Contas Municipais, a verificação do atingimento do limite fixado no art. 29-A, inciso I, da CF/88 deve ser feita **anualmente**, tomando-se em conta o total de repasses realizados ao Poder Legislativo.

Por outro lado, este E. Tribunal já se posicionou pela inexistência de “direito” por parte da Câmara Municipal de perceber os denominados “duodécimos orçamentários”, ou seja, 1/12 avos sobre a receita estimada.

Isso ocorre nem tanto em função da vedação prevista no art. 167, inciso IV, da CF/88, que proíbe a vinculação das receitas provenientes de impostos, mas sim porque a receita efetivamente arrecadada nem sempre é exatamente igual à projetada.

O Chefe do Executivo está, entretanto, vinculado a repassar até o dia 20 de cada mês (art. 29-A, § 2º, inciso II, da CF/88), recursos suficientes ao pagamento dos subsídios dos vereadores, despesas de pessoal e de manutenção dos serviços e edifícios do Legislativo, previstos no orçamento, ainda que o Município esteja passando por dificuldades financeiras. É a essa a garantia a que alude o art. 168 da CF/88.

De qualquer forma, ao final do exercício, o total de repasses ao Legislativo não pode superar o patamar de 8% sobre a soma da receita tributária e das transferências (§ 5º do art. 153, arts. 158 e 159 da CF/88) realizadas no exercício anterior.

Dessa forma, **se ao término do primeiro quadrimestre se verifica que não é possível manter o valor dos repasses, sob pena de transpor o teto constitucional, nada há de incorreto em diminuir, proporcional e paulatinamente, as transferências posteriores.**

Se tal medida não for tomada, aí sim poderá o Prefeito incorrer no crime de responsabilidade a que se refere o § 2º, inciso I, da CF/88, não sendo possível, como bem destacou a Douta Diretoria de Contas Municipais, que tal compensação se dê no exercício subsequente.

Em vista do exposto, posiciona-se este Parquet Especial pelo conhecimento da consulta e por sua resposta nos termos acima enunciados.

É o parecer.

Curitiba, 11 de abril de 2003.

JULIANA STERNADT
Procuradora

PRECATÓRIOS JUDICIAIS

1 - PROGRAMA DE AJUSTE FISCAL 2 - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Relator : Conselheiro Heinz Georg Herwig
Protocolo : 137518/03-TC.
Origem : Secretaria de Estado da Fazenda
Interessado : Heron Arzua
Sessão : 10/04/03
Decisão : Resolução 1486/03-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN

Consulta. Inclusão pelo Estado na dívida consolidada dos precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento no qual foram incluídos. Adequação do programa de ajuste fiscal decorrente de contrato entre a União e o Estado do Paraná, celebrado em 30.10.98 aos parâmetros legais e atuais aplicáveis, visto a supremacia da Lei Complementar 101/2000.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, RESOLVE:

I - Responder a Consulta, nos termos consignados nas manifestações da Informação nº 02/03, da 6ª Inspeção de Controle Externo, da Informação nº 89/03, da Inspeção Geral de Controle e do Parecer nº 4229/03, da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal.

II - A resposta à presente Consulta não inibe possíveis controles decorrentes da ação fiscalizadora deste Tribunal.

Participaram do julgamento os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES, MARINS ALVES DE CAMARGO NETO, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES.

Foi presente a Procuradora-Geral junto a este Tribunal, KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, em 10 de abril de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

Processo nº :137518/03--TC
Interessado: SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
Assunto: CONSULTA
INFORMAÇÃO nº: 89/03-IGC

Trata o presente de consulta formulada pelo Governo do Estado do Paraná, através do Secretário de Estado da Fazenda que encaminhou junto ao escritório GAB Nº 112/2003, a Nota Técnica nº 01/03 que detalha a questão *da inclusão pelo Estado na Dívida Consolidada dos precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento no qual foram incluídos.*

Este procedimento diverge do entendimento da Missão Técnica da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, responsável pela normatização do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, ao qual o Governo Estadual firmou acordo com o Governo Federal, através do Contrato de Refinanciamento de Dívidas nº 011/98 STN/COAFI, conforme detalhado no item 2 da referida Nota Técnica - fls.04.

No que tange as atribuições desta Inspeção Geral de Controle, como Unidade responsável pela análise e instrução das prestações de contas do Governo Estadual, cabe manifestação quanto *ao procedimento técnico-contábil* do fato supramencionado.

Consta nos registros desta Inspeção que o Estado procedeu, na sua prestação de contas do exercício de 2001, a inclusão no seu estoque de dívidas, os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento deste exercício na importância de R\$ 150,7 milhões. A prestação de contas de 2002, até a presente data, ainda não foi protocolada nesta Corte de Contas.

Este procedimento, quanto ao aspecto da escrituração contábil, foi devidamente registrado e demonstrado nos Anexos de Balanços analisados e instruídos por esta Inspeção Geral de Controle.

No tocante ao aspecto legal, o mesmo fundamentou-se no disposto do parágrafo 7º do artigo 30 da Lei Complementar nº

101, de 04 de maio de 2000, bem como no inciso III do artigo 2º da Resolução nº 43 do Senado Federal, de 21/12/2001, os quais, sob a ótica contábil referendam este procedimento do Governo Estadual, merecendo, entretanto, um parecer jurídico desta Colenda Corte.

É a Informação;

IGC, em 08 de abril de 2003.

MAURO MUNHOZ
Diretor

PARECER N.º: 4229/03

Versa o presente indagatório de consulta formulada pela Secretaria de Estado da Fazenda, através de seu representante o Senhor Secretário Heron Arzua, vislumbrando, precípuamente, posicionamento desta Casa de Contas no tocante a "*inclusão pelo estado na dívida consolidada dos precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento no qual foram incluídos*", em conformidade com a Lei de Responsabilidade fiscal.

Tais providências de caráter contábil efetivadas pelo Estado vem sendo objeto de questionamentos e discordância com a Missão Técnica do Tesouro Nacional (MTTN), no contexto do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal.

A Contabilidade Geral do Estado procedeu à inscrição dos precatórios constantes da condição específica definida na Lei, na Dívida Consolidada, ao final do exercício de 2001 e de 2002.

No cálculo da Secretaria do Tesouro, o Resultado Primário de 2001 incorporou o valor dos precatórios incluídos na Dívida Pública, considerando-o também como Despesa Financeira, atitude que segundo a Secretaria da Fazenda, em desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal e à autonomia local no que concerne aos atos contábeis. No exercício de 2002 o superávit primário alcançado é mais que suficiente para cumprir a meta, mas deixa de ser, no caso de novamente a STN proceder à exclusão do que foi inscrito como Dívida e considerar tais valores como Despesa.

No exercício de 2001 a meta numérica do Resultado Primário foi cumprida, mas na hipótese de que não o fosse, o descumprimento constante do acordo acarretaria, a título de amortização extraordinária, de valor correspondente a vinte e cinco centésimos por cento da Receita Líquida Real mensal, a ser exigida junto com a prestação devida. A respeito do assunto, a chefia da Missão Técnica alega de que o Programa de Ajuste Fiscal tem normatização própria, e que não foi apresentado ao Estado nenhum outro fundamento legal que possibilite interpretação diferente daquela efetivada pela contabilidade estadual.

Deste modo a Secretaria da Fazenda vem questionar qual dos dois instrumentos legais, a Lei de Responsabilidade Fiscal ou o Programa de Ajuste Fiscal, tem cumprimento prioritário por parte do Estado. E se a Missão do Tesouro Nacional tem poderes para desconsiderar os atos contábeis do Estado, dando precedência às normas internas definidas para o acordo.

Este é o relatório.

A execução da dívida pública, levando-se em conta que os bens da administração pública não são passíveis de penhora, se faz em razão do artigo 100 da Constituição Federal que trata dos títulos precatórios.

Tais títulos agora integram a dívida consolidada, conforme preceitua o artigo 30, §7º da Lei Complementar 101/2000.

Consoante o artigo 29, inciso I do mesmo diploma legal, dívida pública consolidada ou fundada é o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses.

Segundo J. Teixeira Machado Jr. Em seu livro "*A Lei 4.320. Comentada*", a dívida fundada resulta de operações realizadas pela entidade, cujo prazo seja superior a doze meses, a fim de atender a obras e serviços públicos, podendo ser contraída mediante contrato ou emissão de títulos da dívida pública.

E ainda, a dívida fundada poderá também resultar de consolidação de dívidas já inscritas como dívida fluante, ou

mesmo daquelas já inscritas como dívida fundada.

O Professor Alberto Deodato, em seu livro "*Manual de Ciências das Finanças*", conceitua a dívida pública consolidada, ou fundada, ou inscrita como, "*a que resulta de um contrato de crédito estipulado em prazos longos*".

Em observância ao artigo 3º, inciso III da Resolução nº 43 do Senado Federal, nota-se que a dívida pública consolidada é o montante total dos precatórios judiciais, apurados sem duplicidade e emitidos a partir de 05 de maio de 2000 não sendo pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido inclusos. E ainda, muito embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento.

A Lei Complementar 101/2000, mais precisamente em seu artigo 30, §7º, dispõe que os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

Sendo assim, o Estado do Paraná agiu corretamente ao incluir os precatórios judiciais na dívida consolidada.

A dívida está na hierarquia dos dois instrumentos legais para o devido cumprimento por parte do estado: a Lei de Responsabilidade Fiscal, que permite a inclusão dos precatórios na dívida consolidada, ou o Programa de Ajuste Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional, que exclui o que foi inscrito como Dívidas e considera tais valores como Despesas.

Segundo J. J. Gomes Canotilho o princípio da hierarquia das fontes internas concretiza-se fundamentalmente através da articulação de dois princípios, o princípio da constitucionalidade e o princípio da prevalência ou da preferência da lei. O princípio da prevalência da lei foi entendido com uma tripla dimensão: a lei é o ato da vontade estadual juridicamente mais forte; prevalece ou tem preferência sobre todos os outros atos do estado, **em especial sobre os atos do poder executivo (regulamentos ou atos administrativos)** (grifo); detém a posição de topo da tabela da hierarquia das normas, ou seja, desfruta de superioridade sobre todas as outras normas de ordem jurídica (salvo, como é óbvio, as constitucionais).

Sobre o prisma contábil a Inspetoria Geral de Controle manifesta-se sobre a legalidade do proceder adotado pelo Governo do Estado ao fundamentar-se no artigo 30, parágrafo 7 da Lei Complementar 101/2000 e na Resolução nº 43 do Senado Federal para incluir no seu estoque de dívidas o valor dos precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento do ano.

Constata-se que o Estado do Paraná agiu corretamente ao incluir os precatórios judiciais não pagos na dívida consolidada, e que a Secretaria do Tesouro Nacional não tem amparo jurídico para considerar tais precatórios como despesa, pois a Lei de Responsabilidade Fiscal os inclui na dívida consolidada.

Assim, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, à luz do exposto, entende estar claro que o Programa de Ajuste Fiscal decorrente de contrato expresso por acordo de vontades, (fls. 49 e seguintes), entre a União e o Estado do Paraná, celebrado em 30.10.98, não tem cumprimento prioritário ao arripio da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dito programa (vinculado ao contrato), este sim, é quem deve amoldar-se as novas regras implementadas por força da Lei Complementar 101/2000, que passou a estribar todas as relações fiscais em operação pelos entes públicos, no país, sem exceções.

É o parecer.

Curitiba, 09 de abril de 2003.

Katia Regina Puchaski
Procuradora-Geral

PROFESSOR

I - APOSENTADORIA

Relator : Conselheiro Artagão de Mattos Leão
Protocolo : 496131/02-TC.
Origem : Município de Mandaguari
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 01/04/03
Decisão : Resolução 1284/03-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN

Consulta. Possibilidade de concessão de aposentadoria a servidor que acumula dois cargos de professor desde que haja compatibilidade de horários e seja observado o teto constitucionalmente fixado.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, RESOLVE responder a Consulta, pela possibilidade de concessão de aposentadoria nos referidos cargos, nos termos dos Pareceres de nºs 656/03 e 1361/03, respectivamente da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES.

Foi presente a Procuradora-Geral junto a este Tribunal, KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, em 1 de abril de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

PARECER Nº: 656/03- DATJ

Versa o presente protocolado de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Ari Eduardo Stroher, objetivando esclarecer dúvidas sobre aposentadoria de professores que exerceram suas funções em dois períodos.

Preliminarmente, cumpre ressaltar que a consulta preenche os requisitos impostos pelo artigo 31, da Lei estadual nº 5.615/67, estando em condições de ser respondida por este Tribunal de Contas.

A dúvida refere-se a casos de professores já aposentados pelo "primeiro período", mas que também trabalhavam no "segundo período" e que agora estão completando o tempo para se aposentar nesse período, cuja análise foi efetuada pelo Procurador Jurídico do Município, consoante demonstra o Parecer às fls. 03/05.

A análise proferida pelo Procurador do Município contém os elementos para esclarecer a dúvida suscitada pelo Consulente. Entretanto, devemos completar o raciocínio, alertando que os servidores para obter o direito para a aposentadoria num segundo período deverão ter contribuído para a previdência nos dois períodos.

Isto posto, opina-se pelo conhecimento da consulta, nos termos do parecer de fls.03/05, desde que tenha havido a contribuição nos dois períodos.

É o Parecer

DATJ, em 29 de janeiro de 2.003.

LETÍCIA M.^a ANDRÉA KÜSTER CHEROBIM
Assessor Jurídico

1. Versa o presente expediente acerca de consulta formulada pelo interessado – o MD Prefeito Municipal de Mandaguari – Ari Eduardo Stroher, visando dirimir dúvidas acerca da possibilidade jurídica de conceder 2 (duas) aposentadorias a servidores públicos municipais que acumulam dois cargos (período) de professor.

Para instruir a consulta, segue o ilustre alcaide a orientação desta e. Corte de Contas, juntando o Parecer Jurídico da lavra do Procurador local – Euclides Alves da Rocha Loures Neto (fls. 03 *usque* 05).

Da situação fática examinada, conclui o nobre parecerista que os servidores estão albergados pelo sistema jurídico brasileiro, eis que foram nomeados quando não se exigia concurso público e foram estabilizados no serviço público pela norma transitória do art. 19 do ADCT da CRFB/88.

Trata-se de parte legítima para consultar nos termos do art. 31 da Lei Estadual nº 5.615/67, podendo ser conhecida e respondida.

2. No exame que fez a DATJ, através do Parecer nº 656/03, da lavra da Assessora Jurídica Letícia M^a A. K. Cherubim, bem se examinou a matéria concluindo-se que o Parecer da Procuradoria do Município deu adequado tratamento jurídico e a orientação ao consulente, apenas complementando que devem os servidores implementar o requisito quanto ao tempo de contribuição, consoante fixado no sistema constitucional (EC nº 20/98).

3. De se ressaltar, que se dúvida há quanto à acumulação de cargos públicos, a norma do art. 37, XVI, “a”, da CRFB/88, permite a acumulação remunerada de 2 (dois) cargos de professor, o que, conseqüentemente, impõe admitir 2 (duas) aposentadorias nos referidos cargos, desde que haja compatibilidade de horários e seja observado o teto fixado no inciso XI do mesmo artigo.

Assim sendo, tendo os servidores ingressado no serviço público na forma à época admitida por lei (nomeação) e atingido os demais requisitos constitucionais para a aposentação, consoante verificado nos Pareceres antecedentes, não há óbices para a concessão de sua inativação.

4. Em vista disso, este representante do Ministério Público especial manifesta-se pela resposta à consulta nos termos supra indicados.

É o Parecer.

MPjTC, 5 de fevereiro de 2003 .

ELIZEU DE MORAES CORRÊA
Procurador

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

I. CONCESSÃO DE ISENÇÕES, REDUÇÃO DE ALÍQUOTAS E DEVOLUÇÃO DO ICMS - 2. LEI COMPLEMENTAR Nº 101/00.

Relator : Conselheiro Rafael Iatauro
Protocolo : 25958/01-TC.
Origem : Município de Maringá
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 17/06/03
Decisão : Resolução 2832/03-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Possibilidade de concessão de benefícios fiscais, financeiros, creditícios ou patrimoniais previstos na Lei Municipal nº 4424/97 de Maringá, observando-se que quando representarem renúncia de receita devem ser atendidos os requisitos do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e todos os benefícios ser objeto de lei específica, conforme exigido no artigo 26 da mesma lei.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro RAFAEL IATAURO, RESOLVE responder a Consulta, no sentido de se considerar regular a concessão de benefícios fiscais, financeiros, creditícios ou patrimoniais, previstos na Lei Municipal nº 4424/97, de Maringá, destacando-se que quando representarem renúncia de receita, devem ser atendidos os requisitos do artigo 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e todos os benefícios serem objeto de lei específica, conforme exigido no artigo 26 da mesma Lei, nos termos do Parecer nº 7484/03, da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e o Auditor MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

Foi presente o Procurador do Estado junto a este Tribunal, GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, em 17 de junho de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

Parecer: 7484/03

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Maringá, senhor José Cláudio Pereira Neto, visando obter desta Corte pronunciamento sobre legislação local que trata de incentivos de várias ordens, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Econômico de Maringá – PRODEM.

A Diretoria de Contas Municipais entendeu tratar-se de caso concreto (sic), mas respondeu em tese sobre a aplicabilidade do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Preliminarmente, a autoridade é legítima para a propositura de consulta a esta Casa, a matéria está entre as atribuídas ao controle deste Tribunal, e não se refere a caso concreto, mas tão-somente, à interpretação de dispositivos legais frente à nova ordem complementar em relação a finanças públicas e responsabilidade do gestor, podendo ser conhecida.

No mérito, e considerando a legislação anexada, observa-se que existe um Programa de Desenvolvimento Econômico de Maringá, instituído pela Lei nº 4424/97, modificada em parte pelas Leis nº 4837/99 e 5206, esta última baixada em setembro/2000, quando já em vigor a Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal ou simplesmente LRF.

A legislação maringaense instituiu aquele programa a partir da utilização de vários mecanismos para o fomento da atividade privada, entre os quais a concessão de isenções, redução de alíquotas e devolução do ICMS incremental (benefícios de ordem tributária) além de outras facilidades como descontos e parcelamento na aquisição de terrenos, pagamento de locação de prédios utilizados por empresas, execução de obras de infra-estrutura urbana e preparo dos terrenos destinados à implantação dos empreendimentos (artigo 2º da Lei Municipal nº 4424/97).

A atividade de fomento é uma das três modalidades de atuação material da Administração Pública,¹ e no entender de Maria Sylvia Zanella Di PIETRO constitui “a atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada de utilidade pública. Fernando Andrade Oliveira (RDA/120/14) indica as seguintes atividades como sendo de fomento:

- a) auxílios financeiros ou subvenções, por conta dos orçamentos públicos;
- b) financiamento, sob condições especiais, para a construção de hotéis e outras obras ligadas ao desenvolvimento do

turismo, para a organização e o funcionamento de indústrias relacionadas com a construção civil, e que tenham por fim a produção em larga escala de materiais aplicável na edificação de residências populares, concorrendo para seu barateamento;

c) favores fiscais que estimulem atividades consideradas particularmente benéficas ao progresso do país;

d) desapropriações que favoreçam entidades privadas sem fins lucrativos, que realizem atividades úteis à coletividade, como os clubes desportivos e as instituições beneficentes.”²

Portanto, toda a legislação de que se cuida trata do incentivo público ao desenvolvimento da atividade privada, a ser feito de maneira extremamente cuidadosa para evitar que a intervenção estatal provoque maiores problemas na alocação dos recursos privados do que ocasiona normalmente qualquer atividade diretiva estatal. Isto porque o “mercado”, ícone dos que defendem se não a inação pelo menos a diminuição das formas e mecanismos de intervenção – principalmente quando deles não são beneficiários – pode cobrar das beneficiárias do recurso público uma eficiência que estas, embaladas no berço cálido e aconchegante das burras do governo, não podem atingir. Então, a atividade de fomento deve ser cuidadosa e milimetricamente calibrada, para evitar transtornos à concorrência³ e que após beneficiarem-se das benesses estatais – e por ineficiência, inépcia, ou qualquer outro qualificativo que demonstre falta de condições de competitividade, quando não por puro e simples desejo de apropriação indébita – cessados os benefícios, estas empresas abandonem a localidade, porque esgotada a fonte de financiamento estatal, à busca de outros Erários tão generosos (ou inocentes, despreparados, ansiosos) para neles novamente se locupletar.

Mas a este Ministério Público de Contas não cabe o estudo da conveniência ou oportunidade da legislação acostada aos autos, mas de sua adequação aos parâmetros constitucionais e da legislação complementar de responsabilidade fiscal.

Desse modo, passa-se às dúvidas da Prefeitura, divididas em 9 tópicos, sendo três de ordem genérica (itens 1, 2 e 9), e os demais específicos a artigos e benefícios concedidos pela lei municipal mencionada.

Genericamente a resposta aos dois primeiros questionamentos encontra-se na análise do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, porque a concessão de qualquer benefício concedido por ente público fica na dependência da aplicação dos seus requisitos, *in verbis*:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

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.

§ 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.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Mas, inicialmente cabe o alerta de que tal legislação complementar federal não pode e não adentrou no âmbito da competência municipal ao proibir ou impedir a concessão de benefícios de qualquer ordem, dentro das atribuições constitucionalmente reservadas ao poder local. O que faz a legislação federal é estabelecer normas de responsabilidade na gestão das finanças públicas estatais, procurando evitar o mal endêmico dos desequilíbrios orçamentários e financeiros dos entes públicos brasileiros. Também esta legislação privilegia ou revitaliza a função planejadora da atuação pública, desprestigiada em favor das atividades executivas (ou de execução) propriamente ditas. Finalmente, institui mecanismos de controle da atuação dos agentes públicos, de maneira a propiciar condições de observar e corrigir os desvios de rumo, e, permanecendo estes, penalizar os administradores relapsos.

Não quer e não pode esta legislação adentrar na parcela autônoma de atuação municipal, qual seja, a de instituir e cobrar tributos de sua competência exclusiva, bem como dispor sobre isenções, anistias, remissões e outros benefícios de ordem tributária na sua esfera privativa e constitucionalmente delimitada de atuação.

Assim, a resposta ao quesito nº 1, no qual se indaga se há impedimento legal na concessão dos benefícios “elencados” na lei municipal é, em princípio, negativa, observando-se que as rendas e tributos que permitem a concessão dos mesmos são da esfera local, tão-somente. E, em razão da resposta àquele item, fica prejudicada a segunda questão.

Já o item 3 traz indagação acerca das limitações colocadas pela lei local, que restringe os benefícios a empresas do ramo

¹ As outras são o poder de polícia e o serviço público.

² Curso de Direito Administrativo, 13ª edição, São Paulo: Editora Atlas, 2001, p. 59

³ Não é o “livre mercado” que se defende?

industrial, comercial atacadista, prestador de serviços e de turismo, em face do princípio da isonomia.

Preocupação meritória, mas excessiva, dos dirigentes maringáenses. O princípio da isonomia é o que exige tratamento igual aos que se encontram na mesma situação, e não somente autoriza mas exige tratamento diferente aos que não estavam naquela situação. A lei é que pode, naturalmente a partir de motivação suficiente, ponderar as circunstâncias e determinar quais os tratamentos que serão devidos a uns e outros.

A Administração Pública deve dispensar a seus administrados tratamento isonômico, sem favor ou desfavor de alguns em relação a outros, quando em idêntica condição. E, de circunstâncias diversas, retirar conseqüências diferentes.

No caso em estudo, o Legislativo local decidiu não contemplar outros ramos de atividade com os benefícios previstos na legislação, e teve seus motivos, que não cabe perquirir neste momento, mas certamente envolveu um estudo de viabilidade e de potencialidades econômicas locais para instituir este tratamento diferenciado. Ainda, analisando-se perfunctoriamente os ramos privilegiados observa-se que estes têm um potencial multiplicador na cadeia de atividades econômicas, fator que poderia ter sido utilizado como um dos definidores da sua escolha.

As elucubrações neste particular poderiam levar muito longe, mas o que deve restar claro, respondendo ao terceiro ponto, é que não ofende a isonomia o tratamento diferenciado por ramos de atividade econômica do contribuinte, quando da concessão de benefícios fiscais. O planejamento da economia local com o fomento de algumas atividades, sempre em vista do bem estar geral do povo, é que norteiam e justificam a escolha legislativa.

O quarto ponto da consulta questiona sobre a regularidade da disposição que prevê venda com pagamento parcelado de terrenos industriais, com descontos proporcionalmente maiores ao número de empregos que as empresas beneficiárias se propõem ofertar, ou doação de terreno mediante prévia autorização legislativa, em casos de comprovado interesse público. Assunto correlato, na pergunta 8, se aborda sobre a regularidade do pagamento de alugueres às empresas que se transfiram de outras regiões do Estado ou do País.

Começando com o denominado interesse público, não é outra a justificativa para toda e qualquer função da Administração Pública. Assim, a expressão utilizada no artigo 6º da legislação que se analisa é redundante ao se observar que somente o interesse público pode justificar a concessão de benefícios de qualquer ordem a parcela restrita da sociedade. Isto porque quem financia o favor fiscal é toda a sociedade e somente porque haverá retorno direto ou indireto é que se o pode autorizar. Imagina-se que o legislador municipal apenas quis salientar a exigência tácita em toda legislação.

Este artigo 6º, de conteúdo similar ao artigo 82 da Lei Orgânica Municipal, deve ser lido em conjunto e sob as limitações implícitas no artigo 83 da mesma normatização, e que prevê que "o Município, preferentemente à venda ou doação de seus bens imóveis, outorgará concessão de direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e concorrência pública".

A concessão de direito real de uso, prevista no artigo 7º do Decreto-Lei nº 271/67, é o contrato pelo qual a Administração transfere, como direito real resolúvel, o uso remunerado ou gratuito de terreno público ou do espaço aéreo que o recobre, para que seja utilizado com fins específicos por tempo certo ou por prazo determinado.⁴

Então, o interesse público ficará melhor resguardado, no entender dos legisladores que elaboraram a Carta Diretiva Municipal, se ao invés da doação pura e simples, ocorrer a concessão de direito real de uso. E, acrescente-se, também a doação onerosa ou condicional parecem atender melhor ao interesse público que a sem encargo.

Quanto à venda a prazo ou à vista com desconto proporcional à possível geração de empregos, não parece ferir o ordenamento constitucional. A modificação da legislação para condicionar a manutenção do benefício, em certo prazo, à efetiva comprovação da oferta e permanência dos empregos parece a este Procurador, contudo, aconselhável.

As argumentações expendidas no último parágrafo cabem inteiramente à hipótese de pagamento de alugueres às empresas que se deslocam de outras regiões – autêntico instrumento de "guerra fiscal".

Concluído este ponto, que versava sobre benefício de ordem creditícia, financeira ou patrimonial, os próximos três questionamentos referem-se a benefícios de ordem tributária, e serão tratados em conjunto.

O quesito nº 5 trata de isenções condicionais e a prazo certo do IPTU, o de nº 6 aborda a isenção total do ISSQN e da Taxa de Localização para algumas atividades e de 50% do ITBI dos imóveis abrangidos pelos empreendimentos apoiados pelo PRODEM, e o de nº 7 autoriza a devolução do ICMS incremental gerado por novo empreendimento ou por expansão de existente.

Aquí cabe uma brevíssima digressão sobre os tributos, que no ordenamento jurídico compreendem três modalidades: o imposto, a taxa e a contribuição de melhoria.

Conforme sua finalidade, o imposto é normalmente tributo não vinculado, cuja arrecadação destina-se a cobrir as despesas públicas de qualquer espécie, garantindo o funcionamento da máquina estatal. E seu fato gerador é uma situação independente de qualquer atividade estatal.⁵

A taxa é o tributo que tem por fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.⁶

E a contribuição de melhoria é destinada a cobrir os custos incorridos pelo Poder Público na execução de obra pública de que decorra valorização imobiliária ao proprietário.⁷

Então, o único tributo que não tem relação com uma atividade estatal é o imposto, enquanto as outras modalidades tributárias têm como parâmetro uma prestação de serviço público. No caso da contribuição de melhoria, uma obra valoriza um imóvel, e a

⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 6ª edição, São Paulo: Malheiros. 1995. p. 473.

⁵ Código Tributário Nacional, artigo 16.

legislação permite que o ente público tributário institua tributo para ressarcir-se dos custos dessa obra. A referência do tributo é, portanto, o custo da obra, e limita-se a imposição individual à valorização do imóvel do proprietário e a total, ao custo da obra.

Já a taxa remunera a prestação de serviço público específico e divisível, colocado à disposição ou prestado ao contribuinte. Ora, se é serviço específico e divisível que tem um custo, este custo necessariamente será cobrado de todos que usufruem ou estão em condições de usufruírem do serviço. Ou seja, o custo do serviço remunerado por taxa é dividido pelos efetivos ou potenciais contribuintes.

Conclui-se dessa argumentação que a Taxa de Localização não pode deixar de ser cobrada dos beneficiários do PRODEM, porque seu custo será dividido pelos demais usuários do mesmo serviço, ocasionando um tratamento não isonômico a estes – que se encontram na mesma situação do isento.

Contudo, e não se pode deixar de considerar esta importantíssima circunstância, há legislação local autorizativa de tal desoneração, a ser obedecida pelo Administrador, se e enquanto permanecer vigente, o que pode ser modificado por iniciativa do Poder Executivo local, com a anuência do Poder Legislativo.

Assim, se pode concluir que as isenções e outros benefícios tributários concedidos no âmbito do PRODEM estão dentro da regularidade.

Merece, neste ponto, especial destaque a inclusão das atividades de *call center* e *leasing* na isenção do ISSQN, conforme artigo 8º-A, acrescido pela Lei nº 5206, de 11 de setembro de 2000. Se existiam empresas desses ramos em atividade em Maringá, sua provável receita estava incluída no orçamento, o que determina que a isenção concedida seja devidamente compensada, nos termos do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, anteriormente citado.

A nona pergunta foi vinculada à possível resposta negativa aos quesitos 4, 5, 6, 7 e 8, pelo que resulta prejudicada.

Salienta-se que na hipótese de instalação de novo empreendimento na cidade, a inexistência de receita de impostos prevista por conta dessa atividade econômica não permite concluir tratar-se de qualquer espécie de renúncia de receita, pois que inexistia previsão de receita a dispor. Em se tratando de estabelecimento antigo, em deslocamento dentro do âmbito territorial municipal, as isenções concedidas como incentivo a esta mudança de local devem ser compensadas nos termos da Lei Complementar nº 101/2000.

E no caso dos impostos incidentes sobre imóveis (ITBI, IPTU), igualmente verificada a situação anterior e o caso concreto, cujas múltiplas variações seria impossível analisar nos estreitos limites deste parecer, à primeira vista se o bem era integrante do patrimônio municipal e portanto não geraria impostos a serem computados para fins de previsão orçamentária da receita, as isenções e reduções de incidência não afetam as metas de resultado previstas. Mas se o imóvel era particular, os encargos tributários foram previstos na receita municipal, e o tratamento a ser aplicado é o exigido pelo artigo 14 da LRF, com a compensação da receita perdida.

E, a partir da edição daquela Lei Complementar, entende-se que o princípio da transparência da atividade pública foi reforçado, devendo o município, em lei específica,⁸⁸ LRF, a

rt. 26.

A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1º O disposto no caput aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípua, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil. Nominando os beneficiários, autorizar a concessão aos que se enquadram na legislação de fomento de cada um dos benefícios, sejam via redução de receitas (isenções, diminuição de valores) ou aumento de gastos (devolução do ICMS incremental, preparo de terrenos, locação de prédios, execução de obras públicas). Isto porque a lei do PROEM é lei genérica, autorizativa, mas a Lei de Responsabilidade Fiscal exige⁹ sejam os favores oficiais, já que feitos em nome do interesse público e com recursos da comunidade, informados a todos os cidadãos.

Isto considerado, entende este Ministério Público de Contas pelo conhecimento desta consulta, e no mérito pela resposta no sentido da possibilidade da concessão de favores fiscais, financeiros, creditícios ou patrimoniais, previstos na Lei Municipal nº 4424/97 e suas posteriores alterações, com alerta de que as situações específicas que representarem renúncia de receita deverão ser objeto de compensação nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, e que todo e qualquer benefício concedido com fundamento nesta lei deve ser objeto de lei específica, como exige o artigo 26 da mesma Lei Complementar nº 101/2000.

Curitiba, 1 de junho de 2003

LAERZIO CHIESORIN JUNIOR
Procurador

⁸⁶ Código Tributário Nacional, artigo 77.

⁸⁷ Código Tributário Nacional, artigo 81.

§ 2º

Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

⁸⁹ E aqui aparentemente não padece de inconstitucionalidade.

RECURSO DE REVISTA

1 - ADMISSÃO DE PESSOAL

Relator : Conselheiro Artagão de Mattos Leão
Protocolo : 478987/98-TC.
Origem : São Jorge do Ivaí
Interessado : JULIO GROCHOSKI NETO
Sessão : 24/04/03
Decisão : Resolução 1695/03-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN

Recurso de Revista, relativo a negativa de registro a admissão de pessoal. Improcedência do recurso, devido a impossibilidade de inclusão de critérios subjetivos para seleção de candidatos em concursos públicos; falta de habilitação de alguns candidatos aprovados para o exercício do cargo; aprovação no concurso de membro da comissão especial de seleção de pessoal, evidenciada fraude no certame e a infringência ao princípio da impessoalidade.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, RESOLVE, receber o presente Recurso de Revista, por tempestivo para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se na íntegra os termos da Resolução nº 16319/98, nos termos dos Pareceres nºs 1214/99 e 12017/01, respectivamente, da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos e da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e os Auditores MARINS ALVES DE CAMARGO NETO e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES.

Foi presente a Procuradora-Geral junto a este Tribunal, KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, em 24 de abril de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

PARECER Nº : 1214/99- DATJ

Inconformados com a decisão desta Corte de Contas, consubstanciada na Resolução nº 16.319/98, onde foi negado registro a admissão de pessoal realizada pelo Município de São Jorge do Ivaí, vem os servidores nomeados em decorrência do aludido Concurso, interpor **Recurso de Revista**, com a finalidade de ver reconsiderada dita Resolução.

O Recurso de Revista está previsto no Artigo 40 da Lei Estadual nº 5.615, de 11.08.67 e no Artigo 65 do Regimento Interno deste Tribunal, sendo os Interessados partes legítimas para sua interposição, de acordo com o disposto no Artigo 42 da supracitada lei.

Ressalte-se que o Recurso é tempestivo, conforme atesta o Ilustre Conselheiro Relator, no seu despacho de fls. 009.

Os Recorrentes fundamentam o seu pedido de revisão alegando que foram atendidos todos os princípios da moralidade e da impessoalidade, que não houve prejuízos ou benefícios a qualquer dos participantes do Concurso e que é interesse puramente político do atual Chefe do Poder Executivo Municipal encontrar irregularidades técnicas no aludido certame, tendo procedido a juntada de documentos referentes ao Concurso.

Com relação ao Chefe do Poder Executivo Municipal, foi anexado ao protocolizado, sob nº 1680-2/99, o Decreto nº 58/98, com a respectiva publicação, onde foi declarada a nulidade do Concurso Público, bem como dos Decretos de nomeação dos servidores admitidos em decorrência do mesmo, em atendimento aos termos da Resolução nº 16.319/98 deste Tribunal.

O motivo ensejador da negativa de registro das admissões de pessoal, ora objeto do presente Recurso de Revista, foi a existência de prova psicológica como critério de seleção dos candidatos, contrariando o estabelecido pelo inciso II do

Abordando especificamente o tema, tem-se diversos julgados tratando da Entrevista como critério de seleção de candidatos, ou melhor esclarecendo, pela ilegitimidade de exames em que predominam critérios subjetivos, como é o caso de prova psicológica, (MS nº 101.898 - DJ de 22.05.86; MS nº 113.803 - DF -DJ 04.02.88; MS nº 103.654 - DF - DJ 21.02.85; MS nº 83.068 -DF - DJ 14.05.80; MS nº 88.203 - DF - DJ 05.03.80; R.E. nº 125.556 - 1 - PR. - RDA 196-147; R.E. nº 112.676 - RDA 190-52).

Vale a pena transcrever excerto do voto do Ministro Carlos Velloso, Relator do R.E. nº 125.556 - 1 - Pr.:

“A questão se assemelha com a que examinei e decidi, por mais de uma vez, no antigo Tribunal Federal de Recursos - ilegitimidade de exames em que predominam critérios subjetivos.... Sustentei, então, que avaliações e exames de conduta de candidatos em que predominam critérios subjetivos aplicam maus-tratos no princípio da garantia da prestação jurisdicional, que o constitucionalismo brasileiro consagra, a partir da Constituição de 1.946 (CF/46, Art. 141, § 4º; CF/67, Art. 153, § 4º, CF/88, Art. 5º, XXXV) e que Pontes de Miranda disse que “foi a mais típica e a mais prestante criação de 1946” (*Comentário à Constituição de 1946*, cit.t.5 p. 108). De fato. A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Todavia, se a lesão é praticada com base em critérios que não são revelados, não pode o Judiciário prestar a tutela jurisdicional, porque não terá como verificar o acerto ou o desacerto de tais critérios. Então, por via oblíqua, estaria sendo afastada a garantia constitucional, ou, por via oblíqua, estaria sendo excluída da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

Da mesma forma, manifestou-se o Ministro Francisco Rezek, Relator do R.E. nº 112.676 - 1 - MG, cujo trecho reproduz-se:

“Entende-se por exame uma aferição necessariamente marcada pelo rigor científico. **Jamais uma entrevista em clausura, de cujos parâmetros técnicos não se tenha notícia, e onde a possibilidade teórica do desmando, do arbítrio, do capricho, do preconceito, não conheça limites.**

É certo que a psicologia vive ainda hoje um estágio primitivo, em grande parte experimental, de sua evolução como ciência. Tanto não significa que no seu domínio não se conheçam, e não se pratiquem, de longa data, em nações de vanguarda diversos métodos de avaliação da habilidade profissional dos candidatos ao serviço público. Essas práticas merecem o nome de *exames* na medida em que se assentam sobre pesquisas de valor reconhecido, qual sucede no âmbito da medicina geral. Há de abonar-se, pois, o exame psicotécnico do qual resulte a conclusão de que certo candidato, à luz de tais ou quais testes, documentados em doutrina, revela agressividade excessiva - ou, pelo contrário, demonstra índole exageradamente passiva - para o bom desempenho da função policial. Os referidos testes conduziram a idêntica conclusão se realizados em Genebra, ou em Moscou, ou em Cingapura, tais como testes de acuidade visual ou de higidez pulmonar. Isso é o que se denomina rigor científico. **É algo completamente diverso da submissão do candidato ao serviço público à subjetividade de um entrevistador de quem sequer se reclama que exponha, a posteriori, os fundamentos do seu laudo de rejeição.**”

Assim, evidenciado está que a jurisprudência do S.T.F. e de outros tribunais desde sempre foi no sentido da impossibilidade da inclusão de critérios subjetivos para seleção de candidatos em Concursos Públicos, uma vez que estes critérios não condizem com os princípios da Administração Pública, inseridos no *caput* do Art. 37 da Constituição Federal.

Além da prova psicológica, ficaram evidenciadas outras irregularidades, ensejadoras da negativa de registro do presente Concurso Público, e são: falta de habilitação de alguns candidatos aprovados para o exercício do cargo, aprovação no Concurso de membro da Comissão Especial de Seleção de Pessoal, evidenciando a fraude no certame e a infringência ao princípio da impessoalidade.

Os Recorrentes não trouxeram nenhum fato novo que já não tenha sido analisado nos pareceres que embasaram a decisão desta Corte, e nem justificam a revisão da Resolução nº 16.319/98 - TC.

Isto posto, opina-se pelo recebimento do presente Recurso, pois tempestivo e, no mérito, pela sua improcedência, mantendo-se os termos da Resolução nº 16.319/98 -TC.

É o parecer.

BÁRBARA GONÇALVES MARCELINO PEREIRA
Assessor Jurídico

Trata-se de **Recurso de Revista** interposto pelos servidores Julio Grochoski Neto e outros (*protocolo nº 47898-7/98*), Adalto Lopes Duenha e outros (*protocolo nº 48248-8/98*) e Elisina Isura Coqui e outros (*protocolo nº 48249-96/98*), contra a decisão desta Corte, proferida nos autos nº 9747-7/96, de **admissão de pessoal**, consubstanciada na Resolução nº 16.319/98, a qual negou registro à admissão de pessoal realizada pelo Município de São Jorge do Ivaí em decorrência do Concurso Público objeto do Edital SP nº 001/95.

Alegam os recorrentes que apenas por interesse político do atual Chefe do Poder Executivo Municipal apontou a esta Corte os vícios no concurso. No mais, se limitam a genéricas alegações de que o concurso referido atendeu plenamente aos princípios da moralidade e da impessoalidade, e que não houve prejuízos ou benefícios a qualquer dos participantes do certame.

Através do protocolo nº 16.802/99, informa o Chefe do Executivo Municipal que, nos termos do Decreto nº 58/98, foram anulados todos os decretos de nomeação decorrentes do indigitado concurso.

A douta DATJ em seu parecer nº 1214/99 aponta o recurso como tempestivo, mas quanto ao mérito, manifesta-se pela **improcedência** do Recurso de Revista, mantendo os termos da Resolução nº 16.319/98-TC, vez que os recorrentes não anexaram nenhum fato novo que já não tivesse sido analisado.

Segundo a unidade técnica foram os seguintes motivos que geraram a negativa de registro:

- a existência de prova psicológica como critério de seleção dos candidatos, ferindo assim o art. 37, inciso II da CF/88;
- irregularidades no certame tais como a inabilitação de determinados candidatos aprovados e nomeados, por não comprovação do grau de escolaridade exigido; e,
- a aprovação no concurso do Sr. Claudemir Juvêncio, o qual também era membro da Comissão de Concurso.

Em síntese é o relato do feito.

Não obstante se constate, em tese, a plausibilidade da pertinência do recurso em relação à validade da prova psicológica, verifica-se o óbice à sua procedência em razão das demais falhas apontadas da instrução do feito.

De outra parte, tem-se que **em virtude da edição do Decreto Municipal nº 58, de 31/12/98, revogando as admissões efetuadas**, sobreveio a **absoluta impossibilidade jurídica do conhecimento do presente Recurso de Revista**, pela perda do objeto do feito principal, salvo se suspenso o decreto revocatório, por decisão judicial.

Para aferir se houve tal suspensão foi convertido o julgamento do feito em diligência, conforme proposta contida no Parecer Ministerial nº 13.924/99.

Intimado o prefeito José Luiz Bovo, este, em atendimento ao contido na Resolução nº 10942/99, esclareceu que **os servidores abrangidos pelo Decreto nº 58/98, foram desligados do serviço público municipal em 15/12/98**, não estando assim, à prestarem serviços à municipalidade, motivo pelo qual, não estão a receber remuneração dos cofres públicos.

Quanto aos recorrentes, **o Sr. Adalto Lopes Duenha e o Sr. Júlio Grochoski Neto protocolaram resposta**, informando não promoveram qualquer ação judicial tendente a anular os efeitos do Decreto Municipal nº 58/98.

Ante o exposto este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifesta-se pelo **não provimento do presente recurso de revista**, tanto em razão dos vícios apontados na instrução dos autos nº 9747-7/96, cuja materialidade não restou afastada nas razões recursais, como pelo fato de ter havido, após a interposição dos recursos de revista, Decreto Municipal anulando as nomeações tidas por irregulares, ato este que não foi atacado pela via judicial, e que conseqüentemente está a produzir efeitos hábeis, sendo valido e eficaz.

É o Parecer.

Curitiba, 30 de dezembro de 2001.

GABRIEL GUYLÉGER
Procurador

RECURSO DE REVISTA

1 - MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

Relator : Conselheiro Artagão de Mattos Leão
Protocolo : 173827/01-TC.
Origem : Município de Campo Mourão
Interessado : Tauillo Tezelli
Sessão : 15/05/03
Decisão : Resolução 2106/03-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN

Recurso de Revista, relativo a decisão que determinou o encaminhamento de peças de processo ao Ministério Público estadual. Recebimento do Recurso com seu provimento, já que o município observou e implementou todas as determinações do Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, RESOLVE:

Receber o presente Recurso de Revista, por tempestivo, para, no mérito, dar-lhe provimento e reformar a decisão recorrida, contida na Resolução nº 5811/01 - TC, no sentido da desnecessidade de encaminhamento de peças, do processo protocolado sob nº 284380/97, ao Ministério Público Estadual.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, e os Auditores CAIO MÁRCIO NOGUEIRA SOARES e JAIME TADEU LECHINSKI.

Foi presente a Procuradora-Geral junto a este Tribunal, KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, em 15 de maio de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

PROCOLO Nº 173827/01-TC
INTERESSADO: MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA

I - BREVE RELATO

Cinge-se o presente expediente a Recurso de Revista interposto pelo Município de Campo Mourão, à época, representado pelo Senhor Tauillo Tezelli, na qualidade de prefeito municipal, inconformado com o teor da Resolução nº 5811, exarada em 08 de maio de 2001, que determinou o encaminhamento das peças constantes do protocolado nº 284380/97 ao Ministério Público Estadual para as providências de estilo, em face da inobservância do item II da Resolução nº 7002/00 que assinou o prazo de trinta dias para que o Município adotasse as providências contidas nas conclusões da auditoria realizada, quanto à situação jurídica do seu Quadro de Pessoal, dando ciência à Corte de Contas do Paraná.

Alega o Recorrente em sua peça de defesa produzida perante este Tribunal de Contas que, embora notificado o Município do contido na Resolução que aprovou o relatório de auditoria, o prazo fixado transcorreu *in albis* "por falha no sistema de recepção e direcionamento dos documentos no Município, isto porque as providências indicadas na auditoria realizada em 1997, foram adotadas na seqüência, independentemente da fixação de qualquer prazo".

Na peça recursal percebe-se o enfrentamento de todos os itens constantes do relatório de auditoria, como também o atendimento de todos os seus aspectos formais e materiais.

Recebido o recurso por tempestivo, o mesmo foi analisado pela Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos que lançou o parecer nº 4967/01, inicialmente, opinando pela devolução de alguns protocolados que se encontravam em diligência no Município que versavam sobre assuntos conexos ao recurso, sendo referida solicitação atendida, o que motivou novo parecer da DATJ de nº 8096/01, no qual concluiu pelo provimento do presente recurso, com a conseqüente reforma da decisão recorrida.

A douta Procuradoria junto a este Tribunal lançou o parecer de nº 1382/03, no qual perfilha do mesmo entendimento esposado pela DATJ. Portanto, concluiu pelo reforma da decisão contida na Resolução nº 5811/01.

É o relatório.

II – DO VOTO

Do manuseio das peças carreadas aos autos ora em exame, e de acordo com a instrução do processo, verifica-se que o Município observou e implementou todas as determinações do Tribunal de Contas, constantes do relatório de auditoria levado a efeito em 31 de julho de 1997, não restando nenhum fato pendente, razão pela qual VOTO pelo conhecimento do presente recurso para, no mérito, reformar a decisão corporificada na Resolução nº 5811, de 08 de maio de 2001, no sentido da desnecessidade de encaminhamento de peças do processo protocolado sob o nº 284380/97 ao Ministério Público Estadual.

Sala das Sessões, em maio de 2003.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

RECURSO DE REVISTA

1. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIO - DESAPROVAÇÃO - 2. TERMO ADITIVO - 3. TRANSFERÊNCIA DE PENDÊNCIA.

Relator : Fernando Augusto Mello Guimarães
Protocolo : 74970/02-TC.
Origem : Município de Santa Fé
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 17/04/03
Decisão : Resolução 1594/03-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Recurso de Revista. Desaprovação de Contas diante da ausência de apresentação do termo aditivo que estendeu o prazo de vigência do convênio até 31.12.2003. Provimento parcial por não haver nulidade na Resolução atacada. Transferência da pendência para o exercício de 2003. Não suspensão do trâmite do Recurso.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, RESOLVE I - receber o presente Recurso de Revista, por tempestivo, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, por não haver nulidade na Resolução atacada.

II - Deferir a transferência da pendência para o exercício de 2003, devendo o Município prestar contas do convênio até 31 de março de 2004, ressaltando que o caso em exame não caracteriza hipótese de suspensão do trâmite do recurso, uma vez que, juntado o termo aditivo, far-se-á necessário um novo exame no momento da apresentação das contas.

Participaram do julgamento os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e o Auditor ROBERTO MACEDO GUIMARÃES.

Foi presente a Procuradora -Geral junto a este Tribunal, KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, em 17 de abril de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

VOTO RECURSO DE REVISTA

Interessados Laudelino Crivelaro

Protocolo 7497-0/02 Resumo Executivo: Não há nulidade na resolução atacada; Provimento em relação á transferência de pendência; Não cabe suspensão do trâmite do recurso, juntado o termo aditivo haverá novo exame no momento da apresentação das contas.

Exercício 1997

Data 12/03/03

1 Resolução que desaprovou as contas nº 1491 data: 21/02/2002

1.1 Motivos ensejadores da desaprovação

a Ausência de apresentação do termo aditivo de convênio.

b Objetivos pretendidos não foram atingidos.

2 Razões do recorrente

a As contas foram desaprovadas devido à falta de apresentação do termo aditivo de convênio, não juntado por lapso na gestão do então prefeito. O termo aditivo, que estende o prazo de vigência do convênio até 31 de dezembro de 2003, foi juntado com o Recurso interposto, tendo sido assinado 5 dias após o envio das justificativas ao TC, antes, portanto, da decisão vergastada.

b A PENALIDADE IMPOSTA AO EX-PREFEITO FOI IMPUTADA SEM GARANTIA DE CONTRADITÓRIO, NÃO SE COMPROVANDO O DOLO NO MANUSEIO DO DINHEIRO PÚBLICO.

c A DECISÃO, PELOS MOTIVOS EXPOSTOS, DEVE SER REVISTA, UMA VEZ EIVADA DE NULIDADE.

3 Instrução

3.1 Parecer da Diretoria de Contas Municipais Parecer nº 47/02

a O Tribunal deve deixar de apreciar a questão da legitimidade da parte recorrente e do mérito do recurso para conceder prazo para a regularização do caso em decorrência da prorrogação e do interesse da municipalidade em concluir o convênio.

b RECOMENDA A SUSPENSÃO DO TRÂMITE DO RECURSO E O DEFERIMENTO DA TRANSFERÊNCIA DA PENDÊNCIA PARA O EXERCÍCIO DE 2002, DEVENDO O MUNICÍPIO PRESTAR CONTAS DA PRESENTE PARCELA ATÉ 31/03/2003.

3.2 Parecer do Ministério Público Parecer nº 342/02

a Quanto à restituição imposta ao ex-prefeito: Poderá vir a ser descaracterizada de acordo com o que venha a ser decidido; A restituição é de caráter pessoal, havendo ilegitimidade de contestação por parte do atual prefeito; O dolo fica caracterizado pela simples constatação de não terem sido os recursos utilizados para as finalidades especificadas; Houve oportunização de contraditório.

b Tendo em vista que o termo aditivo do convênio foi celebrado antes da Resolução atacada e que a atual administração chamou a responsabilidade da execução do acordo, o Município deverá prestar as contas do convênio, bem como comprovar a aplicação dos recursos repassados e a conclusão dos objetivos traçados.

c Recomenda a suspensão do trâmite do presente Recurso, e o deferimento da transferência da pendência para o exercício competente.

4 análise do mérito

a Cabe a esta Corte a invalidação de atos próprios ilegais. Uma vez tendo sido oportunizado o contraditório e todas as formalidades legais seguidas, não há que se falar em invalidação. Podem, entretanto, novos fatos alegados vir a consubstanciar a revisão do ato. Tendo em vista que o termo aditivo foi celebrado antes da Resolução que julgou irregulares as contas em exame e que a nova Administração investiu-se da responsabilidade de concluir o convênio, há motivos suficientes para que o Tribunal de Contas reveja sua decisão.

b NÃO HÁ NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE DOLO POR PARTE DO EX-PREFEITO PARA QUE SEJA IMPUTADA RESTITUIÇÃO; ESTA É CABÍVEL PELA SIMPLES CONSTATAÇÃO DE NÃO TEREM SIDO OS RECURSOS UTILIZADOS PARA AS FINALIDADES ESPECIFICADAS, O QUE PODERÁ SER APURADO QUANDO DA ANÁLISE DAS CONTAS, NO PRAZO ESTABELECIDO ADIANTE.

c NÃO CABE NO PRESENTE CASO A SUSPENSÃO DO RECURSO, UMA VEZ QUE, JUNTADO O TERMO ADITIVO, FAR-SE-Á NECESSÁRIO UM NOVO EXAME NO MOMENTO DA APRESENTAÇÃO DAS CONTAS DO CONVÊNIO, QUE EXPIRARÁ EM 31 DE DEZEMBRO DE 2003.

5 Recomendações e Voto

Considerando os documentos acostados aos autos e os pertinentes dispositivos legais, voto pelo parcial provimento do presente recurso, por não haver nulidade na Resolução atacada. Entretanto, defiro a transferência da pendência para o exercício de 2003, devendo o Município prestar contas do convênio em exame até o prazo provimental, que se encerra aos 31 de março de 2004. Cabe ressaltar que o caso em exame não caracteriza hipótese de suspensão do trâmite do recurso, uma vez que, juntado o termo aditivo, far-se-á necessário um novo exame no momento da apresentação das contas do convênio.

Fernando Augusto Mello Guimarães
Conselheiro Relator

RECURSOS PÚBLICOS

1. CONCESSÃO DE AUXÍLIO - 2. ASSOCIAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS.

Relator : Fernando Augusto Mello Guimarães
Protocolo : 490087/02-TC.
Origem : Município de Leópolis
Interessado : Sebastião Braz da Silva
Sessão : 10/04/03
Decisão : Resolução 1495/03-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN

Consulta. Impossibilidade do município conceder ajuda financeira a associação de servidores municipais em dificuldade.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, RESOLVE responder a Consulta, pela impossibilidade de concessão de auxílio à Associação dos Servidores Públicos Municipais de Leópolis, corroborando o entendimento emitido no Parecer nº 3322/03, da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES, MARINS ALVES DE CAMARGO NETO e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES.

Foi presente a Procuradora-Geral junto a este Tribunal, KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, em 10 de abril de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

VOTO CONSULTA

Interessado **Sebastião Braz da Silva**

Protocolo 490087/02 RESUMO EXECUTIVO: CONSULTA; POSSIBILIDADE DE REPASSAR DINHEIRO A ENTIDADE PRIVADA; FALTA DE INTERESSE PÚBLICO; IMPOSSIBILIDADE DE AUXILIAR A ENTIDADE.

Data 07/04/03

1 Histórico

Trata-se de consulta a respeito da legalidade do Município oferecer algum tipo de ajuda financeira à Associação dos Servidores Públicos Municipais, que não está conseguindo sobreviver com a arrecadação advinda da contribuição dos associados.

2 Instruções Técnicas e Considerações

2.1 Conclusão da Diretoria de Contas Municipais Parecer nº 16/03

a O Município poderá conceder recursos públicos a entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que desenvolvam atividades de utilidade pública – e não o beneficiamento apenas dos seus associados e dependentes - voltadas à educação, saúde e assistência social, desde que os repasses estejam previstos nas leis orçamentárias, que haja fiscalização, seja seguido o princípio da economicidade.

2.2 Parecer do Ministério Público Parecer nº 3322/03

a Pela impossibilidade de concessão de auxílio, uma vez que a entidade tem por objetivos, dentre outros, promover ações em benefício de seus associados e promoção dos sócios nos aspectos esportivo, assistencial e cultural.

3 Considerações e Voto

Tema interessante e que permeia a presente consulta diz respeito ao interesse público. O que é interesse público? A quem cabe definir quais são os interesses públicos? Cabe ao Tribunal de Contas resolver quais devem ser os interesses públicos?

Primeiramente cabe ressaltar que não há dispositivo legal que precise o que deva ser considerado interesse público. O que podemos encontrar em textos legais são objetivos determinados como interesses públicos. Dessa forma, as fontes usadas no desenvolvimento do estudo em tela são, primordialmente, doutrinárias.

O interesse público se assenta em fato ou direito de proveito coletivo ou geral. Está, pois, adstrito a todos os fatos ou todas as coisas que se entendam de benefício comum ou para proveito geral, ou ainda que se imponham por uma necessidade de ordem coletiva. O elemento que estiver direcionado ao bem comum da sociedade pode, então, ser considerado interesse público. O interesse público é considerado, por muitos autores, como sendo interesse geral, opondo-se ao interesse individual. Mas, quando um interesse individual torna-se compartilhado por parte grande da comunidade, ele passa a ser interesse geral.

Ada Pellegrini Grinover observa que o interesse público constitui interesse de que todos compartilham, mas evoca, para caracterizá-lo, a figura do Estado e daqueles interesses que o Estado escolheu como os mais relevantes, através de consulta aos valores prevalentes na sociedade. O conceito de interesse público, sob a acepção jurídica, tem por base a questão da competência para a arbitragem entre os interesses particulares. A expressão interesse público reclama a presença do Estado-Legislador, ou do Estado-Administrador. É a presença do Estado, através do Poder Político, que diferencia interesse geral de interesse público; interesse geral é o interesse voltado para o bem comum, enquanto interesse público é o interesse que o Estado determinou como importante para a consecução do bem comum. Essa diferenciação é muito importante uma vez que, não existe apenas um caminho para a busca do bem comum; há diferentes ideologias políticas com o mesmo fim, mas com diferentes idéias de como atingir esse fim. É justamente aqui, que entra o interesse público determinado pelos governantes do Estado como os interesses essenciais para a busca do bem comum.

Alguns autores fazem a diferenciação acima explicitada de maneira diferente, dividem o interesse público em primário e secundário. O interesse público primário compreenderia o interesse da sociedade em geral, enquanto o secundário seria o interesse determinado pela Administração. No fundo são os mesmos institutos dos quais tratamos acima, apenas com nomenclaturas diferentes. Seguindo essa classificação o objeto desse estudo seriam os interesses públicos secundários.

De acordo com a linha de raciocínio apresentada, a quem incumbe definir os interesses públicos? é ao Poder Legislativo, legitimado para a formalização da vontade geral, democraticamente expressa e institucionalizada, que cumprindo a função política através do processo legislativo, positiva valores, diretrizes, princípios e regras? O Poder Executivo, principalmente através do Plano Plurianual e das Leis Orçamentárias, também tem papel de enorme importância na determinação dos interesses públicos.

Como bem se sabe, os três poderes estão sujeitos a controle por parte dos outros poderes, formando um sistema de freios e contrapesos no qual nenhum deles se sobressai. Assim, até a escolha dos interesses públicos pode ser avaliada pelos outros poderes, em determinados casos. Leis que atentem contra o interesse da coletividade podem ter sua legitimidade analisada antes mesmo de entrarem em vigor. Atos da Administração Pública também podem sofrer controle em face de seus motivos, causas ou finalidade não serem legítimos.

O papel do Tribunal de Contas localiza-se justamente nesse controle. Não cabe a este Tribunal, decidir quais serão os interesses públicos de determinado município, mas avaliar, em alguns casos, se esses interesses estão sendo buscados; se as ações da Administração estão de acordo com os objetivos firmados como interesses públicos. A fiscalização das Cortes de Contas em relação aos interesses públicos se dá em relação às finalidades dos atos administrativos, analisando se está havendo desvio de poder, isto é, se o agente está se servindo de um ato para satisfazer finalidade alheia à natureza do ato utilizado, ou alheia ao interesse público, usando de seus poderes para, por exemplo, prejudicar inimigos ou beneficiar amigos. Importante destacar que no desvio de poder, ao contrário do que se habitualmente afirma, nem sempre há um móvel, uma intenção inadequada.

Passemos agora à análise do caso em questão. Dentre todas as opiniões juntadas ao presente protocolado ficou claro que alguns dos requisitos essenciais para que os repasses à Associação dos Servidores Públicos Municipais venham a acontecer é de que: a entidade não tenha fins lucrativos e promova o interesse público e não o beneficiamento apenas dos seus associados e dependentes”.

A finalidade não lucrativa da entidade é patente, uma vez que seus objetivos nada têm de relação com lucro e nem seus diretores são remunerados. Entretanto, há um outro requisito, qual seja, promover o interesse público. São enumerados nove objetivos sociais no regimento interno da referida entidade sendo oito destinados a beneficiar unicamente seus associados; o

único objetivo elencado que pode ser dito como de interesse público é: "De forma que não firmam seu estatuto, a ASSERP poderá, externar seu ambiente físico, às entidades sociais do município, para promoção de relevância pública, coletiva, em caráter de prestação de serviço público". Acredito que, o próprio Executivo municipal poderá avaliar melhor, os proveitos que a Associação pode trazer para os interesses da comunidade. Entretanto, autorizar que suas dependências sejam usadas para promoção de relevância pública não torna a entidade como de interesse público. Não são raros os casos de entidades particulares que permitem que o uso de seu ambiente físico para finalidade pública e, nem por isso, são consideradas entidades de interesse público.

Em minha perspectiva, se a associação não está conseguindo sobreviver apenas com a contribuição de seus associados é porque sequer está cumprindo os objetivos que beneficiam unicamente seus próprios sócios. Dessa forma, caso o Município repasse recursos para a entidade, estará empregando a maior parte do dinheiro público destinado ao referido grêmio de modo a favorecer claramente um grupo específico de pessoas em detrimento do resto da coletividade, incorrendo em desvio de poder. Por isso, VOTO pela impossibilidade de concessão de auxílio à Associação dos Servidores Públicos Municipais de Leópolis, corroborando o entendimento do Ministério Público.

Davi Gemael de A. Lima

Responsável Técnico pelo Estudo

Fernando Augusto Mello Guimarães

Conselheiro Relator

ROYALTIES - ITAIPU

1 - RECEITA - BASE DE CÁLCULO - CF/88

Relator : Conselheiro Artagão de Mattos Leão
Protocolo : 452207/02-TC.
Origem : Município de Diamante D'Oeste
Interessado : Presidente da Câmara Municipal
Sessão : 13/05/03
Decisão : Resolução 2047/03-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN

Consulta. Impossibilidade de inclusão de receita proveniente dos royalties de Itaipu na base de cálculo fixada no caput do art. 29 - A da CF/88, por não estar compreendida no conceito de receita tributária.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, RESOLVE
I - Responder à presente Consulta, pela impossibilidade de integração dos royalties no conceito de receita tributária, para fins de cálculo do limite das despesas da Câmara Municipal, nos termos do Parecer nº 4409/03, da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal.

II - Enviar cópias da presente decisão a todos os Municípios paranaenses beneficiados pelos royalties da Itaipu.
Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, e o Auditor JAIME TADEU LECHINSKI.

Foi presente a Procuradora-Geral junto a este Tribunal, KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, em 13 de maio de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN

Presidente

PARECER : 4409/03

Através do presente expediente, busca o Presidente da Câmara Municipal de Diamante D'Oeste, Sr. **Faustino Rodrigues Magalhães**, colher o posicionamento deste E. Tribunal acerca da possibilidade ou não de computar os valores recebidos pelo Município a título de *royalties* na receita tributária, para os fins do art. 29-A da CF/88.

Alega o Consultante que a exclusão dos *royalties* do referido cálculo faria com que o limite de despesas com pessoal sofresse

uma diminuição de R\$16.730,83 para R\$12.384,42, conduzindo a Câmara a sério impasse, uma vez que seu gasto mensal remonta à R\$15.942,91.

A Diretoria de Contas Municipais (fls. 23-24) manifesta-se pelo não conhecimento da Consulta, ao fundamento de que o parecer emitido pela Assessoria Jurídica do Município não enfrenta a problemática jurídica subjacente ao caso.

É o que tinha a relatar.

Preliminarmente, este Ministério Público pede vênia para **discordar** do entendimento da Douta Diretoria e posicionar-se pelo **conhecimento** do feito.

O Município espera uma definição que, pela complexidade, especialidade e repercussão (mormente nos futuros processos de prestação de contas), cumpre a esta E. Corte realizar.

Adentrando, assim, na avaliação do mérito, respondemos que **não é possível incluir a receita proveniente dos royalties na base de cálculo fixada no caput do art. 29-A da CF/88, por não estar compreendida no conceito de receita tributária.**

Os *royalties* são *compensação financeira* (art. 1º da Lei nº 7990/89), ou seja, **contraprestação** devida pelos concessionários de serviço de energia elétrica em função da (I) utilização de bens de propriedade da União e da (II) geração de uma série de inconvenientes aos Estados e Municípios atingidos, de algum modo, pela exploração.

Foi justamente em virtude do primeiro fundamento (I) que a matéria veio disciplinada no §1º do artigo 20 da Constituição Federal - que dispõe, em seu inciso VIII, que os potenciais de energia hidráulica são bens da União - e não no capítulo atinente ao Sistema Tributário Nacional, como seria natural se se tratasse realmente de tributo.

Com efeito, os *royalties* emergem antes de uma relação de **propriedade** que de uma relação de **poder**, o que os distancia do terreno tributário. É o que bem destaca KIYOSHI HARADA, no seguinte excerto de sua obra:

“**Não se pode conceber a compensação financeira como tributo** se ela envolve, necessariamente, **contraprestação** de bens pertencentes à União (recursos hídricos e minerais). Ora, entre a União, proprietária dos bens, e os concessionários de recursos hídricos ou minerais não há uma relação de poder a legitimar a imposição tributária. O que existe é mera relação de propriedade. É o que acontece, por exemplo, quando o Estado, mediante lei específica, promove, a título oneroso, a concessão de uso de bem público, ou a concessão de direito real de uso. Nessas hipóteses, haverá mera relação de propriedade, de sorte que a prestação pecuniária percebida pelo Estado ingressará no Tesouro a título de receita pública corrente, de natureza patrimonial.”¹

Demonstrando o segundo fundamento mencionado (II), temos a seguinte lição de RICARDO LOBO TORRES:

“Estabelece o art. 20, § 1º, da CF que é assegurada [...] participação no resultado [...] ou compensação financeira por essa exploração. São, portanto, mais dois tipos de ingressos patrimoniais previstos na CF. [...] Ou podem receber *compensações financeiras*, que têm a natureza de indenização pela perda de recursos naturais situados em seus territórios ou de *contraprestação* pelas despesas que as empresas exploradoras de recursos naturais causam aos poderes públicos, que se vêem na contingência de garantir infra-estrutura de bens e serviços a assistência às populações envolvidas em atividades econômicas de grande porte [...]”²

Embora os citados autores partam de fundamentos diversos, pode-se perceber que comungam da posição de que há uma feição **contraprestacional** na obrigação de pagamento dos *royalties*.

O Ministro Sepúlveda Pertence, relator do Recurso Extraordinário nº 228.800/DF, julgado à unanimidade pelo Supremo Tribunal Federal, evidencia como esse caráter **contraprestacional** é decisivo para a compreensão de que os *royalties* não são tributos, equacionando da seguinte forma a matéria:

“Por outro lado, diferentemente do que ocorre em relação aos impostos – espécie tributária não-vinculada a qualquer contraprestação estatal -, tanto a participação nos resultados como a CFEM **têm sua causa** – direta ou indireta, como se verá – **na**

¹ HARADA, Kiyoshi.

Direito Financeiro e Tributário

– 8ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001

– p. 68

– sem destaques no original.

² TORRES, Ricardo Lobo,

Curso de Direito Financeiro e Tributário

– 9ª ed. São Paulo: Renovar, 2002 - p. 171.

exploração de recursos hídricos, para fins de geração de energia elétrica, e minerais – bens integrantes do patrimônio da União (CF/88, art. 20, VIII e IX).

Com razão, desse modo, a decisão recorrida e o parecer do Ministério Público, ao afirmarem o caráter não tributário das receitas previstas no art. 20, § 1º, da Constituição. [...]

A compensação financeira se vincula, a meu ver, não à exploração em si, mas aos problemas que gera. Com efeito, a exploração de recursos minerais e de potenciais de energia elétrica é atividade potencialmente geradora de um sem número de problemas para os entes públicos, especialmente para os municípios onde se situam as minas e as represas. Problemas ambientais – como a remoção da cobertura vegetal do solo, poluição, inundação de extensas áreas, comprometimento da paisagem e que tais –, sociais e econômicos, advindos do crescimento da população e da demanda por serviços públicos. [...] Pois bem. Dos recursos despendidos com esses e outros efeitos da exploração é que devem ser compensadas as pessoas referidas no dispositivo [Estados, Distrito Federal e Municípios].”³

Para reforçar a idéia de que os *royalties* situam-se no plano financeiro e não tributário, basta perquirir – na mesma linha de indagações sugeridas por KIYOSHI HARADA - quem seria o “sujeito ativo” desse “tributo”, uma vez que a Constituição alude apenas a diversos destinatários (órgãos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Realmente, somente o Texto Maior pode fixar a competência tributária da União, dos Estados e Municípios. Se nos artigos apropriados nada dispôs a respeito dos *royalties*, é sinal que estes, definitivamente, não encontram repouso no terreno tributário.

Para espancar qualquer dúvida acerca do assunto, faz-se mister salientar que, mesmo antes da inserção de limitações de despesa do Legislativo Municipal através da Emenda Constitucional nº 25/2000, o art. 8º da Lei nº 7.990/89 já dispunha ser “vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal.”

Cumpra agora, portanto, definir, já na seara do direito financeiro, qual é o enquadramento dessa receita no art. 11 da Lei nº 4.320/64.

Compartilhamos do entendimento do Supremo Tribunal Federal que, ao decidir o Recurso Extraordinário anteriormente citado, pronunciou-se no sentido de que a compensação financeira prevista no art. 20, § 1º corresponde à **receita corrente de natureza patrimonial** e não tributária. Convém transcrever, por oportuno, a referida ementa:

“Bens da União: (recursos minerais e potenciais hídricos de energia elétrica): participação dos entes federados no produto ou compensação financeira por sua exploração (CF, art. 20, e § 1º): natureza jurídica: constitucionalidade da legislação de regência (L. 7.990/89, arts. 1º e 6º e L. 8.001/90). **1. O tratar-se de prestação pecuniária compulsória instituída por lei não faz necessariamente um tributo da participação nos resultados ou da compensação financeira previstas no art. 20, § 1º, CF, que configuram receita patrimonial.** 2. A obrigação instituída na L. 7.990/89, sob o título de ‘compensação financeira pela exploração de recursos minerais’ (CFEM) não corresponde ao modelo constitucional respectivo, que não comportaria, como tal, a sua incidência sobre o faturamento da empresa; não obstante, é constitucional, por amoldar-se à alternativa de ‘participação no produto da exploração’ dos aludidos recursos minerais, igualmente prevista no art. 20, § 1º, da Constituição.”

Por último, ressalta-se que a Diretoria de Contas Municipais não vem computando o valor relativo aos *royalties* para fins de aferição do teto estipulado pelo art. 29-A da CF/88, acompanhando o inequívoco acerto da Resolução nº 1726/02, que respondeu à Consulta formulada pelo Município de Pato Bragado nos termos do Parecer nº 203/01 e 1814/02, emitidos pela Diretoria de Contas Municipais e pela Procuradoria, respectivamente.

Diante do exposto, opina este Ministério Público Especial pelo **conhecimento** da consulta e por sua resposta nos termos acima formulados, acolhendo, como parte integrante do posicionamento, os termos do bem lançado Parecer nº 203/01, da lavra da Assessora Jurídica Rita de Cássia Mombelli, que segue anexo.

Como forma de unificar o entendimento deste E. Tribunal acerca do tema e afastar quaisquer dúvidas oriundas das Resoluções nº 7916/00 (Consulta de Campo Magro) e Resolução nº 6000/01 (primeira Consulta de Pato Bragado), sugere-se o envio de cópia da presente decisão a todos os Municípios paranaenses beneficiados pelos *royalties* da Itaipu (Foz do Iguaçu, Santa Terezinha de Itaipu, São Miguel do Iguaçu, Itaipulândia, Medianeira, Missal, Santa Helena, São José das Palmeiras, Marechal Cândido Rondon, Mercedes, Pato Bragado, Entre Rios do Oeste, Terra Roxa e Guaíra)⁴.

É o parecer.

Curitiba, 11 de abril de 2003.

JULIANA STERNADT
PROCURADORA

³ RE nº 228.800/DF, Primeira Turma, Relator Min. Sepúlveda Pertence, julgado à unanimidade em 25.09.2001 e publicado no DJU em 16.11.01

– sem destaque no original.

⁴ Conforme informação disponibilizada no site www.itaipu.gov.br.

VEREADOR

1. CARGOS - ACUMULAÇÃO - 2. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS.

Relator : Fernando Augusto Mello Guimarães
Protocolo : 512161/02-TC.
Origem : Município de Santana do Itararé
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 13/05/03
Decisão : Resolução 2058/03-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Possibilidade de acumulação da função de vereador com a de servidor público municipal ou estadual desde que haja compatibilidade de horários e que não afigure-se nenhuma incompatibilidade de funções.

O Tribunal de Contas, por unanimidade, RESOLVE responder a Consulta, pela possibilidade de acumulação de cargos de servidor com cargo de vereador, desde que haja compatibilidade de horários e funções, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e o Auditor JAIME TADEU LECHINSKI.

Foi presente a Procuradora-Geral junto a este Tribunal, KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, em 13 de maio de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

VOTO CONSULTA

Interessado Município de Santana do Itararé

Protocolo 51216-1/02 RESUMO EXECUTIVO: CONSULTA; POSSIBILIDADE DE ACUMULAÇÃO DE CARGO DE SERVIDOR COM CARGO DE VEREADOR; POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS E DE FUNÇÕES.
Data 12/05/03

1 Histórico

Trata o presente protocolado de consulta elaborada pelo Sr. Jorge Vidal da Silva, Prefeito Municipal de Santana do Itararé, a respeito da possibilidade de acúmulo na função de servidor público municipal ou estadual, com a função de Vereador, e de se auferir remuneração como funcionário cumulado com os vencimentos de Vereador. O Departamento Jurídico do Município manifestou-se pela possibilidade de cumulação de função, desde que não haja compatibilidade de horários, podendo, então, haver cumulação de salários.

2 Instruções Técnicas e Considerações

2.1 Parecer da Diretoria de Contas Municipais Parecer nº 06/03

a Pela possibilidade desde que haja compatibilidade de horário, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, não podendo haver incompatibilidade de função (como no caso de Delegado de Polícia). Não havendo óbice na Lei Orgânica Municipal e na lei específica da carreira, o Vereador poderá acumular o cargo com o de agente penitenciário.

2.2 Parecer do Ministério Público Parecer nº 4151/03

a Pela possibilidade de acúmulo de cargos e vencimentos ao servidor do Município de Santana do Itararé (cargo não mencionado), desde que não haja restrição no Estatuto do Município.

b O Agente Penitenciário do Estado de São Paulo, não poderá cumular os cargos, em face da legislação específica da Polícia do Estado de São Paulo, uma vez havendo incompatibilidade de horários e funções. Pode, contudo, o servidor optar por uma das funções e licenciar-se da outra.

3 Considerações e Voto

A indagação formulada pelo Prefeito de Santana do Itararé é a seguinte: "Se é possível que haja acúmulo na função de Servidor Público Municipal ou Estadual, com a função de Vereador, e se pode ser auferida a remuneração como Funcionário cumulado com os subsídios de Vereador". Aspecto importante diz respeito às funções exercidas pelos funcionários eleitos Vereadores – um exerce a função de agente penitenciário no Estado de São Paulo, o outro, embora não tenha o cargo mencionado, é servidor do Município – pois a análise de cada caso, como veremos, é diferente.

A Constituição Federal permite a cumulação de cargos e remunerações, desde que haja compatibilidade de horários (art. 38, III). Quanto ao servidor municipal, cumpre destacar que a Lei Orgânica do Município e a Lei Municipal 02/93 não impõem nenhuma restrição ao acúmulo de cargo efetivo com cargo eletivo.

Os servidores que desempenham a função de Agente de Segurança Penitenciária, no Estado de São Paulo, são regidos pela Lei Complementar 207/79 – Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo, alterada pelo art. 19 da Lei Complementar 467/86. O art. 134 da LC 467/86 dispõe que os arts. 41, 42, 44 e 45 da LC 207/79 serão aplicados aos integrantes da série de classes de Agente de Segurança Penitenciária da Secretaria de Justiça e o art. 44 da LC 207/79 nos informa que os cargos policiais civis serão exercidos necessariamente em regime especial de trabalho policial, caracterizado pela prestação de serviço em jornada de no mínimo 40 horas semanais, pelo cumprimento de horário irregular, sujeito a plantões noturnos e chamadas a qualquer hora e pela proibição do exercício de outras atividades remuneradas, exceto as relativas ao ensino e difusão cultural. Dessa forma, além da incompatibilidade de horários, afigura-se, também, a incompatibilidade de funções. Pode, entretanto, de acordo com os incisos II e III, do art. 38 da CF, o servidor afastar-se do seu cargo de Agente Penitenciário pelo período em correspondente a seu mandato eletivo, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração.

Nos termos acima apontados fica respondida a presente consulta.

Fernando Augusto Mello Guimarães
Conselheiro Relator

VEREADORES

I. REMUNERAÇÃO - VALOR MÍNIMO - FIXAÇÃO.

Relator : Conselheiro Rafael Iatauro
Protocolo : 358677/02-TC.
Origem : Câmara Municipal de Santo Antonio do Caiuá
Interessado : Presidente da Câmara
Sessão : 15/05/03
Decisão : Resolução 2070/03-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. A competência para fixação da remuneração dos Edis é privativa da Câmara em cada legislatura para subsequente. Esta competência é deferida pelo texto constitucional e não pode ser restringida pelo legislador ordinário.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro RAFAEL IATAURO, RESOLVE responder a Consulta, sobre a legalidade da disposição contida no artigo 179, da Lei Orgânica do Município, adotando a forma do Parecere nº 4836/03 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e os Auditores CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e JAIME TADEU LECHINSKI.

Foi presente a Procuradora-Geral junto a este Tribunal, KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, em 15 de maio de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

Parecer: 4836/03

Trata-se de consulta formulada pela Câmara do Município de Santo Antonio do Caiuá sobre a legalidade da disposição contida no artigo 179 da Lei Orgânica do Município, que prescreve:

ART. 179 – A remuneração mínima dos Vereadores, a partir da promulgação da presente Lei, não será inferior à três salários mínimos.

A Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Santo Antonio do Caiuá manifestou-se pela procedência do requerimento formulado pelos Vereadores, entendendo possível a correção remuneratória dos Vereadores segundo as disposições do artigo 179 da Lei Orgânica do Município, mas de qualquer forma, sugeriu a remessa de consulta a esta Corte para exame da matéria.

A questão a ser examinada aqui é se poderia a Lei Orgânica Municipal estabelecer um valor mínimo a ser percebido pelos Vereadores à título de remuneração.

Entendemos que não, já que a competência para a fixação da remuneração dos Edis é privativa da Câmara em cada legislatura para a subsequente.

Como bem colocou o Procurador Elizeu de Moraes Correa, no Parecer nº 14.633/97 exarado no processado de consulta sob nº 196.295/97 da Câmara Municipal de Cornélio Procópio, a competência deferida pelo texto constitucional ao legislativo municipal do momento anterior à nova legislatura de fixar a remuneração dos agentes políticos não pode ser restringida pelo legislador ordinário. Na opinião de referido Procurador:

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

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

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

...

4.7. Por fim, cabe considerar que a lei orgânica municipal somente poderá tratar da matéria para garantir a plenitude da competência deferida constitucionalmente, mas nunca para embaraçar ou limitar a ação normativa local...”

Concordando integralmente com as conclusões do nominado Procurador, opinamos no sentido de que seja respondido à Câmara Municipal de Santo Antônio do Caiuá que o artigo 179 da LOM padece do vício de inconstitucionalidade por impôr limites à atuação da Câmara no exercício de sua competência de fixação da remuneração dos Vereadores da legislatura subsequente.

É o parecer.

Curitiba, 29 de abril de 2003.

Célia Rosana Moro Kansou
Procuradora

VEREADORES

I. REMUNERAÇÃO - REAJUSTES.

Relator : Conselheiro Rafael Iatauro
Protocolo : 46407/03-TC.
Origem : Câmara Municipal de Piraquara
Interessado : Presidente da Câmara
Sessão : 15/05/03
Decisão : Resolução 2076/03-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN

Consulta: Subsídios dos Vereadores. - Impossibilidade de majoração dos subsídios na atual legislatura em razão da concessão de reajuste do Deputados Estaduais, devido à previsão expressa do princípio constitucional da anterioridade (CF/88, art. 29, VI). - Obediência aos princípios da anterioridade, da irrevogabilidade e da remunerabilidade dos cargos eletivos. - Possibilidade de concessão de reposição salarial dos subsídios nos termos do art. 37, X, da CF/88.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro RAFAEL IATAURO, RESOLVE responder a Consulta, pela impossibilidade de reajustes na remuneração dos Vereadores, adotando a forma dos Pareceres nºs 47/03 e 4720/03, respectivamente, da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e os Auditores CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e JAIME TADEU LECHINSKI.

Foi presente a Procuradora-Geral junto a este Tribunal, KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, em 15 de maio de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

Parecer n.º: 47/03 - DCM

O Senhor Armando Neme Filho, Presidente da Câmara Municipal de Piraquara, dirige-se por meio de consulta a este Tribunal de Contas indagando o seguinte:

...sobre a regularidade da concessão de reajuste aos Vereadores em função do recente aumento do subsídio dos Deputados Estaduais, observando-se os limites previstos nos arts. 29 e 29-A da Constituição Federal.

PRELIMINARMENTE

O consulente é parte legítima para formular consulta e a dúvida suscitada enquadra-se na competência desta Casa, nos termos do art.31 da Lei n.º 5.615/67.

Destarte, esta Diretoria de Contas Municipais corrobora com o posicionamento exarado na Resolução nº 1222/2001, onde o douto Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas requer a instrução preliminar das consultas pela assessoria jurídica do Município para posterior análise desta Casa, quando tal exame for pertinente às suas atribuições.

O protocolado em questão apresenta, conforme a Resolução citada acima, o posicionamento do Assessor Jurídico, Sr. Fábio Aurélio da Silva Alcure, pelo reajuste dos subsídios dos Vereadores do Município de Piraquara em função do aumento dos subsídios dos Deputados Estaduais.

Esta Diretoria de Contas Municipais responderá em tese o questionamento em voga.

MÉRITO

Esta Diretoria de Contas corrobora com os posicionamentos de Raphael Peixoto de PAULA MARQUES em sua monografia **EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DA REMUNERAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS**, cujo conteúdo é apresentado com as devidas complementações realizadas por esta assessoria jurídica no decorrer do mérito do presente parecer.

Subsídio dos Agentes Políticos

O vocábulo subsídio foi introduzido pela reforma administrativa (Emenda Constitucional nº19/98), com o escopo de corrigir distorções ocasionadas pela falta de precisão conceitual dos termos 'vencimento' e 'remuneração', sendo muito bem definido por Georgenor de Souza Filho, da seguinte forma:

...o subsídio pode ser definido como remuneração irreduzível devida aos agentes políticos da Administração Pública, representada por parcela única, defeso acréscimo em espécie de qualquer natureza, fixada por lei específica, sujeito à revisão anual, limitado em qualquer caso, pelos valores percebidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal. (O Servidor Público e a Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98. LTR, 1998, p.42.)

Faz-se necessário, contudo, salientar que os agentes políticos depois de empossados, são investidos em cargo público, onde desempenham as funções inerentes ao mesmo, porém, a eles são consagrados apenas os direitos e deveres que defluem de relação institucional conformada na norma constitucional, não se lhes aplicando, portanto, os direitos extensíveis aos que detêm relação de servidor público em sentido estrito (art.39, § 2º da Constituição Federal - CRFB/88). Aos últimos evidentemente, se aplicam os direitos trabalhistas, entre os quais o 13º salário, mas não se estende tal direito ao agente político investido em cargo decorrente de mandato eletivo. Da mesma forma, não integram os subsídios, as vantagens de caráter indenizatórias, tais como as diárias, ajudas de custo, etc.

Citam-se aqui, os doutos ensinamentos de Ari Sundfeld, citados na monografia de Raphael Peixoto de PAULA MARQUES, **EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DA REMUNERAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS**, sobre a matéria em tela:

O fato de ter o seu trabalho remunerado por subsídio, que deve ser versado em parcela única, não impede o servidor de receber dos cofres públicos outras importâncias, sem caráter remuneratório do específico exercício de seu cargo. São exemplos: uma indenização por gastos de transporte, uma bolsa de estudos para completar a sua formação, um prêmio em concurso de monografias, um abono pela apresentação de idéia que gere economia de recursos públicos, uma gratificação pela participação em banca de concurso universitário, um adicional pelo comparecimento em sessão do 'Conselho de Cidadãos', uma verba de representação pela atuação em jogo esportivo, como integrante de time formado pelos servidores do órgão; bem assim um subsídio, um salário ou um vencimento pelo exercício, em regime de acumulação lícita, de outro cargo ou emprego; ou um provento de aposentadoria ou uma pensão.

Teto remuneratório

Um ponto altamente discrepante na doutrina e jurisprudência é o relacionado ao teto remuneratório. De acordo com a nova redação do art. 37, XI da CF/88, apresentado pela Emenda nº 19, ninguém poderá receber mais, em espécie, do que recebem os Ministros do STF.

Uma das novidades introduzidas pela EC 19/98 foi a instituição de um teto de remuneração único para os três poderes e para todos os entes federados. Destarte, estabeleceu-se o limite máximo para a remuneração de qualquer agente público, qual seja, o subsídio recebido pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

No texto original, existiam três limites máximos de remuneração: na União, no Distrito Federal e nos Estados e um nos Municípios. No texto reformado, há um único teto constitucional nacional: o valor definido para subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. A redação do texto original permitiu, ainda, que se comentasse em princípio da paridade ou equivalência dos tetos constitucionais, mecanismo pelo qual se exigia o aumento por lei específica, terminando esta exigência com a nova redação.

Transcreve-se aqui, por oportuna, a deliberação proferida pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião da sessão administrativa realizada em 24/06/98, *in verbis*:

Não são auto-aplicáveis as normas do artigo 37, XI e 39, § 4º, da Constituição, na redação que lhes deram os artigos 3º e 5º, respectivamente, da Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998, porque a fixação do subsídio mensal, em espécie, de Ministro do Supremo Tribunal Federal - que servirá de teto - nos artigos 48, XV, da Constituição, na redação do artigo 7º, da referida Emenda Constitucional n.º 19, depende de lei formal, de iniciativa conjunta dos Presidentes da República,

da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal. Em decorrência disso o Tribunal não teve por auto-aplicável o artigo 29, da Emenda Constitucional n.º 19/98, por depender a aplicabilidade dessa norma, da prévia fixação, por lei, nos termos acima indicados.

Merece crítica, *data máxima vênia*, tal entendimento. Faz-se mister tecer algumas considerações acerca da aplicabilidade das normas constitucionais antes de fundamentarmos nossa posição.

Assim, de acordo com o eminente jurista José AFONSO DA SILVA:

... a eficácia jurídica das normas constitucionais é graduada em três níveis, a saber:

- dotam-se de **eficácia plena** [sem grifo no original] aquelas normas aplicáveis imediata, direta e integralmente, independentemente de legislação posterior para a sua inteira operatividade;
- as normas de **eficácia contida** [sem grifo no original] são aquelas que, inobstante tenham aplicabilidade imediata, podem ter reduzido seu alcance pela atividade do legislador infraconstitucional;
- tem-se, por derradeiro, como de **eficácia limitada** [sem grifo no original] as normas dependentes da emissão de uma normatividade futura, sem a qual são insuscetíveis de serem concretamente aplicadas.

(Aplicabilidade das Normas Constitucionais. São Paulo, Malheiros Editores, 2000)

Nesse caminho, é de se discordar do Pretório Excelso, do ponto de vista jurídico-constitucional, já que a decisão supra citada é meramente administrativa, vinculando apenas o órgão emitente. Destarte, acredita-se que o art. 37, XI, da nossa Carta Política é de aplicação imediata, sendo de eficácia limitada, uma vez dependente, para sua aplicação plena, de emissão de uma norma futura, para dar-lhe total eficácia.

Relativamente ao assunto em tela, leciona, ainda, Ivan Barbosa RIGOLIN, citado na monografia de Raphael Peixoto de PAULA MARQUES, da seguinte forma:

A deliberação administrativa e não judicante do STF, contestada praticamente por toda a doutrina e os estudiosos brasileiros, além de por todo o Poder Judiciário Federal - tendo ensejado um triste episódio de confrontação até mesmo do Conselho da Justiça Federal e o STF, é com todo efeito um dos mais lamentáveis de que se tem notícia na história do direito brasileiro. Quando o e. STF por maioria manifestou administrativamente entender que não se aplica desde já o artigo da emenda que manda que o novo teto remuneratório seja desde logo aplicado, já em 5 de junho de 1998, parece ter revogado a emenda constitucional, com apenas 21 dias de existência. Quando, em função daquilo, manifestou que entende que, ao invés do novo inciso XI, do art. 37 constitucional, deve ser aplicado o artigo, que a EC n.º 19 revogou expressamente, simplesmente emudeceu o leitor, que, estarrecido, simplesmente não acreditou no que lia - como este modesto escriba até o presente momento em sã consciência não acredita. A decisão, por administrativa que seja - e custa crer que judicialmente a mesma maioria de Ministros teria coragem suficiente para manter aquela deliberação -, pura e simplesmente não faz sentido em direito, já que contraria, um a um, todos os princípios, os cânones e as regras, abstratas ou concretas, de mera leitura - nem se fala em interpretação - de textos jurídicos. Não tem o menor pé nem cabeça, e o que todos no País desejam é que seja extirpada - algo como raspada com estilete - o mais breve possível da história do augusto sodalício, porque o submete a uma humilhação imerecida.

Direito adquirido à remuneração

Outro ponto palpitante é a hipótese de tal remuneração ser superior ao teto estabelecido pela EC 19/98 à época do seu advento.

Há quem defenda, em relação a esta questão, que há de se interpretar a norma constitucional nova referente ao teto remuneratório de forma respeitante ao direito adquirido à remuneração atualmente percebida. Sustenta-se a interpretação conforme a Constituição sem redução de texto, de modo a reduzir o alcance valorativo do dispositivo que trata do teto de vencimentos (hoje subsídios), excluindo-lhe a interpretação concedente de retroatividade em relação às situações jurídicas já consolidadas antes da promulgação da Emenda Constitucional n.º 19/98.

Todavia, a doutrina constitucional pátria tradicionalmente rejeita a existência de direito adquirido em face de norma constitucional. O Supremo Tribunal tem jurisprudência firme no sentido de que não se pode falar em direito adquirido a regime jurídico, nem em direito adquirido contra a Constituição.

Ademais, o art. 17 do ADCT dispõe, *in verbis*:

Art. 17 Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, **não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título** [sem grifo no original].

Portanto, resta pacífica a inexistência de direito adquirido a regime jurídico.

Revisão Geral Anual

O artigo 37, em seu inciso X, pretendendo dissipar a dúvida por vezes levantada sobre a possibilidade de fixação ou alteração do padrão remuneratório dos agentes políticos mediante ato administrativo, agora determina claramente que somente por lei específica isso pode ser feito, observada a iniciativa privativa em cada caso.

Sobre o assunto afirma Ricardo Teixeira do Valle Pereira :

Por outro lado, deve ser frisado que a obrigatoriedade da revisão em princípio não significa garantia de manutenção do valor real dos estímulos, ou de automática reposição da inflação verificada no período. Garante a Constituição revisão anual. Somente isso. Os índices, respeitada a iniciativa privativa em cada caso, serão os estabelecidos em lei, e aqui o critério político evidentemente preponderará. (A Remuneração dos Agentes Públicos e a Reforma Administrativa – EC 19/98))

Cabe esclarecer que, independentemente da denominação, reajuste quer significar revisão ou recomposição de perdas salariais ao longo de determinado período, não se confundindo com o aumento real significativo do verdadeiro acréscimo visando à correção de situações de injustiças ou de necessidade de revalorização profissional de determinadas carreiras em decorrência de alterações no mercado de trabalho.

Os critérios de reajuste dos subsídios dos vereadores, prefeito, vice e secretários deverão ser expressamente consignados nos correspondentes atos fixatórios como forma de se evitar a violação do princípio da anterioridade consagrado pela EC nº 25.

Vedação de vinculação

A Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XIII, vedava a vinculação ou equiparação de vencimentos para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. Entretanto, tinha regras aparentemente conflitantes. O artigo 39, no qual trata do regime jurídico único dos servidores públicos civis, em seu § 1º, assegura isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou semelhantes entre os servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A situação agora está diferenciada, pois a redação do inciso XIII do artigo 37 da Carta Magna, ficou mais incisiva:

XIII - É vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.

Outrossim, o artigo 39 foi profundamente alterado. O Regime Jurídico Único dos Servidores foi extinto, e a regra do § 1º, que assegurava isonomia para cargos de atribuições iguais ou semelhantes também foi eliminada. Os padrões remuneratórios serão doravante fixados por conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes (art. 39, caput e § 1º), sem qualquer garantia constitucional de tratamento igualitário aos cargos que se mostrem similares.

Na hipótese de majoração dos subsídios dos Deputados Estaduais este Tribunal de Contas do Estado, no Parecer 112/00, da lavra da doutora Cláudia Derviche, assessora jurídica desta Diretoria de Contas, posicionou-se da seguinte forma:

A Constituição Federal proíbe a equiparação ou vinculação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal de serviço público, impedindo assim, a vinculação de índices de reajuste e a utilização de um cargo como paradigma para legitimar vinculações ocasionando revisões automáticas e aleatórias. O critério estipulado no art. 29, A, acrescentado pela EC nº 25, qual seja, o de adoção dos subsídios percebidos, em espécie, pelos deputados estaduais é apenas referência para a fixação dos subsídios dos edis, ou seja, não é possível vincular nem os subsídios e nem o critério de reajuste aos dos Deputados Estaduais.

Com relação ao critério a ser adotado quando o reajuste for geral, porém com índices diferenciados, corrobora-se com o Parecer citado acima, que elucida o assunto nos seguintes termos:

Pelo inciso X, do art. 37, da CRFB/88, somente podem ser estendidos aos agentes políticos os percentuais concedidos visando recomposição do poder aquisitivo da moeda, geral e irrestrita a todos os servidores. Quanto aos aumentos reais concedidos a todos os servidores ou a adequação dos valores percebidos por determinada categoria àqueles praticados no mercado ou, ainda, as majorações verificadas em razão da reestruturação de cargos e carreiras e as realizadas em razão de mandamento constitucional (FUNDEF) não devem ser repassadas em respeito ao princípio da irrevocabilidade.

Fixação dos subsídios

Sobre o processo legislativo de fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais o art. 29, V, VI dispõe, *in verbis*:

Art. 29. (...)

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por **lei de iniciativa da Câmara Municipal** [sem grifo no original], observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VI- subsídios de Vereadores será **fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente** [sem grifo no original], observado o que dispõe esta Constituição, observados os **critérios estabelecidos na Lei Orgânica (...)**”.

Deste modo, os subsídios dos Prefeitos e Vice-Prefeitos serão fixados por lei ordinária de iniciativa da Câmara Municipal e os subsídios dos Vereadores através de resolução de competência exclusiva do Poder Legislativo local.

Do cotejo entre o texto anterior e a nova redação dada aos incisos V e IV do artigo 29, poder-se-ia afirmar, com relação ao Prefeito e Vice-Prefeito, o abandono do princípio da anterioridade, vez que o novo texto, ao menos expressamente, não faz alusão ao referido princípio. Contudo, uma interpretação sistemática do texto constitucional distancia essa mera interpretação literal. Traz-se como fundamento os princípios elencados no caput do artigo 37 da nossa Carta Magna. Ora, os princípios da impessoalidade e da moralidade impõem a fixação da remuneração dos Prefeitos e Vice-Prefeitos antes do início dos seus mandatos.

Assim já se manifestou a jurisprudência na Apelação Cível n.º 597069814. 1ª Câmara Cível do TJRS:

CONSTITUCIONAL - REMUNERAÇÃO DE VEREADORES, PREFEITOS E VICE-PREFEITO - FIXAÇÃO - COMPETÊNCIA - CRITÉRIOS - AÇÃO POPULAR - FIXAÇÃO EM PERCENTUAL SUPERIOR A SETENTA E CINCO POR CENTO AO DA LEGISLATURA ANTERIOR - AFRONTA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE - INOCORRÊNCIA. 1- COMPETE A CÂMARA MUNICIPAL, EM CADA LEGISLATURA, E ANTES DA REALIZAÇÃO DAS RESPECTIVAS ELEIÇÕES, FIXAR A REMUNERAÇÃO DO PREFEITO, DO VICE-PREFEITO E DOS VEREADORES PARA A LEGISLATURA SUBSEQUENTE. 2- O ATO LEGISLATIVO DE FIXAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS VEREADORES DEVE OBSERVAR OS LIMITES MÁXIMOS E O MOMENTO ESTABELECIDO NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAL E ESTADUAL. 3- O LEGISLADOR MUNICIPAL NÃO ESTÁ VINCULADO, NO ATO DE FIXAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS VEREADORES DA LEGISLATURA SUBSEQUENTE, A OBSERVÂNCIA DE PERCENTUAIS RELATIVOS A SUA PRÓPRIA REMUNERAÇÃO. 4- INOCORRE ILEGALIDADE, LESIVIDADE OU AFRONTA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE SE O ATO LEGISLATIVO OBSERVOU RIGOROSAMENTE OS LIMITES E O PROCEDIMENTO ESTABELECIDO NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAL E ESTADUAL, FIXANDO O VALOR DOS SUBSÍDIOS MUITO BAIXO DOS VALORES POSSÍVEIS PERMITIDOS E AO NÍVEL DAS REMUNERAÇÕES DE OUTRAS COMUNAS. 5- PRECEDENTES DA CORTE. 6- SENTENÇA MODIFICADA PARA EFEITO DE JULGAR IMPROCEDENTE A AÇÃO. 7- APELAÇÕES PROVIDAS, PREJUDICANDO O REEXAME NECESSÁRIO. (APELAÇÃO CÍVEL Nº 597069814, PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: DES. SALVADOR HORÁCIO VIZZOTTO, JULGADO EM 20/08/97)

Compete a Câmara Municipal, em cada legislatura, e antes da realização das respectivas eleições, fixar a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores para a legislatura subsequente.

Ainda com referência ao assunto em tela, extrai-se do corpo do acórdão relativo à Arguição de Inconstitucionalidade na Apelação Civil n.º 50.752, *in verbis*:

Bem assinalou a sentença de Primeiro Grau que ‘uma vez estipulada a remuneração, esta será para toda a legislatura subsequente, ou melhor enfatizado, para todo o período de mandato imediato’ (fls. 177).

É essa, sem dúvida, a correta exegese do inciso V do art. 29 da Constituição Federal, que estabelece dever a remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores ser fixada em cada legislatura, para as subseqüentes, não cabendo nesta conceder-se novos aumentos, **ressalvados reajustes, isto é, mera atualização ante a corrosão inflacionária**, o que não foi o caso, contudo, do aumento objeto da Lei n.º 1.776/93 [sem grifo no original].

Muito embora o texto constitucional não o inscreva expressamente, o entendimento segundo o qual a ‘anterioridade’ tem significado de ‘anterior às eleições’ foi fixado pelo STF, ao apreciar o Recurso Extraordinário n.º 62.594, interposto em sede de ação popular, de cujo acórdão foi relator o Ministro Djaci Falcão:

(...) quando a lei fala em fixação de remuneração, em cada legislatura, para a subsequente, necessariamente prevê que tal fixação se dê antes das eleições que renovem o corpo legislativo. Isso decorre, necessariamente, da *ratio essendi* do preceito.

Limites à fixação

A nossa Carta Magna traz como limites fixadores do subsídio dos agentes políticos os seguintes:

a) Limite de 5% da receita do Município

As receitas municipais que compõem a base de cálculo para o cômputo do limite de 5% (cinco por cento) destinado à fixação dos subsídios dos vereadores, compreendem o total da receita arrecadada, diminuídos os convênios, auxílios, subvenções e instrumentos congêneres, operações de crédito e produto da alienação de bens.

Buscando-se conformação da legislação complementar (LRF nº 101) com os dispositivos constitucionais reguladores da mesma matéria, há que prevalecer as disposições da Constituição Federal constantes do artigo 29, VII, para considerar como **receita municipal** o consignado nos termos do citado inc. VII, do art. 29.

Esta é exclusivamente destinada a submeter o total da remuneração dos edis ao limitador de 5%, sendo composta de todas as receitas tributárias (transferidas e próprias), receitas de capital e corrente, excluídas as verbas provenientes de auxílios, convênios e instrumentos congêneres, as advindas de operações de crédito, de alienações de bens e o superávit do FUNDEF. Se bem que na forma em que atualmente é escriturada a receita do FUNDEF, adota-se a bruta, mais os retornos, dispensando-se cálculos para apurar o superávit.

b) Art. 29-A, CF/88

São computados para fins de cálculo das despesas com o Legislativo, além dos subsídios dos vereadores, remuneração de seus servidores, encargos previdenciários, despesas com custeio de seus serviços internos e materiais de consumo e as despesas de capital (investimentos).

Tal assertiva encontra respaldo na Lei Federal nº 4.320/64, ao classificar as despesas nas seguintes categorias econômicas:

1. DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio: Pessoal Civil, Pessoal Militar, Material de Consumo, Serviços de Terceiros e Encargos Diversos.

Transferências correntes: Subvenções Sociais, Subvenções Econômicas, inativos, Pensionistas, Salário Família e Abono familiar, Juros da Dívida Pública, Contribuição da Previdência Social, Diversas Transferências Correntes.

2. DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos: Obras Públicas, Serviços em Regime de Programação Especial, Equipamentos e Instalações, Material Permanente, Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas.

Inversões Financeiras: Aquisição de Imóveis, Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas, Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresas em Funcionamento, Constituição de Fundos Rotativos, Concessão de Empréstimos, Diversas Inversões Financeiras.

Transferências de capital: Auxílios para Equipamentos e Instalações, Amortização da Dívida Pública, Auxílio para Obras Públicas, Auxílios para inversões Financeiras, Outras Contribuições.

O mencionado diploma legal impõe ainda, a discriminação dos investimentos na Lei Orçamentária segundo o projeto de obras e de outras aplicações.

As receitas integrantes da base de cálculo para os fins do artigo 29 são: o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, conforme disciplinado no art. 29, A, da EC 25 (base de cálculo coincidente com a receita efetivamente realizada no exercício anterior). Inferre-se do texto constitucional que são os impostos (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), 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, limitados:

- 8% para Municípios com população de até 100.000 habitantes;
- 7% para Municípios com população entre 100.001 e 300.000 habitantes;
- 6% para Municípios com população entre 300.001 e 500.000 habitantes;
- 5% para Municípios com população acima de 500.000 habitantes;

c) Subsídios dos Deputados Estaduais (para Vereadores)

O subsídio dos Vereadores terá que observar o limite do subsídio recebido pelos Deputados Estaduais, observados os

parâmetros diferenciados segundo a população de cada Município.

Conclusão

Diante do exposto, espera-se ter espancado as dúvidas existentes acerca da remuneração dos agentes políticos municipais.

Pode-se, destarte, sintetizar as seguintes orientações:

Aplicáveis a todos os agentes políticos:

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

2. Fixação dos subsídios do prefeito, vice-prefeito através de lei ordinária e dos vereadores, através de resolução;

3. Princípio da irrevisibilidade, tornando a remuneração fixada inalterável durante a legislatura para a qual foi fixada. Entretanto, não há óbices a que o ato fixador anterior preveja forma de atualização da remuneração, devido ao processo inflacionário, que poderá defasar os valores percebidos, sendo mais adequado o reajustamento nos mesmos índices e datas dos reajustes concedidos ao funcionalismo em geral (art.37. inc. X, da CF).

4. Submissão ao teto constitucional presente no art. 37, inc. XI da CF (subsídio percebido pelos Ministros do STF).

Para os vereadores há, além dos acima citados, a observância simultânea:

1. Fixação de subsídios até o limite de 75% dos subsídios percebidos pelos deputados estaduais (art.29, VI, letras "a" a "f" da CF) observados os parâmetros diferenciados segundo a população de cada município;

2. Obediência ao limite imposto no art. 29, inc. VII, constitucional, consistente em 5%, (cinco por cento) da receita do Município;

3. Imposição do art.29-A, § 1º, da CF, pelo qual a Câmara Municipal não poderá gastar mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com subsídio de vereadores;

4. Os direitos sociais elencados no art. 39, § 3º, da Constituição Federal de 1988 (dentre eles o terço de férias e 13º salário), são indevidos aos membros de poder (prefeito, vice e vereadores) posto que não são servidores públicos e sim detentores de mandato eletivo, excetuando-se os secretários municipais, detentores de cargos comissionados;

5. Impossibilidade de fixação intempestiva da remuneração, por inconstitucional, em consonância com os princípios da anterioridade e da irrevisibilidade;

6. Prevalência da norma constitucional em eventual conflito de leis acerca da fixação da remuneração.

É de suma importância que os vereadores demonstrem vontade política no sentido de auto-limitar seus subsídios, adequando-os ao que o Município pode, financeiramente suportar, diante da sua realidade econômica, visando respaldar o **princípio da moralidade**.

Nesse sentido temos a lição de Ives Gandra Martins:

Tal limite é fantasticamente alto, posto que os municípios pequenos podem ter, por força do texto constitucional, vinte e um vereadores, e admitir que um máximo de vinte e um possam absorver cinco por cento da receita municipal e com renda correspondente a setenta e cinco por cento do percebido pelos deputados estaduais, é admitir que tal município não poderia existir como ente federativo, pois restaria, para remunerar o resto da administração e para a prestação de serviços públicos, apenas noventa e cinco por cento dos ingressos do burgo. (in Comentários à Constituição do Brasil, 3º Volume, p.183, 1993, Ed. Saraiva).

Em relação ao questionamento em voga, desta feita, esta Diretoria corrobora com o posicionamento do douto procurador Elizeu de Moraes Corrêa, em seu Parecer nº 21210/97:

A remuneração dos Deputados Estaduais constitui limitador à remuneração dos agentes políticos e não pode ser de vinculação, pois estar-se-ia **diretamente**, contrariando a norma que veda a vinculação de vencimentos no serviço público (art.37, inc.XIII da CRFB/88).

A vinculação de vencimentos desvirtua o mandamento constitucional e o sistema de competências, pois o legislador constituinte deferiu tal poder-dever ao Parlamento local em face das peculiaridades locais, especialmente no que refere à capacidade financeira do Município. Ao vincular a remuneração dos Srs. Vereadores à percentual daquela percebida pelo Deputado Estadual, o Parlamento local descumpra o comando constitucional, pois em última análise quem estaria fixando a remuneração seria o órgão legislativo estadual.

Ademais, a fixação de remuneração em percentual impede a orçamentação da despesa, o que fere os mais comezinhos princípios de organização financeira do ente público, pois esta deve ter um quantum fixo em espécie, na moeda vigente.

É o parecer, s.m.j.

DCM, em 06 de março de 2003.

PATRICIA DE GASPERI BOLSANELLO
Assessora Jurídica

Parecer nº 4720/03

Trata-se de Consulta formulada a esta Corte de Contas pelo Presidente da Câmara Municipal de Piraquara, Sr. ARMANDO NEME FILHO, indagando acerca da regularidade de *"concessão de reajuste aos vereadores em função do recente aumento do subsídio dos Deputados Estaduais, observando-se os limites previstos nos artigos 29 e 29 – A da Constituição Federal"*.

Foi anexado ao expediente o parecer da Assessoria Jurídica da Câmara, firmado pelo Dr. Fábio Aurélio da Silva Alcure (fls. 04), no qual se defende a possibilidade do mencionado reajuste em face do contido na Lei Municipal nº 492/00, cuja cópia encontra-se às fls. 05/06.

A douta Diretoria de Contas Municipais, nos termos do Parecer nº 47/03, de lavra da Assessora Jurídica Dra. PATRÍCIA DE GASPERI BOLSANELLO (fls. 10/ 25), manifesta-se pela impossibilidade de majoração dos subsídios dos vereadores na atual legislatura em razão da concessão de reajuste dos deputados estaduais. Aponta como única possibilidade de reajuste a reposição salarial dos subsídios amparada no inciso X, do artigo 37, X, Constituição Federal. Em abono a seu posicionamento transcreve entendimentos doutrinários, jurisprudência nacional, e precedentes desta Corte; destacando ainda a necessidade da fiel observância aos princípios constitucionais regentes.

É o relato.

Preliminarmente, destaco que estão em trâmite nesta Corte diversos expedientes concernentes ao mesmo tema, de sorte que se afigura prudente a uniformização de posicionamentos.

Tratam-se dos expedientes de **consulta nº 3303-8/03, da Câmara de Maringá; nº 5162-1/03, da Câmara de Almirante Tamandaré; nº 9610-2/03, da Câmara de São Miguel do Iguçu; e nº 11508-5/03, da Câmara de Guarapuava.** Tem-se, ainda, a consulta nº 35867-7/02, da Câmara de Santo Antônio do Caiuá, que indaga sobre tema correlato, qual seja, a possibilidade do reajuste dos subsídios face ao reajuste do salário mínimo.

Ressalvo que o tema central já foi devidamente analisado por esta Procuradoria na consulta de Guarapuava, através do Parecer ministerial nº 4.475/03, de lavra do Procurador ELIZEU DE MORAES CORRÊA, o qual aborda, com a costumeira precisão, a **inconstitucionalidade dos dispositivos contidos nas legislações municipais criando vinculações e reajustes automáticos, a partir dos novos padrões remuneratórios fixados para os deputados estaduais.**

Como bem ressaltou o eminente procurador ELIZEU, a cujo parecer me reporto, considerando-o parte integrante da presente manifestação, há uma expressa vedação constitucional à vinculação a índices ou parâmetros estabelecidos pelo Estado-Membro ou pela União, por ferir a autonomia municipal consagrada no artigo 30, inciso I, da Carta Federal.

Destarte, apenas é extensivo ao padrão remuneratório dos vereadores, em havendo previsão expressa neste sentido, o reajuste concedido ao funcionalismo público municipal por força da norma contida no artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, por ocasião da revisão geral, anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

De outra parte, em se tratando de subsídio de vereadores persiste o princípio da anterioridade, não obstante tenha estado ausente a expressa remissão no texto constitucional entre a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98, de 04 de junho de 1998, e a promulgação da Emenda Constitucional nº 25, de 14 de fevereiro de 2000.

Contudo, é inconteste que ao tempo em que editada a Lei Municipal de Piraquara nº 492, em 03 de julho de 2000, o legislador municipal já estava obrigado à fiel observância do disposto no artigo 29, inciso VI, da Constituição Federal, com a redação que lhe deu a emenda Constitucional nº 25/2000.

Reprise-se: a Emenda Constitucional nº 25/2000, ao fixar a nova redação dada ao artigo 29 da Constituição Federal, em seu inciso VI, restabelece claramente a vigência do princípio da anterioridade, dispondo que o subsídio dos vereadores deve ser fixado pelas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente.

Restaram assim sepultados os argumentos de todos aqueles que advogavam a tese da desnecessidade de observância ao princípio da anterioridade pelo fato da Emenda Constitucional nº 19/98 não lhe fazer expressa referência.

No obstante já suficiente os argumentos aduzidos no Parecer ministerial nº 4.475/03, saliento que o tema já foi enfrentado nesta Corte por ocasião da Consulta formulada pela Câmara Municipal de Campo Magro, que resultou na edição da Resolução nº 7.916, de 29 de agosto de 2000, justamente tratando da interpretação do texto constitucional face às alterações trazidas pelas Emendas Constitucionais nº 19/1998 e 25/2000.

Diverso não é o entendimento jurisprudencial acerca do tema, como se vê das decisões adiante transcritas:

RECURSO ESPECIAL. Processual Civil. Ação Popular. Aumento de remuneração de Prefeito e Vereadores na mesma legislatura. Impossibilidade. Condenação na devolução das quantias “excedentes”.

– REsp. 287.372 – PR, STJ, Rel. Min. Arnaldo Fonseca, em 20/03/01.

MANDADO DE SEGURANÇA. Ato do Tribunal de Contas do Estado. Reajuste de remuneração de Vice-Prefeito e Vereadores, concedido para vigorar na mesma legislatura. Inconstitucionalidade, ante o que dispõe o art. 29, V, da Constituição Federal, decisão do Tribunal de Contas determinando a responsabilização dos beneficiados, bem como a restituição das importâncias recebidas aos cofres municipais. Legalidade dessa decisão, que não ultrapassa os limites de competência do Tribunal de Contas (Súmula 347/STF).

- MS 5990 – PB, STJ, Rel. Min. Assis Toledo, em 12/02/96.

SUBSÍDIO DOS VEREADORES – ANTERIORIDADE OBRIGATÓRIA NA DEFINIÇÃO DO VALOR MENSAL APROXIMADO – LIMITES ANUAIS MÁXIMOS – IRRELEVÂNCIA QUANTO AO NÚMERO DE PARCELAS EM SEU PAGAMENTO – Nos termos dos incisos VI e VII do art. 29 da CF/88 o subsídio dos vereadores será fixado com acato ao princípio da anterioridade e terá por limite máximo o montante de 5% (cinco por cento) da receita real do município e 75% do subsídio do deputado estadual, percentual este variável, consoante o número de habitantes, na forma da Emenda Constitucional n.º 25, vigente a partir de 2.001, consoante o inciso VI do art. 29, restando irrelevante autorizar-se, por lei, o recebimento através de uma 13ª parcela, no final do ano, quando já estiverem definidos o montante real da receita e a viabilidade de sua quitação, no exercício fiscal fluente.

TJMG – AC 000.218.404-2/00 – 1ª C.Cív. – Rel. Des. Orlando Carvalho – J. 14.08.2001.

CONSTITUCIONAL. AÇÃO POPULAR. VEREADORES: REMUNERAÇÃO: FIXAÇÃO: LEGISLATURA SUBSEQÜENTE. C.F., art. 5º, LXXIII; art. 29, V. **PATRIMÔNIO MATERIAL DO PODER PÚBLICO. MORALIDADE ADMINISTRATIVA: LESÃO. I.** - A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subsequente. C.F., art. 29, V. Fixando os Vereadores a sua própria remuneração, vale dizer, fixando essa remuneração para vigor na própria legislatura, pratica ato inconstitucional lesivo não só ao patrimônio material do Poder Público, como à moralidade administrativa, que constitui patrimônio moral da sociedade. C.F., art. 5º, LXXIII. **II.** - Ação popular julgada procedente. **III.** - R.E. não conhecido.

– RE 206.889-6/MG, 2ª Turma STF, Rel. Min. Carlos Velloso, em 25/03/97

Em síntese, resta evidente que a Constituição Federal veda qualquer forma de vinculação remuneratória. Portanto, não há autorização para reajustes automáticos dos subsídios dos vereadores em face dos reajustes da remuneração dos deputados estaduais, sendo inconstitucional a norma local que estabeleça tal vinculação.

Além disso, a própria Constituição Federal é clara quando no artigo 37, XIII veda a vinculação ou equiparação de

espécies remuneratórias para efeito de remuneração pessoal do servidor público.

Consoante já teve oportunidade de salientar o douto Procurador ELIZEU MORAES CORRÊA, por ocasião de análise de tema semelhante, conforme tese esposada no Parecer ministerial nº 21.210/97, “a vinculação de vencimentos desvirtua o mandamento constitucional e o sistema de competências, pois o legislador constituinte deferiu tal poder-dever ao Parlamento local em face das peculiaridades locais, especialmente no que se refere à capacidade financeira do município. Ao vincular a remuneração dos Srs. Vereadores à percentual daquela percebida pelo Deputado Estadual, o Parlamento local descumpra o comando constitucional, pois em última análise quem estaria fixando a remuneração seria o órgão legislativo estadual.”

Destarte, tem-se que eivada de inconstitucionalidade a Lei Municipal nº 492/00, de Piraquara em especial o artigo 3º, §2º, o qual dispõe que “serão reajustados os subsídios dos vereadores, na mesma proporção, toda vez que aumentado o valor base de cálculo do limite máximo a que se refere o artigo 29, VI, “c” da Constituição”. Mencionado dispositivo fere não apenas o princípio da anterioridade, mas também no que diz respeito ao estabelecimento dos proventos em moeda corrente, para que o orçamento das despesas possa ser bem detalhado e se destine uma receita para esse aumento, como dispõe a Lei Complementar nº 101/2000.

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto à Corte de Contas Paranaense manifesta-se pelo conhecimento da presente consulta, informando-se ao consulente que a posição desta Corte é a **da impossibilidade do reajuste automático do subsídio dos vereadores em consequência do aumento do subsídio dos deputados estaduais.**

Outrossim, face à notória inconstitucionalidade do artigo 3º, § 2º da Lei Municipal nº 492/00, recomenda-se ao Legislativo Municipal a adoção de providências tendentes ao saneamento da irregularidade, revogando-se o dispositivo em desconformidade com o texto constitucional federal.

É o parecer.

Curitiba, 25 de abril de 2003.

GABRIEL GUY LÉGER

Procurador

VEREADORES - SUBSÍDIOS

1 - PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE 2 - RECOMPOSIÇÃO DO PODER AQUISITIVO

Relator : Conselheiro Rafael Iatauro
Protocolo : 33038/03-TC.
Origem : Município de Maringá
Interessado : Presidente da Câmara
Sessão : 15/05/03
Decisão : Resolução 2069/03-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN

Consulta. Impossibilidade de majoração dos subsídios dos vereadores na atual legislatura, em razão da concessão de reajuste dos Deputados Estaduais, devido à previsão expressa do princípio constitucional da anterioridade (CF/ 88, art. 29 VI).

Possibilidade de concessão de reposição salarial dos subsídios, podendo-se, excepcionalmente, adotar os mesmos índices aplicados à revisão dos vencimentos do funcionalismo público, a teor do art. 37, X, da CF/88 e do art. 57, da Lei Orgânica Municipal, limitada à recomposição do poder aquisitivo, desde que inexista previsão em ato fixatório específico em vigor.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro RAFAEL IATAURO, RESOLVE responder a Consulta,

adotando a forma dos Pareceres nºs 34/03 e 4899/03, respectivamente da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e os Auditores CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e JAIME TADEU LECHINSKI.

Foi presente a Procuradora-Geral junto a este Tribunal, KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, em 15 de maio de 2003.

HENRIQUENAIGEBOREN
Presidente

Parecer nº: 34/03-DCM

O Presidente da Câmara Municipal de Maringá consulta este Tribunal de Contas acerca da possibilidade de majorar os subsídios dos Vereadores em razão da concessão de reajuste dos vencimentos dos Deputados Estaduais e/ou de atualizá-los monetariamente, com base nos índices inflacionários aplicados aos servidores municipais.

Devidamente instruída, a assessoria jurídica local, para o deslinde da questão, consigna que a Câmara Legislativa por meio da Resolução nº491/2003, de 02 de janeiro de 2003 declarou a nulidade da Resolução nº452/2000, de 18 de agosto de 2000, que fixou os subsídios dos atuais vereadores, no valor de R\$4.200,00 (quatro mil e duzentos reais), por entender que tal não pode ser pago, já que em obediência ao estatuído nos termos da Emenda Constitucional nº25/2000, artigo 29, inciso VI, letra "d", o valor devido é de R\$3.000,00 (três mil reais) valendo-se do princípio de que a Administração pode rever seus atos a qualquer tempo. A par disto, restabeleceu-se os efeitos da Resolução nº409/96, de 28 de agosto de 1996, sendo o ato normativo adotado, restando a atual legislatura sem seus subsídios fixados pela imediatamente anterior, agasalhar-se no comando albergado no artigo 57 da Lei Orgânica Municipal, que prevê a atualização do numerário através de índice não inferior ao aplicado aos servidores públicos municipais.

Isto posto, posiciona-se pela impossibilidade de alteração dos valores dos estípedios dos edis nesta legislatura face aos reajustes consignados aos deputados federais, embasando-se nos princípios constitucionais da anterioridade e da irrevogabilidade e quanto à possibilidade de recomposição das perdas remuneratórias dos subsídios destes agentes políticos, estribando-se nos mesmos critérios aventados ao funcionalismo, manifesta-se positivamente.

Presentes os pressupostos de admissibilidade previstos no artigo 31, da Lei nº5615/67 e estando devidamente instruída com o parecer jurídico daquele Poder, conforme determinado pelo egrégio Plenário desta Casa, por meio da Resolução nº1222/01, poderá a consulta teoricamente ser respondida.

MÉRITO

Acerca da matéria, na questão dos subsídios, o constituinte revisor, ao publicar a Emenda Constitucional nº25, modificou o artigo 29, inciso VI, estando em vigor, nos seguintes termos:

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

(....)

VI – o subsídios dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais **em cada legislatura para a subsequente**, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na Lei Orgânica e os **seguintes limites máximos**¹:

- a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;
- b) em Municípios de até dez mil e um a cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;
- c) em Municípios de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

¹A redação da Emenda Constitucional nº 19, assim previa:

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

d) em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

e) em Municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

f) em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

[grifos nossos]

Da leitura acima, é possível concluir pela improcedência à primeira indagação do interessado, vez que a possibilidade de alteração dos subsídios dos vereadores no curso da legislatura encontra obstáculo no art.29, inciso VI, da Constituição Federativa, ressalvada a correção de seu valor aquisitivo. Destarte, os princípios constitucionais constituem fontes formais do direito administrativo, havendo prevalência das normas constitucionais em relação ao restante da ordem jurídica, dada sua supremacia, juridicidade e imperatividade, não sendo viável olvidar que as leis e os atos administrativos devem respeitar os limites dos princípios constitucionais.

Diante do princípio federativo, no plano da Constituição Federal de 1988, o campo de ação dos Vereadores quanto ao poder de modificação e aumento de seus subsídios está adstrito ao princípio constitucional da anterioridade, observado, dentre outros índices, o teto máximo dos Deputados Estaduais, que estão atrelados aos Deputados Federais e estes ao teto dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, bem como observados os ditames da Constituição Estadual e da respectiva Lei Orgânica do Município, limites sempre reputados cabíveis e vigentes, dada a prevalência de todo o sistema anterior (art. 29, *caput*, da CF/88).

Nesta esteira, o critério estipulado no art. 29, inciso VI, letras "a" a "f" acrescentado pela EC nº25, qual seja, a de adoção dos subsídios percebidos, em espécie, pelos deputados estaduais é apenas referencial dos ganhos dos vereadores. Vale dizer: não é possível vincular a majoração dos subsídios dos deputados estaduais aos dos vereadores, devendo, os ganhos serem fixados em espécie, na moeda corrente.

Quanto à segunda indagação, a resposta só poderá ser afirmativa, vez que conforme acima declinado, em homenagem ao princípio da anterioridade e da irreversibilidade, os ganhos dos Vereadores não poderão sofrer modificações no curso da legislatura, salvaguardada à revisão de seu valor aquisitivo, que nos termos do art.57, da Lei Orgânica Municipal, deverá ser balizada mediante a aplicação de índices nunca inferiores àqueles utilizados para os servidores públicos municipais.

Assim, conforme consta no protocolado em tela, cumpridas às disposições constitucionais, a Câmara Municipal fixou, antes das eleições municipais ocorridas em 2000, os subsídios do Presidente da Câmara e Vereadores, para vigor na atual legislatura (período 2001-2004), que com a promulgação da Emenda Constitucional nº25/2000, com base no inciso VI, letra "d", da citada emenda, aprovaram a Resolução nº491/2003², que dentre outros, revogou a Resolução nº452/2000³, minorando os subsídios fixados em R\$4.200,00 (quatro mil e duzentos reais) para R\$3.000,00 (três mil reais).

Conclui-se, pois, que revogada a Resolução nº452/2000, que tinha expressamente previsto em seu arcabouço a atualização monetária dos subsídios dos vereadores para gestão 2001-2004, com base nos mesmos percentuais estabelecidos para os servidores públicos no Município, sem análise mais amíúde sobre este tema, já que foge ao objeto questionado, "restabeleceu-se os efeitos da Resolução nº409/96, restando a atual legislatura sem seus subsídios fixados pela imediatamente anterior, estando a mercê do que diz o artigo 57 da LOM, **cabendo então, atualização do numerário através de índice não inferior ao aplicados aos servidores municipais**", como bem exarou a assessoria jurídica daquela Casa de Leis.

De plano, extrai-se que: (i) a revisão geral anual elencada no artigo 37, inciso X, da CF/88 é regra excepcional, cabível apenas, se inexistente e/ou inválidos no ato fixatório, critério de atualização e desde que precedido de ato regulamentar específico; (ii) o índice aplicado ao reajuste dos subsídios dos vereadores poderá (e não deverá) ser o mesmo aplicado aos servidores municipais, face à ausência de motivações similares, já que aquele só poderá ter como fundamento à recomposição do valor aquisitivo e este, poderá também receber aumento efetivo que supere a correção monetária.

Do exposto, a resposta para o deslinde apresentado neste expediente, é pela impossibilidade de majoração dos subsídios na atual legislatura em razão da concessão de reajuste dos Deputados Estaduais, devido à previsão expressa do princípio constitucional da anterioridade (CF/88, art.29,VI). Em seguida, opina-se, excepcionalmente, pela possibilidade de concessão de reposição salarial dos subsídios, podendo-se adotar os mesmos índices aplicados à revisão dos vencimentos do funcionalismo público, a teor do art.37, X, da CF/88 e do art.57, da Lei Orgânica Municipal, limitada à recomposição do poder aquisitivo, desde que inexista previsão em ato fixatório específico em vigor.

DCM, EM 21 DE FEVEREIRO DE 2003.

CLÁUDIA MARIA DERVICHE
Assessora Jurídica

Parecer: 4899/03

Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de Maringá, indagando da possibilidade de aumento dos subsídios dos Vereadores em razão do reajuste dos vencimentos dos Deputados Estaduais e também com relação a possibilidade de atualização monetária dos respectivos subsídios com base nos índices inflacionários aplicados aos servidores municipais.

A Assessoria Jurídica da Câmara manifestou-se no sentido de que os atuais subsídios dos Vereadores não poderão sofrer qualquer alteração face aos reajustes dos Deputados, mas podem ser atualizados em conformidade com os índices utilizados para a recomposição de perdas remuneratórias aplicadas ao funcionalismo.

Após exame da matéria a DCM em seu Parecer nº 34/03, posicionou-se nos seguintes termos:

“pela impossibilidade de majoração dos subsídios na atual legislatura em razão da concessão de reajuste dos Deputados Estaduais, devido à previsão expressa do princípio constitucional da anterioridade (CF/88, art. 29, VI). Em seguida, opina-se, excepcionalmente, pela possibilidade de concessão de reposição salarial dos subsídios, podendo-se adotar os mesmos índices aplicados à revisão dos vencimentos do funcionalismo público, a teor do art. 37, X, da CF/88 e do art. 57 da Lei Orgânica Municipal, limitada à recomposição do poder aquisitivo, desde que inexista previsão em ato fixatório específico em vigor”.

Concordamos com a manifestação do Órgão Técnico de que os subsídios dos Vereadores não podem ser majorados em virtude do reajuste ocorrido na remuneração dos Deputados Estaduais.

Importante citar, no caso, decisão desta Corte acerca da matéria:

“Consulta. Impossibilidade da alteração do valor do subsídio na atual legislatura, com base em ajuste no subsídio dos Deputados Estaduais ou aumento estimativo da população” (Resolução nº 9015/02, publicada na Revista TCE-PR nº 144, p. 93/96).

Importante colocar também que qualquer ato que tenha vinculado a remuneração dos Vereadores aos valores percebidos pelos Deputados Estaduais é inconstitucional. A Assessora Jurídica Sueli do Rocio Rosa de Freitas, da Diretoria de Contas Municipais, bem abordou esta questão no Parecer nº 60/02 exarado na consulta do Município de Rolândia protocolada sob nº 38.884/02:

“Diga-se, por pertinente, que a remuneração dos vereadores, se fixada em percentual incidente sobre os valores percebidos pelos deputados estaduais, fatalmente violará os princípios da anterioridade, irrevogabilidade e inalterabilidade, pois os mandatos de deputados estaduais e dos vereadores, não são coincidentes. Assim, quando da assunção dos novos deputados, com subsídios majorados em relação à legislatura anterior, automaticamente restaria majorada a remuneração dos vereadores para a mesma legislatura, afrontando os princípios constitucionais.”

O que pode ocorrer, como já abordou a DCM, é a revisão geral anual dos valores da remuneração em atendimento ao disposto no artigo 37, X, da Constituição Federal, visando manter-se o poder aquisitivo da moeda.

De todo o exposto, opinamos no sentido de que a resposta seja elaborada nos termos acima explicitados.

É o parecer.

Curitiba, 30 de abril de 2003.

Célia Rosana Moro Kansou
Procuradora

²A Resolução nº491, em seu art.31 determinou ainda que os subsídios dos Vereadores à Câmara Municipal de Maringá deverão observar os limites impostos pelo artigo 29 da Constituição Federal, assim como às demais normas aplicáveis à espécie.

³Consigna o art.1º da Resolução nº452/2000 que os “subsídios dos Vereadores do Poder Legislativo de Maringá para a próxima Legislatura, ficam fixados, em parcela única, no valor mensal de R\$4.200,00 (quatro mil e duzentos reais)

UNIVERSITÁRIOS

1. TRANSPORTE INTERMUNICIPAL.

Relator : Conselheiro Rafael Iatauro
Protocolo : 178865/02-TC.
Origem : Município de Tamboara
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 17/06/03
Decisão : Resolução 2833/03-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Transporte intermunicipal de alunos em ônibus do Município. Admissibilidade, desde que observados os arts. 212 da Constituição Federal e o art. 11, inc.V, da Lei Federal nº 9.394 de 20/12/96.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro RAFAEL IATAURO, RESOLVE responder a Consulta, pela possibilidade de prestar a assistência aos municípios universitários, desde que sejam atendidas as necessidades da educação infantil e do ensino fundamental, nos termos dos Pareceres de nºs 66/02 e 6271/03, respectivamente, da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, e o Auditor MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

Foi presente o Procurador do Estado junto a este Tribunal, GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, em 17 de junho de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

Parecer n.º : 66/02 - DCM

O Prefeito Municipal de Tamboara, o Sr. Milton de Jesus Rodrigues, através do presente expediente, dirige-se à Presidência desta Corte solicitando parecer:

“sobre o “Transporte aos Universitários”, ou seja, o deslocamento dos mesmos até a cidade de Paranavaí-Pr, onde de encontra o Campus Universitário.”

Conforme determinação desta Colenda Corte, houve manifestação do assessor jurídico local, Sr. Anderson D’Aquila Gonçalves, no presente protocolado, apresentando as seguintes ponderações:

1. A Universidade de Paranavaí é a única na região;
2. O ônibus de transporte escolar foi adquirido com recursos próprios da municipalidade;
3. As despesas mensais relacionadas com o transporte têm sido custeadas com verba própria municipal;
4. A distância entre o Município de Tamboara e Paranavaí é mínima, acarretando, assim, em despesas de manutenção no valor ínfimo de R\$320, 00 (Trezentos e vinte reais) mensais;
5. Há compatibilidade de horário entre o transporte de ensino médio e o universitário;
6. Não há custos com o funcionário que transporta os alunos, pois o mesmo é funcionário municipal;
7. Os alunos que se beneficiam do transporte são carentes, com poucos ou nenhum recurso financeiro;

8. Finaliza, opinando no sentido de que o Município mantenha o transporte dos munícipes universitários, já que mesmo tem observado o disposto no art.16, parágrafo 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em caráter preliminar, o consulente é parte legítima para formular consulta, contudo, a mesma refere-se a caso concreto, contrariando o que dispõe a Súmula nº 110, do Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

Nas consultas formuladas ao Tribunal pelas autoridades competentes, ante dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares que abrangem pessoas ou entidades e matérias sob a sua jurisdição e competência, as respostas têm caráter normativo e constituem pré-julgamento da tese, mas não do fato ou do caso concreto. (grifou-se)

Assim, o pronunciamento desta Corte não terá efeito normativo, mas será pré-julgamento de caso concreto, no que se estaria fatalmente substituindo o consulente, a quem cabe decidir com exclusividade sobre a conduta a ser tomada, através de um julgamento de oportunidade e de conveniência, na qualidade de chefe do Poder Executivo local, assumindo todos os riscos inerentes a qualquer decisão administrativa. Destarte, os pronunciamentos desta Corte não têm o condão de eximir o Administrador das conseqüências de uma deliberação eventualmente equivocada e que provoque danos a alguém, nem impede a sujeição do seu ato ao controle jurisdicional.

O município, em casos semelhantes, deve se dirigir à Procuradoria-Geral do Estado, a quem cabe a orientação jurídica aos municípios, em caráter complementar ou supletivo, conforme o contido no art.124, V, da Constituição Estadual.

Devido ao fato, contudo, desta Casa de Cortes já ter se manifestado sobre a mesma matéria através dos pareceres nºs 166/01 e 81/01 desta **Diretoria de Contas Municipais**, dos assessores jurídicos Luiz Gustavo Merolli Sória e Nelson Augusto Kubrusly e dos pareceres nºs 15765/01 e 15089/01 da douta **Procuradora Geral** Kátia Regina Puchaski, que geraram respectivamente, as **Resoluções nºs 11456/01 de 11/10/2001 e 14148/01 de 20/12/01**, sendo que todos os documentos mencionados se encontram anexados ao presente protocolado, em caráter excepcional, se responderá a consulta, num esforço para salvá-la e prestigiar o ânimo do administrador em cumprir de forma esmerada o seu mandato.

Esta Diretoria de Contas se manifestará, então, nos termos das Resoluções citadas acima, **entendendo que o Município poderá prestar a assistência pretendida aos munícipes universitários, desde que sejam atendidas as necessidades da educação infantil e do ensino fundamental, com a observância do disposto no art.212 da Constituição Federal e no art.11, inc.V, da Lei Federal nº 9.394 de 20/12/96.**

Assim, caso seja este o entendimento do excelso Plenário, poderá a consulta ser respondida, adotando-se como razão de decidir, os termos desta manifestação.

É o parecer, s.m.j.

PATRICIA DE GASPERI BOLSANELLO
Assessora Jurídica

PARECER N.º: 6271/03

O presente protocolado trata-se de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Tamboara, Sr. Milton de Jesus Rodrigues, a respeito e transporte aos universitários até o campus universitário, situado em Paranavaí/PR. Anexando parecer de seu assessor jurídico. Informa que o veículo a ser utilizado não está com seu uso vinculado ao ensino fundamental e as despesas do transporte não estarão sujeitas ao orçamento da educação, e entende que as despesas devem atender ao disposto no artigo 16, §3º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em parecer de assessoria jurídica municipal, opina-se pela possibilidade do transporte universitário com o ônibus do Município, devendo o mesmo ser feito através de recursos próprios do Município, atendendo o dispositivo do artigo 16, §3º da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois são despesas que entende ser irrelevantes.

Presentes os requisitos da legitimidade do consulente, a consulta foi recebida e remetida à DCM desta Casa que observou a desobediência à súmula 110 desta Corte de Contas, pois o caso em questão trata-se de um caso concreto,

apenas para frisar que o posicionamento a respeito não terá efeito normativo, mas, pré julgamento. Cita manifestações desta Casa similares ao assunto, tais quais, Pareceres nºs 166/01, 81/01, 15765/01 e 15089/01, além das Resoluções nºs 11456/01 e 14148/01. Anexando-os.

Por fim, aceitou a consulta para "salvá-la e prestigiar o ânimo do administrador em cumprir e forma escoreita o seu mandato" e emitiu Parecer favorável ao transporte dos universitários pelo município, desde que atendidas as necessidades da educação infantil e do ensino fundamental, obedecendo-se o artigo 212 da Constituição Federal e o artigo 11, V da Lei Federal nº 9.394/96.

Diante do exposto, conforme manifestações anteriores, este Ministério Público junto ao Tribunal e Contas vislumbra a possibilidade do transporte dos alunos residentes em Taboara até a universidade, em Paranavaí, pelo Município, diante do fato de que é a única universidade da região, o ônibus foi adquirido com recursos próprios do Município, custeando também as baixas despesas para o transporte dos alunos universitários e dos alunos do ensino fundamental, ambos carentes, desde que atendida a LRF.

É o parecer.

Curitiba, 19 de maio de 2003

Katia Regina Puchaski
Procuradora-Geral

CERTIDÃO LIBERATÓRIA

1 - PROVIMENTO Nº 29/94 - TC 2 - LEI COMPLEMENTAR Nº 101/00

Relator : Fernando Augusto Mello Guimarães
Protocolo : 239728/03-TC.
Origem : Município de Curiúva
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 10/06/03
Decisão : Resolução 2712/03-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Certidão Liberatória. Regra de transição. Responsabilidade do ente público, do agente político e/ou agente público, face as irregularidades em procedimentos de comprovação de transferências voluntárias. Indeferimento do pedido, devido à falta de atendimento das informações e documentos exigidos no art. 32 do Provimento 29/94 TC.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, RESOLVE indeferir o presente pedido de certidão liberatória, devido à falta de atendimento das informações e documentos exigidos no artigo 32, do Provimento 29/94 - TC.

Participaram do julgamento os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e o Auditor MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

Foi presente o Procurador do Estado junto a este Tribunal, FGABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, em 10 de junho de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

INTRODUÇÃO

Necessário, preliminarmente, delimitar-se o escopo do presente trabalho, que trata, basicamente, sobre a responsabilidade do ente público, do agente político e/ou agente público, em face de irregularidades em procedimentos de comprovação de transferências voluntárias (auxílios, subvenções e convênios), bem como, a forma de aplicação da pena de proibição de recebimento de novas transferências voluntárias, enquanto perdurar a pendência (falta de prestação de contas e/ou irregularidades julgadas pelo Tribunal de Contas do Estado). Na mesma linha, as responsabilidades de entidades privadas que, recebendo transferências voluntárias do Estado, encontram-se em estado de inadimplência perante esta Corte de Contas. Temos, pois, no âmbito da sujeição passiva na relação da obrigação de prestação de contas e, por consequência, sujeição ativa na solicitação das respectivas certidões liberatórias:

a) entidades públicas (de direito privado ou de direito público) de qualquer esfera de governo que receba transferências voluntárias do Estado do Paraná, sujeitando-se, pois, à jurisdição desta Corte de Contas.

b) entidades puramente de direito privado, sem nenhum vínculo legal com o Poder Público, não sujeitando-se, inclusive, aos procedimentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, em relação à sua intimidade financeira.

Esses temas e seus reflexos já foram enfrentados por esta Corte de Contas em várias e incontáveis oportunidades e procedimentos. Em relação a essas oportunidades de manifestação plenária, podemos distinguir em face do momento institucional e normativo:

a) antes do Provimento nº 02/94-TCE, sob a égide da Lei 5615/67 e do Provimento nº 02/87;

b) após a vigência do Provimento nº 02/94, ainda sob a regência exclusiva da Lei 5615/67; e

c) após a entrada em vigor da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, também com a aplicação da nossa Lei Orgânica (Lei nº 5615/67) e sob a vigência (total ou parcial) do Provimento nº 02/94, atual Provimento nº 29/94-TC.

O grande desafio, novamente trazido, com propriedade, para discussão plenária, refere-se à aplicabilidade, integração e interpretação das normas legais estaduais (ordinárias e regulamentares), com o novo sistema introduzido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), especificamente sobre a aplicação plena da penalidade de proibição de novas transferências voluntárias e as normas que estabelecem a possibilidade de suspensão da respectiva sanção institucional.

Essas questões envolvem a apreciação de aspectos variados no plano da operação do direito, desde a questão da análise do direito contratual (civil ou administrativo), da responsabilidade contratual das partes, das sanções pessoais e institucionais, além, por óbvio, da aplicação da suspensão da pena de proibição de novas transferências (já prevista desde o Provimento nº 02/94-TCE, não contemplada expressamente na Lei Estadual 5615/67 e nem na Lei de Responsabilidade Fiscal).

Apesar das constantes decisões desta Corte de Contas, verifica-se que a matéria merece nova reflexão, como bem observada pelo Cons. Rafael Iatauro em discussões plenárias passadas, motivadoras do presente estudo a ser apresentado para apreciação do Eg. Plenário, face ao novo sistema imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Essa análise, de forma definitiva, se faz necessária, na medida em que, não se discutiu, ainda, a profundidade e os reflexos da presente matéria. Por isso, se mostra importante a manifestação do Eg. Plenário não só sobre a questão da aplicação ou vigência das novas normas legais já citadas, mas, também, sobre o real conceito do estado de regularidade do(a) interessado(a) em face do sistema introduzido pela Lei de Responsabilidade Fiscal e as disposições constantes do Provimento nº 02/94.

POSIÇÃO DENOMINANTE NA JURISPRUDÊNCIA ATUAL DA CORTE DE CONTAS

Em linhas gerais, o sistema que tem se aplicado, no âmbito desta Corte de Contas, como sabido, parte do pressuposto da responsabilidade pessoal do agente público e não da pena institucional (sanção ao ente ou entidade, independentemente da responsabilidade pessoal do dirigente da entidade pública ou privada).

Não distingue, porém, situações diferenciadas entre entes públicos e privados, que regem-se por disposições normativas distintas sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal e da natureza jurídica do vínculo contratual. Isto é, as entidades públicas, além do disposto na Lei nº 5615/67 e no Provimento nº 29/94 (antigo 02/94), sujeitam-se ao regramento da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000; ao passo que, as entidades privadas, no caso das transferências voluntárias, regem-se pela Lei 5615/67 e pelo Provimento nº 29/94-TC.

Ambas as situações (entidade pública e privada), por sua vez, estão sendo tratadas, sob a ótica da suspensão da pena de proibição de novas transferências voluntárias, com a aplicação dos princípios inseridos nos arts. 31 e 32 do Provimento nº 29/94.

Por outro lado, muitas vezes as situações são tratadas à luz de cada caso concreto, sendo as decisões de diversas matizes, leva-se em consideração não uma regra geral, mas a análise de cada caso, em face ao contido nas decisões de desaprovação e/ou irregularidades nos respectivos processos de prestação de contas de convênio, auxílios e subvenções. Isto é, em função do contido expressamente na deliberação plenária e nos votos, pareceres ou instruções adotadas como razões de decidir estabelecia-se a responsabilidade, para fins de caracterização da inadimplência, conforme a imputação da decisão (para o ente, para o agente público ou para ambos de forma solidária). Em função desse casuísmo é que se estabelecia a possibilidade ou não de recebimento da respectiva certidão negativa e agora denominada de certidão liberatória.

SANÇÃO INSTITUCIONAL, RESPONSABILIDADE PESSOAL E SUSPENSÃO DA PENA (DESCONSIDERAÇÃO DO ESTADO DE INADIMPLÊNCIA)

O art. 27 da Lei Estadual nº 5.615/67, ao tratar da aplicação da penalidade de vedação ou suspensão de recebimento de transferências voluntárias, estabelece que:

“As entidades de Direito Público ou Privado, que receberem do Estado auxílios, contribuições ou subvenções a qualquer título, serão obrigadas a comprovar, perante o Tribunal, a aplicação das importâncias recebidas, aos fins a que se destinarem sob pena de suspensão, de novos recebimentos, além das cominações cabíveis aos seus responsáveis legais.”

O artigo em questão estabelece, pois, dois tipos de sanções: a) institucional, aplicável à entidade pública ou privada, com a suspensão de novos recebimentos; e, b) pessoal, de responsabilidade do agente ou responsável pela entidade.

O Provimento nº 02/1994-TC, ao regulamentar o procedimento de comprovação de recursos, entre outras disposições, também tratou da consideração do estado de inadimplência da entidade, para fins de aplicação da penalidade prevista no art. 27 da Lei 5.615/67, em especial na disposição do seu art. 32, assim redigido:

“ Não será considerada em estado de inadimplência, para os fins preconizados no artigo anterior, a entidade que, sob nova administração, cumulativamente:

I - comprovar não ser o atual administrador o responsável pelos atos inquinados de irregularidade bem como a adoção de todas as providências no sentido de apurar os fatos e responsabilidades, como previsto no § 1º deste artigo;

II - tiver atendido todas as solicitações e determinações do tribunal de Contas, relativas às prestações ou tomada de contas pendentes de julgamento;

III - informar, na forma e periodicidade previstas no § 2º deste artigo, a situação das medidas adotadas contra os responsáveis da administração anterior, referente às contas não prestadas, mesmo que já julgadas pelo Tribunal de Contas;

IV - promover o ajuizamento e acompanhamento das medidas encaminhadas pelo Tribunal de Contas ou pela Procuradoria do Estado junto ao Tribunal, que, pela sua natureza, sejam de sua exclusiva responsabilidade.

§ 1º - Para os fins previstos no inciso I serão exigidas, no mínimo, a adoção das seguintes providências:

a) Processo administrativo de sindicância, para apuração dos fatos e das responsabilidades, dando conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas (artigo 15 da Lei nº 8.429/92);

b) Comunicação aos órgãos competentes para instauração de ações civis e criminais que o caso comporta, inclusive, se for o caso, a possibilidade de seqüestro dos bens do agente responsável, como estabelecido nos artigos 7º e 16 da Lei 8.429/92.

§ 2º - Trimestralmente, as entidades deverão encaminhar à Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas relatório atualizado do andamento dos procedimentos administrativos ou judiciais adotados contra os antigos administradores, instaurados por iniciativa própria ou por determinação do Tribunal, para atualização das informações e comprovação de medidas na satisfação dos interesses envolvidos.

§ 3º - *A caracterização dos requisitos exigidos neste artigo será apresentada ao Tribunal de Contas pela entidade interessada, acompanhada das informações e provas necessárias e será decidida pela Diretoria Revisora de Contas, uma vez comprovados os pressupostos, sem prejuízo de, se for o caso, encaminhamento para decisão do Plenário, em função da complexidade da matéria.*”

Estabeleceram-se, assim, algumas condições para que fosse suspenso o estado de inadimplência, tendo como pressuposto a responsabilização pessoal do agente ou dirigente, as quais, uma vez comprovadas, afastariam condicionalmente o estado de inadimplência da entidade (sanção institucional) para fins de recebimento de novos

recursos públicos estaduais. Em resumo, com o julgamento de irregularidade ou a falta de apresentação da prestação de contas em comprovação de recursos, aplicar-se-iam as seguintes sanções:

- a) proibição de recebimento de novos recursos estaduais;
- b) eventuais sanções pessoais ao responsável pela entidade, como previsto na legislação em vigor; e
- c) como situação suspensiva da sanção institucional, seria afastado o estado de inadimplência, uma vez atendidas as medidas previstas no art. 32 (incisos I a IV), do Provimento nº 02/94, segundo os procedimentos estabelecidos nos parágrafos do referido artigo.

Este é o cenário atual. Necessário, assim, estabelecer uma correspondência desta suspensão condicional da responsabilidade institucional (art. 32, Provimento nº 02/94-TC), em razão da sistemática introduzida na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), isto é, se essa situação suspensiva da sanção institucional permanece em face dos princípios e normas contidos na LRF.

A LC 101/00, em seu art. 25, ao tratar do procedimento de transferência voluntária entre os poderes federativos, estabeleceu idêntica obrigação de situação de regularidade em relação aos recursos recebidos, na mesma linha da Lei Estadual 5.615/67. Isto porque, como se infere do sistema da Lei de Responsabilidade Fiscal, um de seus pilares é, efetivamente, a pena institucional de proibição de transferências voluntárias, seja por falta de atendimento a alguns de seus comandos imperativos, seja pela falta de algum dos requisitos estabelecidos em seu art. 25, § 1º, inciso IV e alíneas. Todavia, é de se destacar que esse regramento da LRF aplica-se, à toda evidência, apenas aos **entes públicos**.

MANIFESTAÇÃO DA DRC E MPJTCE/PR

Atendendo solicitação plenária, tanto a Diretoria Revisora de Contas - DRC, como o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado - MPJTCE, elaboraram pareceres sobre a matéria, sendo os mesmos anexados ao protocolo nº 20397-9/03, em que é interessado o Município de Ribeirão do Pinhal. Considerando que, naquele protocolado, a questão era mais singela, resolvível sob a ótica da quitação da pena de ressarcimento imposta, a questão de direito não foi discutida, deliberando o douto Plenário por trazer, aos demais protocolados, as posições dos órgãos instrutivos e opinativos citados para a análise, elevando o presente procedimento à condição de *leading case*.

1 DIRETORIA REVISORA DE CONTAS (DRC)

A Informação nº 106/2003-CL, emitida pela DRC, elaborada pelo ilustre assessor jurídico Pedro Paulo Bueno dos Santos, conclui pela inexistência de conflito entre a Lei Complementar nº 101/00 e o Provimento nº 29/94, bem como, pela compatibilidade do arts. 31 e 32 do Provimento nº 29/94 que foram recepcionados por não serem contrários ao art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "a", parte final, da Lei Complementar nº 101/00.

Observa, a DRC, em relação ao mérito que:

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, de aplicação no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Dentre as normas previstas, o referido Diploma Legal trata das transferências voluntárias no art. 25, caput, assim entendendo como "a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde".

Já o § 1º do citado dispositivo estabelece as exigências para a realização de transferências voluntárias, dentre as quais a de que o beneficiário dos recursos transferidos (órgão tomador dos recursos) deverá comprovar que "que se acha em dia quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos" (parte final da alínea a, inciso IV).

No Estado do Paraná, a Lei nº 5.615/67 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas) estabelece em seu art. 26, inciso I, que "estão sujeitos a prestação de contas, e só por ato do Tribunal podem liberar-se de sua responsabilidade, seja qual for o Poder que sirvam o gestor de dinheiros públicos e todos quantos houverem arrecadado, dispendido, recebido depósitos de terceiros, auxílios, contribuições ou subvenções do Estado ou tenham sob sua guarda e administração dinheiro, valores ou bens públicos".

Complementando, o art. 27 da mesma Lei dispõe que "As entidades de Direito Público ou Privado, que receberem do Estado auxílios, contribuições ou subvenções a qualquer título, serão obrigadas a comprovar, perante o Tribunal, a

aplicação das importâncias recebidas, aos fins a que se destinarem sob pena de suspensão, de novos recebimentos, além das cominações cabíveis aos seus responsáveis”.

Em síntese, aponta a DRC, que o conceito de *estar em dia* com a prestação de contas de recursos anteriores, como se transcreve, corresponde:

1) omissão no dever de prestação de contas por parte do órgão tomador dos recursos.

Essa inadimplência poderá ser afastada se a entidade pública ou privada tomadora dos recursos adotar as medidas elencadas no art. 32 do Provimento nº 29/94, quais sejam: a) comprovar não ser o atual administrador da entidade o responsável pela irregularidade de ausência de prestação de contas; b) realizar sindicância interna para apuração dos fatos referentes à ausência de prestação de contas; c) dar conhecimento dos resultados da sindicância ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público; c) promover as medidas judiciais contra os responsáveis pela ausência de prestação de contas; e d) informar trimestralmente ao Tribunal de Contas o andamento das medidas administrativas e judiciais adotadas contra os responsáveis.

2) processos julgados irregulares

Essa inadimplência também poderá ser afastada nos seguintes casos: a) quando a irregularidade das contas for atribuída à pessoa física do ordenador das despesas e este não for o atual gestor da entidade; b) quando o atual gestor da entidade for o responsável pela irregularidade das contas, mas tiver cumprido a decisão do Tribunal de Contas; c) quando a irregularidade das contas for atribuída à entidade, mas tiver cumprido a decisão ou tiver adotado as medidas administrativas ou judiciais contra o responsável.

2 MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS (MPJTCE)

A respeito do tema foi emitido o Parecer nº 7065/03, da lavra da ilustre procuradora Valéria Borba, conclusivo pela *inadequação do artigo 32 do Provimento nº 29/94 em relação às Leis 5.615/67 e 101/00*, ou seja, quando confrontado com a nossa Lei Orgânica e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Transcrevemos, para ilustração, as principais fundamentações contidas no referido parecer ministerial:

É preciso levantar o histórico da temática, ressaltando que a Comissão da Lei de Responsabilidade, sob a liderança do então Procurador Fernando Augusto Guimarães, chegou à conclusão da incompatibilidade do Provimento nº 02/94 (atualmente nº 29/94) mais precisamente no seu artigo 32 com a Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme se infere dos pareceres da lavra da Procuradora Célia Rosana Moro Kansou, quando faz referência a essa matéria (Pareceres nº 23474/00, 23473/00, 23472/00, 23469/00, entre outros) e também a Resolução nº 3799/2001 (em anexo).

A problemática toda reside na forma como são proferidas as decisões e imputações aos Ordenadores de despesas por parte deste Tribunal. Ou seja, a simples responsabilização do Ordenador de despesas não isenta o Município em relação ao Órgão Repassador.

A Lei nº 5.615/67, no seu artigo 26, assinala a responsabilização individual dos Ordenadores de despesas. Já o artigo 27 da mencionada lei cuida das entidades de Direito Público ou Privado, que receberam recursos do Estado, determinado que estas são obrigadas a comprovar a aplicação do numerários aos fins a que se destinaram sob pena de suspensão de novos repasses, **além das cominações cabíveis aos seus responsáveis legais**

Depreende-se da leitura do artigo 27, a existência da responsabilidade solidária entre o então Ordenador de Despesas e entidade de Direito Público em relação ao órgão repassador.

Quanto ao artigo 25, inciso IV letra “a” da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando fala em beneficiário deve ser lido entidade de Direito Público ou Privado, que receberam valores e, portanto, devem prestar contas. Não se vislumbra a incompatibilidade da Lei nº 101/00 em relação a Lei nº 5615/67. Contudo, o mesmo raciocínio não se aplica ao artigo 32 do Provimento nº 29/94.

O artigo 32 do Provimento nº 29/94 é omissivo quanto à responsabilidade da entidade de Direito Público ou Privado em relação ao órgão repassador, daí a sua incompatibilidade com a Lei nº 5.615/67 haja vista que, para que exista a desoneração em face da desaprovação das contas, deve a entidade de Direito Público ressarcir as verbas inadequadamente aplicadas ou desviadas para então adotar as medidas preconizadas no artigo 32, com relação ao Ordenador de despesas.

Deixa claro, portanto, o órgão ministerial, sobre a responsabilidade principal do ente (público ou privado) em relação ao órgão repassador e sobre a responsabilidade solidária (e não exclusiva) do agente público responsável, seja para fins de responsabilização pecuniária, seja para fins de regularização da pendência para fins de expedição de certidão liberatória. Reafirma, inclusive, algumas posições dos membros do Ministério Público que, no campo da responsabilidade contratual, firmavam, ainda sob a égide do Provimento nº 02/94-TC, a incompatibilidade da suspensão da pena de proibição de novos recebimentos, quando confrontada esse benefício com os comandos dos artigos 27 e 26 da Lei nº 5615/67.

DO CONTEXTO HISTÓRICO DO PROVIMENTO Nº 02/94-TC

Importa destacar, apenas para a compreensão da matéria, o contexto histórico e dos motivos determinantes da aprovação, por esta Corte de Contas, das normas contidas no Provimento nº 02/94 (atual Provimento nº 29/94).

Na época (1994), já se mantinha o costume de conceder as certidões negativas quando comprovado que o atual gestor da entidade, pública ou privada, não era o mesmo responsável pela pendência constante dos registros cadastrais e desde que promovida alguma medida contra o anterior administrador. Inexistia, por outro lado, qualquer critério de avaliação dessas medidas e periodicidades de informações sobre o interesse processual da entidade em relação a essas medidas judiciais, administrativas ou policiais.

O Provimento nº 02/94-TC teve como um de seus objetivos principais a regulamentação desse costume e desse princípio de responsabilidade pessoal, ou seja, a pena institucional aplicava-se somente quando o administrador ainda era o mesmo da entidade. E ao mesmo tempo introduziu novas regras, mais rígidas e detalhadas, determinando a adoção de medidas obrigatórias pela entidade, além de informações periódicas a esta Corte de Contas sobre o andamento das ações e medidas ajuizadas, a fim de que pudesse haver a suspensão da pena de recebimento de novas transferências.

Naquela oportunidade – posso afirmar com segurança, pois participei diretamente na elaboração da proposta de regulamentação que resulto no Provimento nº 02/94 – não se discutiu sobre a incompatibilidade dessa pena de suspensão, nem sobre o princípio da responsabilidade puramente institucional. De igual forma, não se discutiu sobre a eventual incompatibilidade do afastamento do estado de inadimplência com as normas dos arts. 26 e 27 da Lei nº 5615/67.

Ao contrário, como já dito, simplesmente partiu-se de um entendimento já consolidado no âmbito desta Corte de Contas, sobre o afastamento da pena de proibição de novas transferências voluntárias quando a entidade (pública ou privada) estiver sob outra administração.

E esta premissa tem permeado toda a manifestação desta Corte de Contas sobre a expedição de certidões liberatórias ou negativas, para fins de recebimento de transferências voluntárias. Nada impede, porém, da questão ser adequadamente discutida e, dependendo do pressuposto a ser adotado (responsabilidade institucional ou pessoal), dar-se um novo tratamento, inclusive com regras de transição, sob pena de praticarem-se inúmeras injustiças e dificuldades de toda a ordem aos nossos jurisdicionados (públicos ou privados).

INCOMPATIBILIDADE DO AFASTAMENTO DO ESTADO DE INADIMPLÊNCIA

Uma forma de tratar o caso, com a qual corrobora-se, é a apontada pelo Parecer do Ministério Público junto a esta Corte de Contas que sustenta a incompatibilidade do art. 32, do Provimento nº 02/94 em face do contido no art. 25, inciso IV, letra “a” da LC 101/2000, que determina como condição para recebimento de transferências voluntárias a comprovação, pelo beneficiário, que se *“acha em dia quanto... à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos.”*

A exclusão da sanção institucional torna-se incompatível com a própria natureza jurídica do vínculo contratual (transferência por convênio, auxílio ou subvenção). Ademais, entende-se que não se conforma, quando enfocada a questão sobre o ente público, e com os princípios maiores que informam a Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial o *princípio da responsabilização institucional*.

Importa destacar que, em termos de relação jurídicas obrigacionais e contratuais, o vínculo jurídico principal é mantido entre o ente repassador e o beneficiário enquanto instituição, dotada de personalidade jurídica própria. Assim, no caso de irregularidade da comprovação de recursos, as conseqüências jurídicas seriam:

- a) responsabilidade da pessoa jurídica pública ou privada, por sanções indenizatórias (como, por exemplo, a devolução do valor repassado e não aplicado segundo a finalidade, o ressarcimento de eventuais danos e eventuais multas contratuais);
- b) uma vez cumpridas, pela pessoa jurídica pública ou privada, as obrigações e responsabilidades para com o ente repassador, impõe-se a obrigação de buscar regressivamente, contra o agente público ou respectivo dirigente, a indenização pelos danos causados à entidade; e, finalmente,
- c) a aplicação de eventuais sanções pessoais, indenizatórias ou delituosas, por improbidade ou crime de responsabilidade ao agente público ou dirigente, segundo as cominações do ordenamento jurídico, independentemente da responsabilidade institucional.

Também importa em estado de inadimplência, segundo o art. 31 do Provimento nº 02/94, com a alteração promovida pelo Provimento nº 04/2000, não só a falta de apresentação da respectiva prestação de contas, mas, também, o não atendimento à diligência em processo de comprovação de recursos, por mais de 120 dias, conforme redação dada pelo art. 5º, desta última norma provimental.

“Art. 31 - Independentemente das penalidades aplicáveis aos gestores e das responsabilidades civis e criminais, nos casos de omissão no dever de prestação de contas, processos julgados por irregularidade e protocolados em diligência à origem por mais de 120 (cento e vinte) dias, a entidade ficará impedida de receber novos repasses, enquanto perdurar o seu estado de inadimplência.”

Este preceito, contido no Provimento nº 02/94 com a alteração posterior, mostra-se plenamente compatível com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

Afasta-se, na presente fundamentação, a outra linha de pensar referente à compatibilidade da suspensão de proibição de recebimento de novas transferências voluntárias, prevista nos arts. 31 e 32 do Provimento nº 02/94-TCE, em face à natureza jurídica contratual do vínculo e do princípio fundamental da sanção institucional prevista claramente na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Deve-se destacar, ainda, que em realidade pouco se abordou no âmbito das demais Cortes de Contas do Brasil, antes da LRF, sobre essa particularidade, já que, pelos estudos realizados, somente alguns entes federativos previram essa penalidade (proibição) em seu ordenamento jurídico local.

Em reforço ao entendimento de vinculação direta do ente, público ou privado, na recomposição dos valores e prejuízos causados ou na falta de prestação de contas, frente aos interesses do ente repassador; transcrevem-se algumas jurisprudências que, de forma direta ou indireta, adotam o princípio da responsabilidade patrimonial do ente público – sem prejuízo das sanções pessoais ao agente público ou ao administrador da entidade privada.

Antes, porém, é de se ressaltar a afirmação do Superior Tribunal de Justiça, quando aduz que o caso de agente político ou público, *poder ser responsabilizado por má conduta administrativa não tem o condão de afastar a sua responsabilidade com aquele a que se vinculou mediante a celebração do questionado convênio*. (Min. Pádua Ribeiro, Resp. nº 21.587-4/BA)

MANDADO DE SEGURANÇA. IRREGULARIDADES COMETIDAS PELO PREFEITO ANTERIOR. INSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO NO CADASTRO DE INADIMPLENTES. LEGALIDADE. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

- Patente a omissão do **Município** em adimplir a conta resultante da má administração de dinheiro público recebido por meio de **convênio** federal. Igualmente, indemonstrada a ocorrência de abuso de poder ou ilegalidade na inscrição do impetrante no SIAFI.

- *Mandado de segurança denegado.* ¹

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO PROPOSTA POR ESTADO CONTRA MUNICÍPIO, VISANDO A RESPONSABILIZAR O REU PELO DESCUMPRIMENTO DE CONVENIO.

I - O **MUNICÍPIO** E PARTE LEGÍTIMA PARA FIGURAR NO POLO PASSIVO DA DEMANDA QUE LHE MOVE O ESTADO, VISANDO O REEMBOLSO DE QUANTIA RELATIVA A **CONVENIO** CELEBRADO COM O REU, SOB A ALEGAÇÃO DE QUE FOI POR ESTE DESCUMPRIDO.

II - RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO. ²

HABEAS CORPUS. PREFEITO MUNICIPAL. CONVÊNIO. DESVIO DE VERBA PÚBLICA SUJEITA À PRESTAÇÃO DE CONTAS PERANTE ÓRGÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA PARA AÇÃO PENAL. INOCORRÊNCIA.

1. “Compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal.” (Súmula do STJ, Enunciado nº 208).

2. O ressarcimento dos cofres públicos federais pela Prefeitura Municipal não desconstitui o ilícito penal, uma vez que o bem jurídico tutelado pela norma penal é a probidade administrativa.

..... ³

PROCESSUAL CIVIL E PENAL - MANDADO DE SEGURANÇA - INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO - GOVERNADOR - EMISSÃO DE TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA - IRREGULARIDADES - CONTRATO ADMINISTRATIVO - AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO - RESSARCIMENTO - ERÁRIO PÚBLICO - CONDENAÇÃO NA ESFERA CIVIL - INQUÉRITO POLICIAL - ARQUIVAMENTO - POSSIBILIDADE DE FUTURAS INVESTIGAÇÕES - RESPONSABILIDADE PENAL E CIVIL - AUTONOMIA.

I. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO IMPETRANTE RESTOU CABALMENTE COMPROVADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, QUE CUMPRIU COM INTEGRIDADE A SUA MISSÃO CONSTITUCIONAL NO ZELO PELA COISA PÚBLICA.

2. O ARQUIVAMENTO DE INQUERITO POLICIAL NÃO ELIDE A RESPONSABILIDADE CIVIL IMPUTADA AO RECORRENTE, PORQUANTO NÃO HA VINCULAÇÃO ENTRE A INVESTIGAÇÃO DE UM FATO TIPIFICADO, EM TESE, COMO CRIMINOSO E A OBRIGAÇÃO DE RESSARCIR OS COFRES PUBLICOS.

3. O INQUERITO POLICIAL E PEÇA PRE-PROCESSUAL E MERAMENTE INFORMATIVA. O DESPACHO QUE DETERMINA SEU ARQUIVAMENTO NÃO OBSTA A APURAÇÃO DE NOVAS CIRCUNSTANCIAS FATICAS (ART. 18 DO CPP).

4. NÃO SE ENCONTRA AMPARADO EM DIREITO LIQUIDO E CERTO, A SER PROTEGIDO PELA AÇÃO DE SEGURANÇA, O EX-GOVERNADOR QUE CONVOCADO A PRESTAR CONTAS AO ESTADO E CONDENADO A RESTITUIR O ERARIO PUBLICO, EM DECORRENCIA DE CONTRATO CELEBRADO COM EMPRESA PRIVADA, SEM O DEVIDO PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO.

5. RECURSO ORDINARIO IMPROVIDO. DECISÃO UNANIME.⁴

*EMENTA: PREFEITO MUNICIPAL. CONVÊNIO COM GOVERNO FEDERAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CONDENAÇÃO IMPOSTA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 5.º E 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. A Corte de Contas, levando em consideração o montante das verbas federais repassadas ao Município de Aquidabã - SE durante a gestão do impetrante, concluiu por sua responsabilidade na administração de tais recursos, não havendo falar em contrariedade aos princípios da isonomia, legalidade, moralidade e impessoalidade pelo simples fato de o convênio em questão haver sido firmado pelo Prefeito antecessor. Mandado de segurança indeferido.*⁵

Importa registrar interessante e procedente decisão do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná que, em sede de responsabilidade pessoal do agente público, estabelece algumas distinções e avaliações necessárias, de forma a delimitar a responsabilidade indenizatória de tal agente político. Esse entendimento, por si só, já mostra uma clara distinção entre a responsabilidade pessoal do administrador público e a responsabilidade da entidade federativa para com a recomposição de valores públicos de outro ente público (órgão repassador). Ou seja, pode coexistir a responsabilidade do ente para com o órgão repassador, de natureza indenizatória, sem a responsabilidade pessoal do agente público, ou, ainda, a possibilidade de ambas as responsabilidades patrimoniais (ente e administrador). Dada a didática da decisão da Corte de Justiça Paranaense, transcreve-se o inteiro teor da decisão judicial:⁶

DECISAO: ACORDAM OS DESEMBARGADORES INTEGRANTES DA PRIMEIRA CAMARA CIVEL DO TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DO PARANA, POR UNANIMIDADE DE VOTOS, EM NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO E CONFIRMAR A SENTENCA SOB REEXAME, NOS TERMOS DO VOTO DO DESEMBARGADOR RELATOR. EMENTA: ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL. PREFEITO. E DA LICAO DO MESTRE DE NOS TODOS EM DIREITO ADMINISTRATIVO ("DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO", 9A ED., MALHEIROS, PAGES. 572/574, 1997): "A RESPONSABILIDADE CIVIL DO PREFEITO PODE RESULTAR DE CONDUTA CULPOSA OU DOLOSA NO DESEMPENHO DO CARGO, DESDE QUE CAUSA DANOS PATRIMONIAIS AO MUNICIPIO OU A TERCEIROS. ESSA E A REGRA GERAL, A QUE SE SUJEITAM TODOS OS AGENTES OU PREPOSTO DA ADMINISTRACAO PUBLICA (CF, ART. 37, § 6.). MAS O PRINCIPIO, SE BEM QUE EXTENSIVEL AOS AGENTES POLITICOS, SO LHES E APLICAVEL COM AS ADAPTACOES EXIGIDAS PELA NATUREZA DAS FUNCOES QUE EXERCEM. AO PREFEITO, COMO AOS DEMAIS AGENTES POLITICOS, SE IMPOE O DEVER DE TOMAR DECISOES GOVERNAMENTAIS DE ALTA COMPLEXIDADE E IMPORTANCIA, DE INTERPRETAR AS LEIS E DE CONVERTER OS SEUS MANDAMENTOS EM ATOS ADMINISTRATIVOS DAS MAIS VARIADAS ESPECIES. NESSA MISSAO POLITICO-ADMINISTRATIVA E ADMISSIVEL QUE O GOVERNADOR ERRE, QUE SE EQUIVOQUE NA INTERPRETACAO E APLICACAO DA LEI, QUE SE CONFUNDA NA APRECIACAO DA CONVENIENCIA E OPORTUNIDADE DAS MEDIDAS EXECUTIVAS SUJEITAS A SUA DECISAO E DETERMINACAO. DESDE QUE O CHEFE DO EXECUTIVO ERRE EM BOA-FE, SEM ABUSO DE PODER, SEM INTUITO DE PERSEGUICAO OU FAVORITISMO, NAO FICA SUJEITO A RESPONSABILIZACAO CIVIL, AINDA QUE SEUS ATOS LESEM A ADMINISTRACAO OU CAUSEM DANOS PATRIMONIAIS A TERCEIROS. E ASSIM E PORQUE OS AGENTES POLITICOS, NO DESEMPENHO DE SUAS ATRIBUICOES DE GOVERNO, DEFRONTAM-SE A TODO MOMENTO COM SITUACOES NOVAS E CIRCUNSTANCIAS IMPREVISTA, QUE EXIGEM PRONTA SOLUCAO, A SEMELHANCA DO QUE OCORRE NA JUSTICA, EM QUE O JUIZ E OBRIGADO A DECIDIR AINDA QUE NA AUSENCIA OU NA OBSCURIDADE DA LEI. POR ISSO MESMO, ADMITE-SE PARA ESSAS AUTORIDADES UMA MARGEM RAZOAVEL DE FALIBILIDADE OS SEUS JULGAMENTOS. O PREFEITO, PORTANTO, NAO SE EQUIPARA AOS SERVIDORES PUBLICOS PARA FINS DE RESPONSABILIDADE CIVIL., EMBORA SUAS ATIVIDADES, CONCRETIZADAS EM ATOS ADMINISTRATIVOS, VENHAM A CAUSAR PREJUIZOS A TERCEIROS OU AO MUNICIPIO, NEM SEMPRE ENSEJAM A ACAO DIREITA OU A REGRESSIVA DE INDENIZACAO PREVISTA NO ART. 37, § 6., DA CF PARA OS SERVIDORES PUBLICOS EM GERAL. COMO AGENTE POLITICO, O CHEFE DO EXECUTIVO LOCAL SO RESPONDE CIVILMENTE POR SEUS ATOS FUNCIONAIS SE OS PRATICAR COM DOLO, CULPA MANIFESTA, ABUSO OU DESVIO DE PODER. O SO FATO DE O ATO SER LESIVO NAO LHE ACARRETA A OBRIGACAO DE INDENIZAR. NECESSARIO SE TORNA, AINDA QUE, ALEM DE LESIVO E CONTRARIO A DIREITO, RESULTE DE CONDUTA ABUSIVA DO PREFEITO NO DESEMPENHO DO CARGO OU A PRETEXTO DE SEU EXERCICIO. ESSE ENTENDIMENTO VEM DO DIREITO

PUBLICO NORTE-AMERICANO, A QUE SE FILIA O NOSSO SISTEMA POLITICO-ADMINISTRATIVO, E ONDE SE DISTINGUEM AS FUNCOES MINISTERIAIS (PURAMENTE ADMINISTRATIVAS OU PROFISSIONAIS) DAS FUNCOES JUDICIAIS (JURISDICIONAIS PROPRIAMENTE DITAS) E DAS QUASE-JUDICIAIS (DE DELIBERACAO POLITICO-ADMINISTRATIVA). AS PRIMEIRAS SAO REALIZADAS PELO FUNCIONALISMO EM GERAL, DESDE OS TECNICOS E ESPECIALISTAS ATE OS MAIS SIMPLES SERVIDORES BRACAIS; AS ULTIMAS (JUDICIAIS E QUASE JUDICIAIS) SAO AS ATRIBUIDAS AOS AGENTES POLITICOS DO GOVERNO, ISTO E, AQUELES QUE TEM A RESPONSABILIDADE DECISORIA E ORIENTADORA DA CONDUTA GOVERNAMENTAL. ESSA DISTINCAO NAO E FEITA PARA DAR PRIVILEGIOS AOS AGENTES POLITICOS, MAS SIM PARA QUE A ADMINISTRACAO NAO FIQUE PREJUDICADA PELA OMISSAO DE SEUS GOVERNANTES E JUIZES, TEMEROSOS DE RESPONSABILIZACAO PELOS ERROS QUE POSSAM A VIR COMETER NAS SUAS DELIBERACOES E DECISOES. NA CONFORMIDADE DESSES PRINCIPIOS, DECIDIU O ENTAO MAGISTRADO PAULISTA RODRIGUES ALCKMIN, COM PLENA CONFIRMACAO DO TJSP, ACAO REGRESSIVA INTENTADA CONTRA O PREFEITO, 'QUE O ATO PRATICADO POR UMA AUTORIDADE, PRINCIPALMENTE EM MATERIA QUE DEPENDE DE JULGAMENTO, EMBORA RECONHECIDO ILEGITIMO PELOS TRIBUNAIS, SE NAO SE MACULA DE MA-FE, DE CORRUPCAO, DE CULPA DE MAIOR MONTA, NAO DEVE ACARRETAR A RESPONSABILIDADE PESSOAL DA AUTORIDADE'. BEM DIVERSA, POIS, A SITUACAO DOS QUE DELIBERAM E CONDUZEM OS NEGOCIOS PUBLICOS DA DOS QUE SIMPLEMENTE CUMPREM E EXECUTAM TAREFAS ADMINISTRATIVAS, SEM A RESPONSABILIDADE DECISORIA. DAQUELES QUE SE EXIGE CORRECAO E SENSIBILIDADE POLITICA PARA ORIENTAR AS SUAS DELIBERACOES AO ENCONTRO DO INTERESSE PUBLICO; DESTE SE PEDE EXACAO ADMINISTRACAO E PERFEICAO TECNICA DO DESEMPENHO DE SEUS ATOS DE OFICIO. DAI PORQUE OS PRIMEIROS SO RESPONDEM CIVILMENTE POR CONDUTA PROFISSIONAL ABUSIVA, AO PASSO QUE OS SEGUNDOS RESPONDEM SEMPRE PELOS ATOS LESIVOS RESULTANTES DE IMPERICIA, IMPRUDENCIA OU NEGLIGENCIA NO DESEMPENHO DE SUAS ATRIBUICOES PROFISSIONAIS". INTEIRO TEOR (7)

Traz-se, ainda a título de argumentação, outra decisão do Eg. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, de forma a evidenciar que, por outro lado, a questão da improbidade do agente público, para fins de responsabilização pessoal, independe de eventual responsabilidade do ente público para com o órgão repassador, reforçando, ainda mais, o princípio da independência das responsabilidades.

DECISAO: ACORDAM OS DESEMBARGADORES E JUIZ INTEGRANTES DA 4A CAMARA CIVEL DO TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DO PARANA, POR UNANIMIDADE DE VOTOS, EM NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO. EMENTA: ACAO CIVIL PUBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ATO DE PREFEITO QUE DEU DESTINACAO DIVERSA DA CONSTANTE NO PROGRAMA DE APLICACAO DOS RECURSOS - PAGAMENTO DE SALARIOS E ENCARGOS, UTILIZACAO EXPRESSAMENTE VEDADA NO CONVENIO. APLICACAO ART. 12, III, DA LEI 8.429/92. "E EXATAMENTE O QUE OCORRE OU PODE OCORRER COM OS ATOS DE IMPROBIDADE PREVISTOS NO ART. 11, POR ATENTADO AOS PRINCIPIOS DA ADMINISTRACAO PUBLICA. A AUTORIDADE PODE, POR EXEMPLO, PRATICAR ATO VISANDO A FIM PROIBIDO EM LEI OU DIVERSO DAQUELE PREVISTO NA REGRA DE COMPETENCIA (INCISO I DO ART. 11); ESSE ATO PODE NAO RESULTAR EM QUALQUER PREJUIZO PARA O PATRIMONIO PUBLICO, MAS AINDA ASSIM CONSTITUIR ATO DE IMPROBIDADE, PORQUE FERE O PATRIMONIO MORAL DA INSTITUICAO, QUE ABRANGE AS IDEIAS DE HONESTIDADE, BOA-FE, LEALDADE, IMPARCIALIDADE". (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, IN "DIREITO ADMINISTRATIVO", ED. ATLAS, 14A. ED., PAG. 687). RECURSO DESPROVIDO. **INTEIRO TEOR (8)**

CONCLUSÃO - MUDANÇA DE ENTENDIMENTO DESTA CORTE DE CONTAS

Entende-se, assim, que a regra geral é a incompatibilidade da suspensão da pena de proibição de recebimento de novas transferências voluntárias ou, por outra denominação, de desconsideração do estado de inadimplência da entidade, em relação aos processos de prestações de contas desaprovados ou, ainda, nos casos de omissão da respectiva prestação de contas, bem como, nas hipóteses de diligências não cumpridas ou imputações de responsabilidades ainda não satisfeitas pelos ordenadores ou entes conveniados.

Tal conclusão se apresenta tanto nos casos de responsabilidades de entes privados, como nas hipóteses de entidades públicas que, além da Lei 5615/67 e do Provimento nº 29/94-TC, seguem a LRF. Com relação às entidades públicas importa destacar que a incompatibilidade se mostra mais evidente, na medida em que, um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal é a sanção institucional.

Todavia, a mudança de posicionamento desta Corte de Contas, uma vez adotada a conclusão ora apresentada merece ser implementada de forma gradativa, atendendo-se aos efeitos que essa decisão poderá gerar, em termos de dificuldades operacionais e financeiras, tanto aos órgãos repassadores, como às entidades privadas e aos entes públicos. Há que se adotar, portanto, uma **regra de transição**.

Destaca-se, como de aplicação subsidiária e analógica, para o estabelecimento dessa regra de transição, a questão de direito intertemporal. Com efeito, uma vez acatada a proposta de incompatibilidade do art. 32 do Provimento nº 02/94-TC (suspensão de responsabilidade institucional), deverá ser decidida, ainda, a questão de aplicação e vigência, aos processos de pedido de certidão liberatória, do novo conceito de inadimplência institucional.

O mesmo princípio deverá ser aplicado no caso da modificação do art. 31 do Provimento nº 02/94, quando inova ao estabelecer o prazo de 120 dias para atendimento às diligências determinadas por esta Corte de Contas, ou, ainda, em face da alteração dos prazos de apresentação das prestações de contas promovida pelo Provimento nº 04/2000, de 30/11/2000. Bem como, também em face das novas regras estabelecidas pela Lei Complementar nº 101, que entrou em vigor em 05/05/2000.

Em primeiro lugar, afasta-se como critério o período do repasse dos recursos, já que, as alterações normativas não objetivam a alteração nos vínculos contratuais ou obrigacionais estabelecidos entre as entidades. Com efeito, não tratam as alterações normativas de relações de Direito Material, mas, ao contrário, referem-se exclusivamente às questões de Direito Adjetivo (normas processuais), sem nenhuma relação, portanto, com o conteúdo das obrigações ou das relações jurídicas estabelecidas entre o ente repassador e o beneficiário dos recursos.

Muito embora, por dever de ofício, ressalta-se que o Superior Tribunal de Justiça, em tratando de fixação de competência para o processamento de causas decorrentes de convênio, estabeleceu como marco o repasse e não outra questão de ordem processual.

AGRAVO REGIMENTAL NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. EX-PREFEITO. VERBA FEDERAL. REPASSE AO MUNICÍPIO. CONVÊNIO FIRMADO ANTES DA CF/88. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N.º 209 DO STJ. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. INCIDÊNCIA IMEDIATA DA LEI N.º 10.628, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2002 (ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPP). AGRAVO DESPROVIDO.

1. O repasse de verbas federais ao Município, por meio do convênio, deu-se sob a égide da Constituição anterior a de 1988 (EC n.º 1/1969), quando não havia previsão expressa no sentido da exigibilidade de prestação de contas perante órgão federal, diferente da Constituição em vigor, ex vi do disposto no art. 71, inciso VI.¹⁰

2. Nesse contexto, as verbas repassadas à municipalidade não estavam sujeitas à fiscalização dos órgãos de controle da União. Afasta-se, pois, a incidência da Súmula n.º 208, sendo aplicável à espécie o comando da Súmula n.º 209 do STJ. Precedente do STF.

3. Agravo regimental desprovido, mas com reconsideração da decisão agravada para reconhecer a competência do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina para processar e julgar o feito, tendo em vista a entrada em vigor da Lei n.º 10.628, de 24 de dezembro de 2002, de aplicação imediata (art. 1º, parágrafo único, do CPP).

Por outro lado, é princípio já consagrado em nosso sistema jurídico que as “normas de direito processual, dado o caráter de ordem pública, têm aplicação imediata, desde que respeitadas as situações jurídicas já consolidadas sob a vigência da lei anterior.” (STJ, RESP 250901/PR, 11/09/2000, 5ª Turma, Rel. Min. Edson Vidigal).

Um dos critérios a ser adotado, em face de repasses anteriores, é a data da protocolização da respectiva prestação de contas, quando confrontada com a decisão desta Corte de Contas de incompatibilidade da norma contida no Provimento nº 02/94-TC. Aponta-se, para tanto, posição já sustentada pelo Ministério Público junto a este Tribunal de Contas, em pareceres firmados pela ilustre Procuradora Célia Rosana Moro Kansou (Parecer nº 23469/00), quando afirma que:

Como foram inúmeras as mudanças advindas com a publicação da Lei Complementar nº 101/00, entendemos que seria oportuno que a nova sistemática para a emissão das certidões negativas seja adotada por este Tribunal aos processos que forem julgados após a revogação do artigo 32 Provimento nº 02/94, dando-se oportunidade às entidades para que possam tomar conhecimento e adotar as providências necessárias para a adaptação aos novos procedimentos.

Este critério foi aceito pelo Eg. Plenário pela Resolução nº 3799/01, que em seu item I, estabelece, *em caráter transitório, até que seja proferida deliberação plenária definitiva,...., como critério de aplicação das exceções previstas no art. 32, do Provimento nº 02/94-TC, a data do julgamento da respectiva prestação de contas.*

Em resumo, as propostas decorrentes destas premissas podem ser resumidas:

a) As certidões liberatórias serão expedidas, tanto para as entidades privadas, como para os entes públicos, com base no regramento contido no Provimento nº 02/94 (atual Provimento 29/94), desde que, por óbvio, atendidas as prescrições e comprovações estabelecidas nos artigos 31 e 32 da referida norma provimental – o que, até o momento, poucos pedidos vêm instruídos com tais requisitos – desde que o respectivo processo de prestação de contas tenha sido julgado até a data da modificação da posição desta Corte de Contas, considerando a incompatibilidade do art. 32 do Provimento nº 29/94-

TC. Esta proposta guarda coerência com a posição pessoal do presente relator, assumida em discussão plenária, sobre a aplicabilidade de tal desconconsideração do estado de inadimplência aos feitos julgados até a presente data.

b) Para os processos que não tenham sido julgados definitivamente por esta Casa, até a data da modificação da posição desta Corte de Contas, será aplicado o novo entendimento para os repasses efetuados a partir da vigência da Lei Complementar nº 101/2000. *

c) Os pedidos de certidão liberatória, para fins de análise do estado de inadimplência deverão considerar, ainda, o contido em cada deliberação plenária, que importar em delimitação de responsabilidades, analisando, em cada caso, a existência ou não de coisa julgada específica sobre a imputação de responsabilidades.

d) Os pedidos deverão ser corretamente instruídos pelo interessado, a respeito dos procedimentos estabelecidos no Provimento nº 29/94, bem como, constantes das informações técnicas desta Corte de Contas expressamente sobre o atendimento de tais pressupostos.

e) Após a decisão de declaração de incompatibilidade, com a conseqüente revogação do entendimento de desconconsideração do estado de inadimplência em face da existência de nova administração da entidade beneficiária, a responsabilidade, no caso de desaprovação de prestações de contas de recursos transferidos, será sempre institucional, respondendo o ente inadimplente perante o órgão repassador, imputando-se a respectiva responsabilidade na deliberação desta Corte de Contas.

f) O princípio da responsabilidade institucional não afasta, se for o caso, o direito de regresso da entidade contra o legítimo causador do dano.

g) O princípio da responsabilidade institucional não elide as demais responsabilidades pessoais dos administradores públicos ou privados, na forma da legislação aplicável, facultando-se ao Tribunal de Contas, se for o caso, a delimitação de responsabilidade solidária pelos danos causados ao ente repassador.

h) Os julgamentos de regularidades com ressalvas, na forma das demais normas do Provimento nº 29/94-TC que permanecem com eficácia plena, não impedem a expedição de certidão liberatória, diante da ausência de responsabilidades patrimoniais, que possibilitem a regularização da pendência.

i) Poderá a Corte de Contas estabelecer, ainda, outras obrigações ao ente repassador, que não exclusivamente de responsabilidade patrimonial, que, uma vez descumpridas, impedem a consideração da regularidade da situação para fins da Lei 5615/67 e da Lei Complementar nº 101/00.

j) Nos feitos em que houver julgamento pela irregularidade da prestação de contas com cominação de débito e/ou imputação de multa, não será lavrada a resolução sem que haja cumprimento dos artigos 67 e 69. § único do Provimento nº 47/02. ¹

k) Na instrução dos feitos, submetidos à análise da Diretoria Revisora de Contas, será observada a norma contida nos artigos 26 e 27 da Lei nº 5615, já delineando a unidade instrutiva, a proposta de responsabilização pertinente, que poderá ser confirmada ou não, por ocasião da lavratura do voto de sua respectiva aprovação.

* proposta apresentada em Plenário pelo Conselheiro Rafael Iatauro e encampada no presente voto.

** sugestões procedimentais do MPJTCE adotadas na decisão.

8 Legislação e interpretação do TCU

* Não muito se tem na legislação ordinária ou regulamentar de outros Estados, bem como, nas jurisprudências e instruções técnicas de outros Tribunais de Contas Brasileiros, na medida em que, além da matéria ser relativamente nova – que não é o caso do Estado do Paraná – a atenção tem sido dedicada, em termos de certidões, quase que exclusivamente sobre os demais aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal, ficando a comprovação de regularidade das prestações de contas de responsabilidade dos próprios órgãos repassadores.

*

* Todavia, por dever de ofício, deseja-se ressaltar que, no âmbito da União Federal, já vigorava, mesmo antes da Lei de Responsabilidade Fiscal, o princípio de que, uma vez instaurada a Tomada de Contas Especial, restaria afastada a situação de inadimplência, quando comprovada a existência de nova administração.

*

* Parece – porque não há norma expressa, mas apenas remissiva ao contexto geral de outra norma regulamentar - que tal princípio foi reafirmado agora sob a égide da Lei Complementar nº 101/2000. É o que se depreende da Instrução Normativa nº 01, de 04 de maio de 2001, da Secretaria do Tesouro Nacional, que disciplina o cumprimento das exigências para transferências voluntárias, constantes da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, instituiu o Cadastro Único dessas exigências (CAUC) e dá outras providências, determinando, no seu art. 1º, que deverá ser atendido ao disposto na LRF, na LDO e, como se infere do inciso III, do contido na Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997.

¹ Art. 67. Todas as instruções, informações, pareceres, relatórios, votos e decisões praticadas nos processos deverão trazer seus elementos principais e ainda serem claros, precisos, fundamentados e conclusivos, ficando disponíveis no sistema informatizado.

Art. 69. Os atos citados no art. 67 deverão ainda ser lavrados de acordo com as normas regimentais ou provimentais para o assunto objeto do processo.

Parágrafo único. A decisão condenatória quantificará e delimitará os prejuízos sofridos pelo Erário, bem como identificará e qualificará os agentes públicos responsáveis pelo ressarcimento dos danos causados, o dispositivo legal violado, o nome do credor, atribuindo ainda a responsabilidade solidária ou subsidiária, quando for o caso, observando-se o disposto no art. 2º, § 5º, da Lei nº 6.830/80.

Não há, portanto, expressa disposição da desconsideração do estado de inadimplência, para fins de recebimento de novas transferências voluntárias. Remete-se, apenas, ao contido na IN nº 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional, que, por sua vez, estabelece no seu art. 5º:

Art. 5º É vedado:

I - celebrar convênio, efetuar transferência, ou conceder benefícios sob qualquer modalidade, destinado a órgão ou entidade da Administração Pública Federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, ou para qualquer órgão ou entidade, de direito público ou privado, que esteja em mora, inadimplente com outros convênios ou não esteja em situação de regularidade para com a União ou com entidade da Administração Pública Federal Indireta:

§ 1º Para os efeitos do item I, deste artigo, considera-se em situação de inadimplência, devendo o órgão concedente proceder à inscrição no cadastro de inadimplentes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e no Cadastro Informativo - CADIN, o conveniente que:

I - não apresentar a prestação de contas, final ou parcial, dos recursos recebidos, nos prazos estipulados por essa Instrução Normativa;

II - não tiver a sua prestação de contas aprovada pelo concedente por qualquer fato que resulte em prejuízo ao erário.

III - estiver em débito junto a órgão ou entidade, da Administração Pública, pertinente a obrigações fiscais ou a contribuições legais. _

§ 2º Nas hipóteses dos incisos I e II do parágrafo anterior, a entidade, se tiver outro administrador que não o faltoso, e uma vez comprovada a instauração da devida tomada de contas especial, com imediata inscrição, pela unidade de contabilidade analítica, do potencial responsável em conta de ativo "Diversos Responsáveis", poderá ser liberada para receber novas transferências, mediante suspensão da inadimplência por ato expresso do ordenador de despesas do órgão concedente.

§ 3º O novo dirigente comprovará, semestralmente ao concedente o prosseguimento das ações adotadas, sob pena de retorno à situação de inadimplência.

No Manual de *TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - ORIENTAÇÕES FUNDAMENTAIS* editado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, encontramos as seguintes observações:

PRESTAÇÃO DE CONTAS DA GESTÃO ANTERIOR

Compete ao Prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente tomada de contas especial, sob pena de co-responsabilidade na omissão do dever de prestar contas ou outra irregularidade (Súmula TCU nº 230).

SUSPENSÃO DA INADIMPLÊNCIA

O art. 5º § 1º, Incisos I e II da IN-STN nº 1/1997 define as situações em que o conveniente é considerado em inadimplência. Neste caso, a entidade, se tiver outro administrador que não o faltoso, após a instauração da tomada de contas especial e remessa do processo ao TCU, será liberada para receber novos recursos federais, mediante suspensão da inadimplência, pela unidade de controle interno a que tiver jurisdicionado o concedente.

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

A tomada de contas especial é medida de exceção, e constitui processo devidamente formalizado com objetivo de apurar a responsabilidade daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário.

Sob pena de responsabilidade solidária, a autoridade administrativa competente deve adotar providências com vistas à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e ao imediato ressarcimento ao Erário.

A tomada de contas especial é instaurada nas seguintes hipóteses:

- * diante da omissão no dever de prestar contas (IN-TCU nº 13/1996, art. 2º);
- * em razão da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres (IN-TCU nº 13/1996, art. 2º);
- * diante da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos (IN -TCU nº 13/1996, art. 2º);

* diante da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano aos cofres públicos (IN-TCU nº 13/1996, art. 2º);

* por determinação do TCU, se entender que o fato motivador possui relevância suficiente para ensejar a apreciação pelo Plenário ou suas Câmaras (IN -TCU nº 13/1996, art. 9º);

* na hipótese de não aprovação das contas em decorrência de não execução total do objeto, de atingimento parcial dos objetivos, de desvio de finalidade, de impugnação de despesas, de não cumprimento dos recursos da contrapartida e/ou de não aplicação dos rendimentos decorrentes de aplicações financeiras no objeto do convênio (IN STN nº 01/1997, art. 38).

Os responsáveis pela aplicação de recursos transferidos pela União, que tiverem suas contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas da União - TCU, entre outras sanções:

* serão condenados, havendo débito, ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo estar sujeito ainda ao pagamento de multa de até 100% do valor atualizado do dano causado ao Erário (Lei nº 8.443/1992, art. 19, Regimento Interno do TCU, art. 160 c/c 219);

* terão o nome incluído no cadastro de contas julgadas irregulares (CADIRREG), mantida pelo TCU, e no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN (Resolução TCU nº 113/1998, Decisão TCU nº 094/2000-Plenário);

* será autorizada a cobrança judicial do débito, caso não comprovado o recolhimento da dívida (Lei nº 8.443/1992, art. 28);

* não havendo débito, mas tendo incorrido na omissão no dever de prestar contas, ou praticado ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, infração às normas, ou causado desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, estarão sujeitos ao pagamento de multa (Regimento Interno do TCU, art. 160 c/c 220, I, e Portaria TCU nº 216/1994);

* terão os seus nomes enviados à Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral, após o trânsito em julgado da decisão, e poderão ficar impossibilitados de candidatar-se a cargos eletivos por cinco anos (Lei Complementar nº 64/1990, art. 1º, I, g, e art. 3º c/c o art. 91 da Lei no 8.443/92, e Resolução TCU nº 113/1998);

* poderão ficar inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, por um período de cinco a oito anos (Lei 8.443/1992, art. 60, e Regimento Interno do TCU, art. 222);

* ficarão sujeitos a ações civis e penais, nos casos de dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, e de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, pois que o TCU remeterá cópia da documentação ao Ministério Público da União (Lei no 8.443/1992, art. 16).

DECISÕES DO TCU

O Tribunal de Contas da União, no uso de sua competência institucional, tem firmado, em várias decisões, entendimentos sobre os mais diversos aspectos que envolvem as transferências de recursos federais, entre os quais, para os objetivos desta publicação, merecem destaque:

* a documentação encaminhada diretamente ao TCU, referente aos recursos recebidos por intermédio de convênio, embora constituída de elementos de uma prestação de contas, não é suficiente para ajuizamento da sua regularidade quando não apreciada pelo ordenador de despesa e pelo órgão de controle interno, por não se poderem suprimir instâncias de controle, sem o prejuízo de anularem-se atribuições e competências;

* é inadmissível o desvio de finalidade na aplicação de recursos provenientes de convênios, constituindo prática de infringência a cláusulas pactuadas e gerando obrigação de ressarcimento ao órgão repassador, ainda que os recursos tenham sido aplicados em benefício da prefeitura, ensejando o julgamento pela irregularidade das contas, com a aplicação da multa prevista na Lei Orgânica do TCU, Lei nº 8.443/1992;

* a inobservância, pelos Estados e Municípios, do preceito constitucional contido no art. 212, impede a celebração de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres com órgãos e entidades da Administração Pública Federal;

* o recolhimento dos valores consolidados na dívida pessoal de prefeito, efetuado pelos cofres da prefeitura municipal, não desobriga o responsável do débito que lhe foi imputado;

Tais considerações se fazem necessárias para que, alternativamente, caso não seja acatada pelo Eg. Plenário desta Corte de Contas, a proposta de voto antes articulada, ou seja, pela incompatibilidade de descaracterização do estado de inadimplência, entendemos extremamente necessária a designação de Comissão Especial para a revisão do Provimento nº 29/94-TC, de forma a atribuir nova configuração ao instituto da Tomada de Contas Especial, estabelecendo propostas de normas regulamentares e, nos casos que exigirem o princípio da reserva legal, sugestões de projetos legislativos a serem encaminhado à Augusta Assembléia Legislativa.

09 Do protocolo em tela

Uma vez ultrapassada a questão prejudicial de mérito, passa-se a decidir, no caso em tela, adotado como "leading case", o respectivo pedido de certidão liberatória, já que, partindo da premissa adotada neste voto, tendo sido a prestação de contas julgada irregular anteriormente, aplicamos a regra de transição proposta.

Protocolo 23972-7/03 – Município de Curiúva: Pelo indeferimento, devido à falta de atendimento das informações e documentos exigidos no art. 32 do Provimento 29/94 TC.

É a proposta de voto.

Gabinete, 10 de junho de 2003.
Fernando Augusto Mello Guimarães
Conselheiro Relator

¹ STJ - MS 8083 / DF; MANDADO DE SEGURANÇA 2001/0188678-0 - DJ DATA: 16/09/2002 PG:00133; 09/05/2002 S1 - PRIMEIRA SEÇÃO – Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO

² STJ - RESP 21587 / BA ; RECURSO ESPECIAL- 1992/0009853-3 - DJ DATA:28/11/1994 PG:32601 - Min. ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO

³ HC 12462 / PE; HABEAS CORPUS - 2000/0020559-1 -DJ DATA: 25/06/2001 PG:00240 - Min. HAMILTON CARVALHIDO

⁴ STJ - DJ 18/08/1997, PG:37781- REVPRO VOL.:00091 PG:00350 - RSTJ VOL.:00102 PG:00055 - ROMS 7232 / RO ; RECURSO ORDINARIO EM MANDADO DE SEGURANÇA 1996/0034618-6 - Min. DEMÓCRITO REINALDO

⁵ STF - MS 24328/DF - MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min.ILMAR GALVÃO

⁶ 114119500 - FRANCISCO BELTRAO - 2a. VARA CIVEL- 1a. CAMARA CIVEL - Julg: 28/05/2002- Rel. Des. ULYSSES LOPES – Acórdão 21671

⁷ Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível e Reexame Necessário nº 114119-5, de Francisco Beltrão 2ª Vara Cível , em que é apelante João Batista de Arruda e apelado Município de Francisco Beltrão.

1. O Município de Francisco Beltrão, ajuizou ação de reparação de danos, contra João Batista de Arruda, ex-prefeito daquela comuna, alegando, em síntese que, Guiomar Lopes, sucessor imediato do apelante, ao assumir a Prefeitura Municipal em 01º de janeiro de 1997, juntamente com seu secretariado examinou todos os atos e contas existentes no município. Após o exame, alega ter encontrado o município situação anormal, com dívidas e até eventuais atos de corrupção cometida na Administração do apelante.

Também foi exposto na petição inicial que em 29 de junho de 1996 o Município de Francisco Beltrão, representado à época pelo apelante, celebrou um convênio com o Instituto Nacional do Desporto INDESP autarquia Federal, recebendo a importância de R\$ 37.000,00 (trinta e sete mil reais), ficando obrigado, por força do contrato, a construir um total de 06 canchas de bocha, nas localidades de Jacutinga, São Pio X, Seção Jacaré, Ponte Nova de Cotegipe, Barra Bonita e linha São Paulo. Sendo que o prazo para o início das obras era de 30 (trinta) dias e de 120 (cento e vinte) dias para o término das mesmas.

Segundo o autor, o réu inobservou os prazos estipulados no convênio celebrado com o INDESP, além do que desviou recursos, determinando a execução de obras outras, fatos estes contestados pelo réu.

Pois bem, a celebração do convênio é fato incontroverso e fartamente comprovado nos autos, notadamente pelo documento de fls. 22/29.

convênio celebrado, consoante se vê da cláusula primeira, tinha por objeto a transferência de recursos financeiros supletivos no montante de R\$ 37.000,00 (trinta e sete mil reais), para construção de 06 (seis) canchas de bocha nas comunidades de Jacutinga, São Pio X, Seção Jacaré, Ponte Nova do Cotegipe, Barra Bonita e Linha São Paulo. Posteriormente, este convênio foi aditado (fls. 62/63), prorrogando-se o prazo de vigência do mesmo. ainda, inexistente indício de outra prorrogação, conforme se vê de fls. 64/65. Logo, incorreu a alegada inobservância dos prazos estipulados no convênio em tela.

Noutro aspecto, o desvio de recursos, 'datíssima vênica' ficou no campo da mera retórica, não havendo nos autos o menor indício de que isto tenha acontecido.

Em verdade, toda controvérsia reside no fato da administração presidida pelo réu ter construído as canchas de bocha

em locais diversos do previsto no convênio, inclusive nas dimensões maiores.

Ensejaria isto a responsabilidade civil do ora réu, então Prefeito? No meu entender não.

Consultemos os ensinamentos do consagrado jurista Hely Lopes Meirelles:

'A responsabilidade civil do prefeito pode resultar de conduta culposa ou dolosa no desempenho do cargo, desde que causa danos patrimoniais ao Município ou a terceiros. Essa é a regra geral, a que se sujeitam todos os agentes ou preposto da Administração Pública (CF, art. 37, § 6º). Mas o princípio, se bem que extensível aos agentes políticos, só lhes é aplicável com as adaptações exigidas pela natureza das funções que exercem.

Ao prefeito, como aos demais agentes políticos, se impõe o dever de tomar decisões governamentais de alta complexidade e importância, de interpretar as leis e de converter os seus mandamentos em atos administrativos das mais variadas espécies. Nessa missão político-administrativa é admissível que o governador erre, que se equivoque na interpretação e aplicação da lei, que se confunda na apreciação da conveniência e oportunidade das medidas executivas sujeitas à sua decisão e determinação. Desde que o chefe do Executivo erre em boa-fé, sem abuso de poder, sem intuito de perseguição ou favoritismo, não fica sujeito à responsabilização civil, ainda que seus atos lesem a Administração ou causem danos patrimoniais a terceiros. E assim é porque os agentes políticos, no desempenho de suas atribuições de governo, defrontam-se a todo momento com situações novas e circunstâncias imprevistas, que exigem pronta solução, à semelhança do que ocorre na Justiça, em que o juiz é obrigado a decidir ainda que na ausência ou na obscuridade da lei. Por isso mesmo, admite-se para essas autoridades uma margem razoável de falibilidade os seus julgamentos.

O prefeito, portanto, não se equipara aos servidores públicos para fins de responsabilidade civil. Embora suas atividades, concretizadas em atos administrativos, venham a causar prejuízos a terceiros ou ao Município, nem sempre ensejam a ação direta ou a regressiva de indenização prevista no art. 37, § 6º, da CF para os servidores públicos em geral. Como agente político, o chefe do Executivo local só responde civilmente por seus atos funcionais se os praticar com dolo, culpa manifesta, abuso ou desvio de poder. O só fato de o ato ser lesivo não lhe acarreta a obrigação de indenizar. Necessário se torna, ainda que, além de lesivo e contrário a direito, resulte de conduta abusiva do prefeito no desempenho do cargo ou a pretexto de seu exercício.

Esse entendimento vem do Direito Público norte-americano, a que se filia o nosso sistema político-administrativo, e onde se distinguem as funções ministeriais (puramente administrativas ou profissionais) das funções judiciais (jurisdicionais propriamente ditas) e das quase-judiciais (de deliberação político-administrativa). As primeiras são realizadas pelo funcionalismo em geral, desde os técnicos e especialistas até os mais simples servidores braçais; as últimas (judiciais e quase judiciais) são as atribuídas aos agentes políticos do governo, isto é, àqueles que têm a responsabilidade decisória e orientadora da conduta governamental. Essa distinção não é feita para dar privilégios aos agentes políticos, mas sim para que a Administração não fique prejudicada pela omissão de seus governantes e juízes, temerosos de responsabilização pelos erros que possam a vir cometer nas suas deliberações e decisões.

Na conformidade desses princípios, decidiu o então magistrado paulista Rodrigues Alckmin, com plena confirmação do TJSP, ação regressiva intentada contra o prefeito, 'que o ato praticado por uma autoridade, principalmente em matéria que depende de julgamento, embora reconhecido ilegítimo pelos Tribunais, se não se macula de má-fé, de corrupção, de culpa de maior monta, não deve acarretar a responsabilidade pessoal da autoridade'.

Bem diversa, pois, a situação dos que deliberam e conduzem os negócios públicos da dos que simplesmente cumprem e executam tarefas administrativas, sem a responsabilidade decisória. Daqueles que se exige correção e sensibilidade política para orientar as suas deliberações ao encontro do interesse público; deste se pede exatidão administração e perfeição técnica do desempenho de seus atos de ofício. Daí porque os primeiros só respondem civilmente por conduta profissional abusiva, ao passo que os segundos respondem sempre pelos atos lesivos resultantes de imperícia, imprudência ou negligência no desempenho de suas atribuições profissionais' (Direito Municipal Brasileiro 9ª edição página 572/574 Malheiros Editores São Paulo, SP, 1.997 - sublinhei)..

Pois bem, nada há nos autos que permita concluir ter o réu, pessoalmente, agido com dolo, culpa manifesta, abuso e desvio de poder, ao permitir ou determinar que as canchas de bocha fossem construídas em locais diversos do previsto na cláusula primeira do convênio, inclusive em dimensões maiores.

Conforme comprovado pelos documentos de fls. 72/78, por ocasião da execução das obras, as precipitações pluviométricas foram intensas e anormais, o que gerou dificuldades na realização das mesmas no interior do município, segundo versão esboçada na contestação, daí porque ocorreu a mudança de local delas.

Embora em locais diversos, restou comprovado nos autos que as seis canchas foram, efetivamente, construídas (vide documentos de fls. 109/111).

É bem verdade que o réu errou ao assim agir, pois afastou dos termos do convênio celebrado (cláusula primeira). Deveria, pois, ter sido o cuidado de aditar o convênio em questão, o que não fez. Conduto, somente isto não gera o dever de indenizar, mesmo que o município tenha sofrido algum prejuízo, já que não agiu abusivamente ou de má-fé.

Registre-se ainda, que o valor total para a construção das seis canchas era de R\$ 69.000,00, tendo sido gasto apenas R\$ 52.7000,00 (fls. 13/21), o que bem demonstra ter o réu agido de boa-fé, sem o intuito de desviar recursos ou causar prejuízos ao município.

Tanto assim, que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná emitiu parecer pela aprovação das contas relativas ao exercício financeiro de 1.996, ano em que ocorreu a celebração do convênio e execução das obras.

91 - RELATÓRIO

O Ministério Público do Estado do Paraná propôs ação civil pública em face de Joaquim Rodrigues da Silva pela prática de ato de improbidade administrativa, a qual foi julgada parcialmente procedente. Irresignado, Joaquim Rodrigues da Silva interpôs o presente recurso alegando que a r. sentença não foi devidamente fundamentada, uma vez que condenou o réu sem análise mais profunda dos autos.

Aduz que não se pode condenar um homem público que agiu no interesse dos cidadãos do município que administra e que não houve locupletamento ilícito como os recursos advindos do custeio cedido ao município.

Argumenta que o art. 15, V, da CF/88 estabelece que a perda ou suspensão dos direitos políticos somente pode ocorrer na hipótese de improbidade administrativa, nos termos do art. 37, §4º, do mesmo diploma legal, ou seja, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Assevera que a prática de ato de improbidade administrativa consiste na infringência de dois princípios constitucionais, quais sejam, o da legalidade e da moralidade, e o ato imoral é aquele que efetivamente causa lesão ao erário público, nos casos em que o administrador, colocando de lado o interesse público, age em proveito próprio ou de terceiro, e que não se pode condenar por ato de improbidade administrativa o administrador que em momento algum lesou o erário, uma vez que os recursos que forma enviados ao município, por conta de subsídios alcançados, foram todos devidamente aplicados e, em sendo assim, houve vantagem do município, fato que restou efetivamente demonstrado nos autos.

Alega, ainda, que em nenhum momento ficou provado que o apelante tenha aplicações financeiras em seu nome, além de sua declaração de imposto de renda demonstrar que possui patrimônio miserável.

Observa que o princípio da finalidade foi efetivamente respeitado, uma vez que os recursos foram aplicados no município, respeitando-se o plano de manuseio dos bens públicos.

.....
No mérito, infere-se dos autos que em 01/06/99 o Tribunal de Contas do Paraná desaprovou a prestação de contas do convênio firmado pelo Município de Roncador e o Instituto de Saúde do Paraná, determinando ao apelante, Joaquim Rodrigues da Silva, ex-prefeito do Município de Roncador, que recolhesse aos cofres públicos o valor de R\$ 20.160,00, que atualizados até aquela data, importava em R\$ 43.946,95.

Como não houve manifestação do apelante para efetuar o recolhimento determinado, os autos foram encaminhados à Procuradoria Geral de Justiça, que após, em 17/03/2000 os remeteu ao Ministério Público para adoção das medidas cabíveis.

Destaque-se que os recursos recebidos eram destinados a dotar-se a comunidade carente de orientação de primeiros socorros, alimentação básica, bem como um atendimento e orientação a gestante e mães de crianças de zero a dois anos.

A Lei 8.429/92, em sua Seção III, que se refere aos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, dispõe que:

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;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

E, ao dispor sobre as penas, no Capítulo III, estabelece em seu art. 12, que:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

(...)

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Em sendo assim, verifica-se que o art. 11 da supracitada lei visa punir não o enriquecimento ilícito, mas a prática de qualquer ato contrário aos princípios da Administração, seja ele causador ou não de dano ao erário, onde se enquadra o caso dos presentes autos.

Deve se ressaltar, inclusive, que à época dos fatos a APMI era presidida pela esposa do apelante, conforme se

constata pelas declarações de Helena de Fátima Oliveira (fls. 72).

Pelo plano de aplicação, do total de recursos recebidos, R\$ 2.016,00 seria destinado ao treinamento e reciclagem dos agentes de saúde, mais aquisição de materiais de expediente e materiais de consumo, e o valor de R\$ 18.144,00 seria destinado à aquisição de materiais de consumo e medicamentos, todos discriminados nas relações encaminhadas em anexo ao plano de aplicação apresentado pelo município (fls. 24/30).

Consta, às fls. 33/34 que os valores repassados poderiam ser usados exclusivamente em despesas de custeio, sendo expressamente vedado o seu emprego no pagamento de salários ou encargos sociais dos agentes comunitários de saúde.

Porém o que se observa dos autos é que os recursos foram repassados na sua totalidade à Associação de Proteção à Maternidade e à Infância-APMI (fls. 20/21).

Inclusive é o que se comprova pelo Quadro Demonstrativo de Despesas, às fls. 22/23 dos autos.

Como o apelante celebrou convênio tendo como objeto o apoio à manutenção de serviços de saúde e utilizou os recursos diversamente do solicitado, infringiu o princípio da legalidade e da finalidade administrativa, pois a destinação que deu a estes foi praticada em desacordo às condições estabelecidas, que expressamente vedavam sua utilização para pagamento de salários e encargos.

A alegação do apelante de que não se locupletou ilicitamente com as verbas desviadas para a APMI não merece guarida, tendo em vista que a Lei nº. 8.429/92 visa punir não apenas as hipóteses de enriquecimento ilícito do administrador, mas também, consoante seu art. 11 os atos que atentem contra os princípios da Administração Pública.

MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, in Direito Administrativo, Ed. Atlas, 14a. ed., pág. 687, leciona que: exatamente o que ocorre ou pode ocorrer com os atos de improbidade previstos no art. 11, por atentado aos princípios da Administração Pública. A autoridade pode, por exemplo, praticar ato visando a fim proibido em lei ou diverso daquele previsto na regra de competência (inciso I do art. 11); esse ato pode não resultar em qualquer prejuízo para o patrimônio público, mas ainda assim constituir ato de improbidade, porque fere o patrimônio moral da instituição, que abrange as idéias de honestidade, boa-fé, lealdade, imparcialidade.

E, a mesma autora, citando MARCELO FIGUEIREDO (1997:101) leciona que: Entendemos que se pretendeu afirmar que a lei pune não somente o dano material à administração, como também qualquer sorte de lesão ou violação à moralidade administrativa, havendo ou não prejuízo no sentido econômico. De fato, pretende a lei, em seu conjunto, punir os agentes ímprobos, vedar comportamentos e práticas usuais de 'corrupção' (sentido leigo). (...).

E, ainda, FÁBIO MEDINA OSÓRIO, in artigo publicado na RJ nº. 235, MAI/1997, pág. 134 - Improbidade administrativa decorrente de despesas públicas ilegais ou imorais: aspectos práticos da lei 8.429/92 esclarece que: verdade, por outro lado, que a ausência de lesão ao erário tem sido tratado, não raro, indevidamente, como se nenhuma sanção pudesse ser imposta ao administrador público, o que constitui claro equívoco. Ora, é justamente para a ausência de lesão ao erário e ausência de enriquecimento ilícito que existe o art. 11, caput, da Lei 8.429/92.

Nesse sentido, a jurisprudência:

ACAO CIVIL PUBLICA - PREFEITO - DESVIO DE FINALIDADE DE VERBA REPASSADA PELO MINISTERIO DA SAUDE - ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PREJUIZO AO ERARIO - ILICITO CIVIL CARACTERIZADO - APLICACAO DAS PENALIDADES PREVISTAS NO ART. 12, DA LEI 8.429/92. Basta para a configuracao do ilicito civil previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 a violacao pelo agente publico do principio da legalidade, o que ocorre com o desvio de finalidade na aplicacao de verbas federais repassadas ao Municipio por forca de Convenio. (Ap. Civel. 118.973-5, Ac. Nº. 8801, da 5a. C.Civel, Rel. Des. DOMINGOS RAMINA).

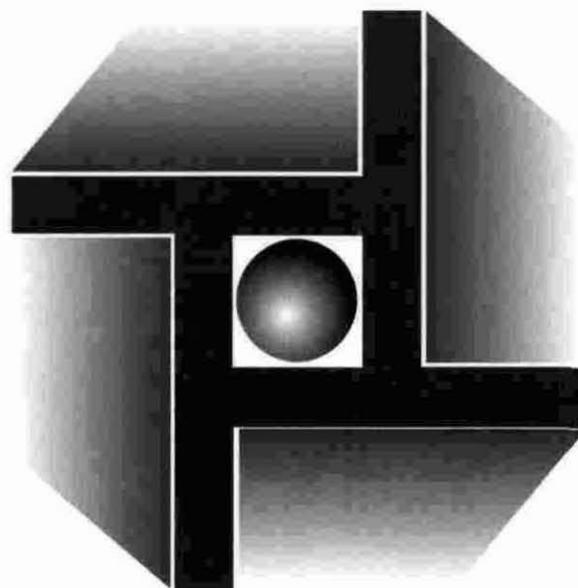
Conclui-se então, que o apelante enquanto prefeito de Roncador, utilizou verba destinada com fim específico de prover o programa de dotar a comunidade carente de orientação de primeiros socorros, alimentação básica, bem como atendimento e orientação à gestante e mães de crianças de zero a dois anos, para suprir necessidade de pagamento de salários da APMI, sendo que havia expressa proibição no sentido de utilização desses recursos para pagar salários e encargos.

Com isto, agiu ferindo os princípios da moralidade e da legalidade, acarretando desvio de finalidade ao ato administrativo, o que acarreta a prática de ato de improbidade administrativa.

Deve ser mantida a r. sentença, ainda, no tocante à fixação das penalidades impostas ao apelante, na medida em que esta levou em consideração o fato não se comprovar ter havido enriquecimento ilícito deste, nem prejuízo ao erário, mas tão somente houve infração aos princípios da Administração Pública.

Desta feita, observa-se que a pena aplicada observou ao princípio da razoabilidade, tendo o julgador ponderado sob as circunstâncias do ato praticado e de seus efeitos, evitando-se a instauração dos excessos, inocorrendo qualquer violação ao inciso V, do art. 15 da CF/88 e ao art. 37, § 4º do mesmo diploma legal.

¹⁰ 124934500 - CURITIBA - 3a. VARA DA FAZENDA PUBLICA FALENCIAS E CONCORDATAS - 4a. CAMARA CIVEL- Rel.Juiz Conv. VICENTE MISURELLI - Data Julg: 12/03/2003 - Acórdão 21767



Índice Alfabético

A

ADMISSÃO DE PESSOAL	83
APOSENTADORIA	77
ASSOCIAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS	89
AUDIÊNCIA PÚBLICA - OBRIGATORIEDADE DA REALIZAÇÃO	62

B

BANCO OFICIAL	51
---------------	----

C

CAMPO MOURÃO	86
CARGO - EXECUTIVO	53
CARGOS - ACUMULAÇÃO	53
CARGOS - ACUMULAÇÃO	77
CARGOS - ACUMULAÇÃO	94
CARREIRA DO MAGISTÉRIO	57
CERTIDÃO LIBERATÓRIA	112
CERTIDÃO LIBERATÓRIA	112
COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS	94
CONCESSÃO DE AUXÍLIO	89
CONCESSÃO DE ISENÇÕES	79
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL ART 37, INCISO XVI	53
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL ART. 29 - A	91
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL ART. 29 VI	106
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL ART. 37, X	97
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, ARTS. 283	110
CONSTITUIÇÃO FEDERAL ART 164	51
CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	53
CONVITE	65
CURIÚVA	112

D

DEPUTADOS ESTADUAIS	106
DEVOLUÇÃO DO ICMS	79
DIAMANTE D'OESTE	91
DÍVIDA CONSOLIDADA	74

E

EC Nº 25/00 ART. 29-A	70
EMISSÃO DE CHEQUE OU LETRA DE CÂMBIO	59

F

FORNECEDORES DO MUNICÍPIO - PAGAMENTO	59
---------------------------------------	----

I

IMPrensa OFICIAL	65
IRATI	67
ITAPERUÇU	51
IVATÉ	70

L	
LAPA	53
LEGISLADOR ORDINÁRIO	95
LEI COMPLEMENTAR 101/2000	74
LEI COMPLEMENTAR Nº 101/00	62
LEI COMPLEMENTAR Nº 101/00	79
LEI COMPLEMENTAR Nº 101/00	112
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	62
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	74
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, ARTIGO 14	79
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, ARTIGO 26	79
LEI FEDERAL Nº 8666/93 ARTIGO 16	65
LEI FEDERAL Nº 9.394 DE 20/12/96	110
LEI Nº 101/2000	59
LEI ORGÂNICA MUNICIPAL	67
LEÓPOLIS	89
LETRA DE CÂMBIO	59
LF Nº 8666/93, ART. 6, INCISO XIII	65
LICITAÇÃO	65

M	
MALLET	62
MANDAGUARI	77
MARINGÁ	79
MARINGÁ	57
MARINGÁ	106
MEDIDA PROVISÓRIA 2192-70	51
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2192/70	51
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL	86
MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA OFICIAL	51

P	
PALOTINA	59
PARENTES - NOMEAÇÃO	67
PIRAQUARA	97
PODER EXECUTIVO	70
PODER LEGISLATIVO	70
PRECATÓRIOS JUDICIAIS	74
PRECATÓRIOS JUDICIAIS	74
PREFEITO	67
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIO - DESAPROVAÇÃO	87
PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ANTERIORIDADE	106
PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ANTERIORIDADE (CF/88, ART. 29, VI)	97
PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE	106
PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE	83
PRINCÍPIO DA IRREVISIBILIDADE	97
PRINCÍPIO DA REMUNERABILIDADE	97
PRINCÍPIOS DA ANTERIORIDADE	97
PROFESSOR	77
PROFESSOR	77
PROGRAMA DE AJUSTE FISCAL	74

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	79
PROGRESSÃO HORIZONTAL	57
PROTOCOLO 137518/03	74
PROTOCOLO 156276/02	59
PROTOCOLO 173827/01	86
PROTOCOLO 226258/02	70
PROTOCOLO 239728/03	112
PROTOCOLO 241974/02	65
PROTOCOLO 25958/01	79
PROTOCOLO 33038/03	106
PROTOCOLO 358677/02	95
PROTOCOLO 38626/01	67
PROTOCOLO 393300/00	51
PROTOCOLO 452207/02	91
PROTOCOLO 460613/01	62
PROTOCOLO 46407/03	97
PROTOCOLO 490087/02	89
PROTOCOLO 496131/02	77
PROTOCOLO 512161/02	94
PROTOCOLO 52372/02	57
PROTOCOLO 74970/02	87
PROTOCOLO 178865/02	110
PROTOCOLO 348221/02	53
PROVIMENTO 29/94 ART. 32	112
PROVIMENTO DE CARGO SEM O DEVIDO CONCURSO PÚBLICO	57
PROVIMENTO Nº 29/94	112
PUBLICAÇÃO	65
PUBLICIDADE – PUBLICAÇÃO	65

Q

QUATRO BARRAS	65
---------------	----

R

RECEITA - BASE DE CÁLCULO	91
RECEITA PROVENIENTE DOS ROYALTIES DE ITAIPU	91
RECEITA TRIBUTÁRIA	91
RECOMPOSIÇÃO DO PODER AQUISITIVO	106
RECURSO DE REVISTA	83
RECURSO DE REVISTA	86
RECURSO DE REVISTA	87
RECURSOS PÚBLICOS	89
REDUÇÃO DE ALÍQUOTAS	79
REMUNERAÇÃO – REAJUSTES	97
REMUNERAÇÃO - VALOR MÍNIMO – FIXAÇÃO	95
RENÚNCIA DE RECEITA	79
REPASSES	70
REPOSIÇÃO SALARIAL	97
RESOLUÇÃO 1284/03	77
RESOLUÇÃO 1304/03	67
RESOLUÇÃO 1486/03	74
RESOLUÇÃO 1495/03	89

RESOLUÇÃO 1594/03	87
RESOLUÇÃO 1695/03	83
RESOLUÇÃO 1750/03	62
RESOLUÇÃO 2008/03	53
RESOLUÇÃO 2024/03	65
RESOLUÇÃO 2047/03	91
RESOLUÇÃO 2058/03	94
RESOLUÇÃO 2069/03	106
RESOLUÇÃO 2070/03	95
RESOLUÇÃO 2076/03	97
RESOLUÇÃO 2106/03	86
RESOLUÇÃO 2160/03	57
RESOLUÇÃO 2286/03	70
RESOLUÇÃO 2832/03	79
RESOLUÇÃO 2833/03	110
RESOLUÇÃO 2911/03	59
RESOLUÇÃO 3163/03	51
RESOLUÇÃO Nº 43/2001 DO SENADO FEDERAL	59
ROYALTIES – ITAIPU	91

S

SANTA FÉ	87
SANTANA DO ITARARÉ	94
SANTO ANTONIO DO CAIUÁ	95
SÃO JORGE DO IVAÍ	83
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA	74
SECRETÁRIOS MUNICIPAIS	67
SELEÇÃO DE CANDIDATOS - CRITÉRIOS SUBJETIVOS	83
SERVIDORES MUNICIPAIS	89
SUBSÍDIOS – MAJORAÇÃO	97

T

TAMBOARA	110
TERMO ADITIVO	87
TRANSFERÊNCIA DE PENDÊNCIA	87
TRANSPORTE INTERMUNICIPAL	110

U

UNIVERSITÁRIOS	110
----------------	-----

V

VERBAS – REPASSE	70
VEREADOR	94
VEREADORES – SUBSÍDIOS	106
VEREADORES	95
VEREADORES	97
VICE-PREFEITO	67