



REFLEXO

Ao lado do Tribunal de Contas e próximo ao bosque do Papa, está um dos monumentos mais bonitos de Curitiba. O Museu Oscar Niemeyer é hoje um dos pontos mais visitados e, nesta época do ano, ao entardecer, inspira os profissionais da fotografia, como o trabalho do repórter fotográfico, Albari Rosa, que, com olho clínico, fez refletir a imagem de prédios no espelho do museu

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - Curitiba, nº 147, outubro/novembro/dezembro, 2003

Revista do Tribunal de Contas

do Estado do Paraná
Curitiba, nº147, setembro a dezembro, 2003



Seminário

Cenários de
Administração Pública
Uma Visão Estratégica

VISÃO ESTRATÉGICA DA ADMINISTRAÇÃO

SEMINÁRIO DISCUTE AS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA E TRIBUTÁRIA E ORIENTA ADMINISTRADORES PÚBLICOS SOBRE O CORRETO EMPREGO DO DINHEIRO PÚBLICO

PREFEITOS

ORIENTAÇÃO PARA
PRESTAR CONTAS
COM LISURA E
TRANSPARÊNCIA

SAÚDE

SEMANA DA
SAÚDE MOSTRA
COMO CUIDAR
DO CORPO

INSS

CONVÊNIO PARA
EVITAR FRAUDES
E SUPERPOSIÇÃO
DE APOSENTADORIA

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.



Revista do
Tribunal de Contas
do Estado do Paraná

Curitiba, nº147, setembro a dezembro, 2003

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

Exchange is solicited.
On demande l'échange.
Si richiede lo scambio.

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

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

Revista do Tribunal de Contas - Estado do Paraná.-N. 1 (1970-).
Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 1970-
Título Antigo: Decisões do Tribunal Pleno e do Conselho Superior
(1970-73)

Periodicidade Irregular (1970-91)

Quadrimestral (1992-93)

Trimestral (1994-)

ISSN 0101 -7160

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

CDU 336.126.55(816.2)(05)

ISSN 0101 - 7160

Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Corpo Deliberativo

Conselheiros



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

Laérzio 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 Rüppel
*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 Rüppel

Ementas

Arthur Luiz Hatum Neto

Revisão

Arthur Luiz Hatum Neto
Caroline Gasparin Lichtensztejn
Doralice Xavier
Lígia Maria Hauer Rüppel
Maria Augusta Camargo de
Oliveira Franco

Normalização Bibliográfica

Maury Cequinel Jr. – CRB 9/896
Alice Sória Garcia – CRB 9/977
Yarusya Rohrich da Fonseca

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

Impressão: Gráfica Serzigraf

Sumário

Editorial	9
Seminário	10
Administração Eficiente e Responsável	21
TC e INSS	24
MBA	25
Saúde	27
Curso	30
Palestra	31
FUNDEF	32
SIM	33
Controle Social	34
Direito Comercial	44
Fórum / Promoex	45
Licitação	46
Qualidade de Vida	48
Curso	50
Notas	52
Ementas	55

Editorial

Levando conhecimento

Ao realizar, em Curitiba, o seminário “Cenários de Administração Pública – Uma Visão Estratégica”, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná tinha a certeza de que estaria levando aos municípios e entidades paranaenses, informações precisas sobre as reformas da Previdência e Tributária. Mais de 700 pessoas, entre autoridades do governo federal, estadual, diretores e técnicos do Tribunal de Contas, vereadores e prefeitos, participaram do encontro que serviu de exemplo ao País, principalmente na procura de orientação aos administradores públicos sobre o correto emprego do dinheiro público, além de informações referentes à discussão das reformas no Congresso Nacional. (Veja reportagem completa nesta edição da revista do Tribunal de Contas). Encontro de prefeitos no TC, cursos, palestras e Semana da Saúde também estão em destaque nesta edição.

- Presidente do Tribunal de Contas, Conselheiro Henrique Naigeboren, reuniu diretores, coordenadores, inspetores e assessores, para um café da manhã, onde manifestou satisfação pessoal pelo trabalho que vem sendo realizado pelo Tribunal de Contas e agradeceu o empenho e dedicação.

A preocupação com o cenário político nacional voltado às Reformas Tributária e da Previdência e a crise financeira que assola a maioria das prefeituras brasileiras, fez com que mais de 700 administradores municipais e estaduais lotassem o auditório do Centro de Convenções de Curitiba para participar do seminário "Cenários de Administração Pública – Uma Visão Estratégica", promovido pelo Tribunal de Contas do Paraná.

O presidente do Tribunal de Contas, Conselheiro Henrique Naigeboren, lembrou que, desde as últimas gestões, o Tribunal de Contas vem orientando e auxiliando os administradores à correta aplicação do dinheiro público. "O Congresso Nacional discute a Reforma da Previdência para encontrar um ponto de equilíbrio e promover aos aposentados uma vida digna. Estudam o consumo e os recursos necessários à Reforma Tributária para que beneficie os estados e municípios. E nós procuramos orientar nossos administradores ao correto emprego do dinheiro público", afirmou.



ADMINISTRAÇÃO

ENQUANTO O CONGRESSO NACIONAL PROCURA ENCONTRAR
E TRIBUTÁRIA, O TRIBUNAL DE CONTAS BUSCA ORIENTAR

Naigeboren tranquilizou os presentes e disse que o papel do Tribunal não é o de penalizar, mas de orientar e informar o administrador público, principalmente agora em período de término de mandato, onde há a prestação de contas sob o manto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Informou que, juntamente com a Assembléia Legislativa do Paraná, está conseguindo conduzir os trabalhos, "que darão os melhores frutos".

PARCERIA

Para o presidente da Assembléia Legislativa, deputado Hermas Brandão, o Tribunal de Contas tem sido "um grande amigo dos administradores públicos". O parlamentar observou que, algumas vezes, o legislativo discorda de algumas decisões do Tribunal de Contas, como o episódio envolvendo o município de Nova Aurora, mas, no geral, o TC vem

desenvolvendo um excelente trabalho e mantendo um perfeito relacionamento com os poderes executivos municipal, estadual e o legislativo. "As discussões estão abertas e sempre conduzem aos caminhos do bom relacionamento, não punindo, mas sim, orientando os administradores públicos", afirmou.

O prefeito de Curitiba, Cássio Taniguchi, disse que cada vez mais o Tribunal de Contas tem procurado



ÇÃO PÚBLICA

PAR PONTO DE EQUILÍBRIO ÀS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA
CONTAR O CORRETO EMPREGO DO DINHEIRO PÚBLICO

desenvolver ações de orientação e ensinamentos aos prefeitos do que penalizá-los e, por isso, é referência mundial na auditoria de contas. Citou, como exemplo, a exigência do Bando Interamericano de Desenvolvimento (BID) que fez um empréstimo de US\$ 130 milhões ao setor de Transporte de Curitiba e exigiu que o Tribunal de Contas fosse o auditor.

Taniguchi pediu, no entanto, mais

flexibilidade ao Tribunal de Contas em relação ao fechamento das contas. "Às vezes é muito rigoroso, o que é muito bom, mas acaba prejudicando os prefeitos. É difícil manter os parâmetros e entregar as contas zeradas", comentou, ao pregar o diálogo permanente para cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal e equilibrar os gastos e as contas públicas.

**"O Tribunal de Contas
tem sido um grande
amigo dos
administradores
públicos"**

Deputado Hermas Brandão,
presidente da Assembleia
Legislativa

Ao abrir o seminário, o governador em exercício, Orlando Pessuti, lembrou que o Tribunal de Contas é presença constante no dia-a-dia dos municípios. "Dos 399 municípios paranaenses talvez 350 não tenham condições de cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal e é no Tribunal de Contas que eles buscam apoio e auxílio para que possam cumprir o que determina a Lei Fiscal", disse.

O ex-ministro da Previdência Social e atual secretário de Estado da Administração e Previdência Social, Reinhold Stephanes, fez uma ampla avaliação das alterações ocorridas no cenário nacional e que refletirão na forma de gestão do serviço público e analisou questões que contribuam para o desenvolvimento da Administração Pública. Em sua palestra "Administração Pública Brasileira no Contexto do Desenvolvimento", Stephanes defendeu uma administração pública mais profissionalizada e uma mudança na estrutura organizacional das administrações, que ele acha onerosa e não funcional.

"De nada adiantarão reformas globais, sem uma mudança na base que absorvem qualquer mudança. Enquanto o Brasil cresce, o governo dorme", afirmou, ao citar, como exemplo, a época em que foi secretário da Agricultura, em que sua maior preocupação era ajudar o produtor e não atrapalhá-lo, "já que ele sabe plantar e o governo não".

Stephanes fez uma reflexão de como as coisas estão sendo conduzidas, citando Curitiba como "cidade com planejamento e bons administradores". De acordo com ele, um terço de tudo o que se produz vira imposto que vai para o Estado para que ele faça a sociedade crescer e se desenvolver. "Temos que ter consciência de como vamos usar estes recursos. A boa ou a má administração passa a ter grande importância no desenvolvimento do País e dos estados, na medida em que ele suga impostos e recursos", alertou ao dizer que cada município tem o seu potencial de crescimento.

ESTRUTURA DE GASTOS



Presidente Henrique Naigeboren cumprimenta o vice-governador, Orlando Pessuti, que representou o governador Roberto Requião na abertura do seminário



Secretário da Administração e ex-ministro da Previdência Social, Reinhold Stephanes: necessidade de mudança na base

A importância do TC para os municípios do Paraná

O secretário criticou o tipo de administração que temos, com "regime presidencialista ditador e constitucional centralizador – presidente, governador e prefeitos". Segundo ele, quando o presidente é eleito ele nomeia 20 mil pessoas em cargos de confiança e vai dele escolher bem ou mal seus administradores. Mas ele considera que não é fácil para o governante governar já que ele tem uma série de condicionantes com toda uma estrutura e setores cada vez mais burocratizados.

Para ele, a nossa estrutura de gastos foi construída historicamente e é muito grande: pessoal, aposentados, dívidas,

recursos gastos que representam, na opinião de Stephanes, um desperdício de 90%, sobrando apenas 10% para se fazer alguma coisa. "São gastos que não nos conduzem ao desenvolvimento", afirmou ao criticar a Reforma Tributária. "A reforma como está sendo proposta não resolve os problemas. Apenas enxuga os gastos estruturais que nós temos. "Ela é bastante tímida, não resolve muita coisa e nem vai conduzir para algum lugar". Como solução, Stephanes sugeriu a discussão da estrutura de gastos e da dívida externa e a capacitação e profissionalização de pessoal, além de respeito com os gastos públicos e maior atenção quanto a aplicação dos recursos.



O inchaço e o esvaziamento das cidades

Desenvolvimento Municipal – Otimização dos Investimentos”. Este foi o tema da palestra do secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano, Renato Guimarães Adur, que traçou um panorama sobre o processo de esvaziamento das pequenas cidades e o “inchaço” de alguns grandes centros. Disse que o Tribunal de Contas conta com um corpo funcional altamente qualificado que “veste a camisa em prol do desenvolvimento do Paraná. A responsabilidade é de todos e o Tribunal desenvolve um trabalho com diálogo transparente à sociedade”.

Demonstrando grande preocupação com o crescimento desordenado das grandes cidades, Adur disse que está tentando junto com prefeitos e técnicos mudar esta mentalidade. “Estamos indo ao interior discutir com eles como gastar e investir recursos para o desenvolvimento de seus municípios”. O secretário lembrou que a área urbana abriga cerca de 7,7 milhões de habitantes, contra 1,7 milhão na área rural.

“A responsabilidade é de todos e não de um só. Com determinação e transparência vamos

levar tudo para todos os municípios”, afirmou, salientado que “não cabe jogar pedras no passado, mas sim tentar resolver efetivamente os problemas do Estado e pensar também nas pequenas cidades”.

O secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano não hesitou e pediu ajuda ao Tribunal de Contas para elaboração de planos de trabalho para as cidades com menos de cinco mil habitantes, a fim de minimizar os problemas sociais. “Com criatividade, disposição e determinação poderemos solucionar a falta de dinheiro, resgatar o planejamento, gerar empregos, reduzir o êxodo rural e urbano, promover a inclusão social e racionalizar os investimentos”, opinou.

Adur, que respeita os prefeitos sem discriminação partidária, afirmou que a sua maior preocupação é discutir ações compatíveis com os recursos públicos e realizar ações de desenvolvimento urbano em prol dos municípios. “Da discussão nasce a luz”, filosofou, ao observar que a idéia é criar, em todos os municípios, planos gestores simples e que dêem retorno à população.

Tribunal de Contas não faz leis. Apenas cumpre

O conselheiro Artagão de Mattos Leão disse que o Tribunal de Contas estará sempre junto dos administradores para auxiliar e cobrar a boa aplicação dos recursos públicos. "O Tribunal de Contas não faz leis, apenas as cumpre", disse. O vice-presidente do órgão, Nestor Baptista, observou que a lei de Licitação e a Lei Fiscal vieram para auxiliar os administradores públicos e o "Tribunal sempre estará aberto ao debate".



Conselheiro Artagão de Mattos Leão: Tribunal de Contas é aliado dos administradores públicos na prestação de contas

O terceiro painel tratou da "Previdência Funcional", com apresentações dos especialistas Delúbio Gomes Pereira Silva (diretor do Departamento dos Regimes de Previdência do Serviço Público da Secretaria de Previdência Social do Ministério da Previdência Social), Renato Follador (criador da ParanáPrevidência e consultor em previdência) e Gabriel Guy Léger (procurador do Ministério Público de Contas do Paraná).

Delúbio Gomes Pereira Silva falou das mudanças no regime global de previdência: aumento do benefício para R\$ 2.400,00, seguro contra acidentes de

trabalho atendido exclusivamente pelo regime geral, inclusão das pessoas de baixa renda (70 milhões de pessoas no mercado de trabalho, mas apenas 29 milhões são amparadas pela Previdência), explicando as mudanças propostas pelo Senado Federal em relação a base de cálculos.

De acordo com o diretor do Departamento dos Regimes de Previdência do Serviço Público da Secretaria de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, pela regra atual os valores das aposentadorias e das pensões têm como base de cálculo a última remuneração do servidor, já pela regra proposta, os valores terão como base de cálculo os salários de contribuição do servidor, atualizados de acordo com a sua contribuição. "Hoje o céu é o limite, ou seja, não há limites para a aposentadoria", disse.

O especialista Delúbio Gomes Pereira Silva explicou também o novo cálculo do valor das pensões. A nova proposta prevê ainda: aposentadoria por tempo de contribuição vale a regra de transição, contribuição sobre aposentadoria e pensões, aplicação do teto remuneratório geral, paridade entre ativos e inativos/pensionistas. "Todo o ano o servidor terá um aumento em comparação à inflação. Vale os estados chegarem a um acordo sobre o valor", observou.

Em relação a instituição ou não de um sistema único de Previdência no Estado, Pereira Silva, salientou que requer responsabilidade. "O Ministério exigirá o documento que comprove a transferência das pensões. É aí que contamos com a participação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná", avisou o especialista do Ministério da Previdência Social. Para o conselheiro e corregedor-geral da Corte de Contas paranaense, o painel apresentado por Delúbio Gomes Pereira

Silva foi muito esclarecedor e com certeza esclareceu muitas dúvidas sobre o assunto, ainda em discussão no Congresso Nacional.

GASTA-SE MAIS DO QUE SE ARRECADA

Renato Follador, especialista em Previdência, que falou sobre a razão da necessidade da reforma e sobre a criação de fundos de pensão, destacou o trabalho do Tribunal de Contas na formação e educação dos administradores públicos. De acordo com Follador a reforma se tornou necessária porque a Previdência gasta mais do que arrecada, apresentado hoje um déficit de R\$ 70,7 bilhões.

"Se não houve déficit da Previdência os investimentos em saúde, educação e segurança nacional poderiam ser dobrados". Outro problema, segundo Follador, é com a queda das taxas demográficas, o que demonstra que o Brasil está caminhando rapidamente para um crescimento da população idosa e cada vez menos jovens entram no mercado de trabalho. "Isto revela também que cada vez mais caem as taxas de contribuição à Previdência. Poucas pessoas estão entrando no mercado de trabalho e mais da metade dos que entram não contribuem vivendo na informalidade", analisou. Entre as soluções Follador aponta a possibilidade da criação de fundos de pensão em estados e municípios e a redução do déficit através de fundos complementares.

O procurador do Ministério Público de Contas do Paraná, Gabriel Gyu Léger, destacou o convênio firmado entre o Tribunal de Contas e o INSS para aprimorar os regimes próprios de previdência, o que possibilitará uma troca de informações entre as duas instituições. Falou da PEC 40, alertando sobre os cuidados que as pessoas que ganham duas aposentadorias e o frisou que "ao falar dos dispositivos previdenciários não podemos esquecer dos inúmeros pontos da Lei Fiscal, em relação ao tema". Ou detalhe, alertou Léger, "não há como falar de regime previdenciário sem falar dos

regimes de recursos humanos".

Heinz Herwing, corregedor-geral do Tribunal de Contas, disse que a preocupação com os fundos de previdência é grande. "Os pequenos municípios têm grande dificuldade, pois, muitas vezes, não possuem nem advogados", disse ao observar que os encontros promovidos pelo órgão auxiliam e esclarecem muitas dúvidas.

É MAIS FÁCIL FISCALIZAR O ÓRGÃO QUE TEM CONHECIMENTO

Ao abrir o segundo dia de debates, o conselheiro Rafael Iatauro, afirmou ser incentivador deste tipo de evento, onde o Tribunal de Contas age, leva a informação e prepara os entes que



fiscaliza. "Sempre digo que é muito mais fácil fiscalizar o órgão que tem conhecimento, que sabe prestar suas contas. Todo o ser humano, mesmo o mais erudito, tem sempre algo a mais para aprender. Infeliz daquele que acredita que já aprendeu tudo na vida", opinou Iatauro.

Tratando sobre a "Reforma Tributária", o assessor para Assuntos Financeiros da Secretaria da Fazenda do Paraná, Aguimar Arantes, que substituiu o secretário de Estado da Fazenda do Paraná, Heron Arzua, falou como está o andamento da reforma no Congresso Nacional. Mas, como não há

Delúbio Gomes Pereira Silva, diretor do Departamento dos Regimes de Previdência da Secretaria de Previdência Social, abordou o tema Previdência Funcional

“Não há como falar de regime previdenciário sem falar dos regimes de recursos humanos”

Gabriel Guy Léger,
procurador do Ministério
Público de Contas do Paraná



como analisar a proposta sem se conhecer, antes, a história da tributação no Brasil. Arantes falou sobre o primeiro sistema tributário do País, criado em 1965, onde o Estado seria o grande promotor da atividade econômica. “Ele ficou como o grande concentrador de renda. Naquela época, essa era uma visão moderna, que deixou o desenvolvimento nacional a cargo da União, a grande recebedora dos tributos sobre renda, consumo e patrimônio rural”, explicou.

A partir de 1983, revelou Arantes, esse sistema passou a ser muito criticado em razão da grande arrecadação via tributos indiretos e também pela cumulatividade das incidências e pela concentração de rendas nas mãos da União, que deixava estados e municípios apenas com uma pequena fatia do que era arrecadado. Na tentativa de melhorar a situação, foi feita

a Reforma Constitucional de 1988, onde se ensaiou a tributação da renda também pelos estados, criando-se um adicional de imposto estadual. Mas, segundo o assessor, a tentativa foi frustrada.

“Apesar disso, a tributação sobre o consumo teve melhoras, já que foram incorporados ao ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços)

os impostos únicos e os impostos sobre serviços de comunicação e de transporte interestadual e intermunicipal. Também foi reduzida, numa pequena parcela, a participação federal. Estados e municípios foram fortalecidos e a cumulatividade diminuiu. O lado negativo foi que a concentração de arrecadação continuou nos tributos indiretos”, observou. Só que embora, a reforma constitucional de 1988 tenha trazido algumas melhoras ela elevou o endividamento federal.

SISTEMA DESCENTRALIZADO, TRIBUTAÇÃO CUMULATIVA

Para reverter esse quadro, a partir de

1994 a União passou a ampliar as incidências na seguridade social através do aumento do percentual sobre as folhas de salários e da criação da COFINS (Contribuição Financeira para o Financiamento da Seguridade Social), do PIS (Programa de Integração Social) e da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras). “Com as mudanças introduzidas de 94 até hoje, o sistema tributário brasileiro ficou mais descentralizado, favorecendo municípios e regiões carentes. Porém, ainda mantêm mais de 50% da carga tributária através de tributação indireta e permanece altamente cumulativo”, analisou o tributarista.

A seu ver, o sistema atual, detentor do recorde histórico de carga tributária, é muito dependente das contribuições sociais e entrava a economia do País. “O grande problema é a maneira como a carga tributária é arrecadada na população. O trabalhador tem o salário reduzido com os vários descontos e, conseqüentemente, pouco poder de consumo e, sem consumo, não há produção, ou seja, a economia não se desenvolve”, analisou. Hoje a composição da carga tributária atual está de seguinte forma:

- 45% sobre bens de consumo
- 20% sobre a folha salarial
- 19% sobre a renda
- 3% sobre o patrimônio
- 2% sobre o comércio exterior e
- 2% sobre outros itens.

De acordo com Arantes, a nova Reforma Tributária tem a difícil missão de revitalizar a economia brasileira e de extinguir os encargos que estão atravancando o desenvolvimento nacional. Tanto que engloba propostas, a nível federal, que prevêem a descentralização da receita das mãos da União, a simplificação das obrigações e a desoneração nas exportações, nos investimentos e nos empregos. “O ajuste fiscal do setor público e a transformação do mercado interno, através de menor carga tributária, num setor com competitividade comercial a nível

internacional – duas mudanças imprescindíveis para a economia fluir – também fazem parte das propostas”, antecipou.

Embora a reforma proposta pretenda retirar a grande concentração de receita das mãos da União, o Governo Federal quer prorrogar a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras) até 2007, criar uma nova contribuição social na importação de bens e serviços do exterior e trocar a contribuição sobre a folha pela contribuição sobre o faturamento. “A União tem muitos gastos e está com medo de ficar mais endividada. Tentará manter estas taxações para sobreviver”, comentou.

GUERRA FISCAL

A nível estadual, o assessor anuncia que a reforma prevê alíquotas diferenciadas por tipo de utilização do veículo e a isenção do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) apenas para microempresas, empresas de pequeno porte e para os gêneros alimentícios de primeira necessidade. Além disso, pretende desonerar totalmente as exportações, inclusive com manutenção e aproveitamento dos créditos. “É preciso mudar essas cobranças. Atualmente, estamos no meio de uma guerra fiscal entre os estados”, criticou o assessor para Assuntos Financeiros da Secretaria da Fazenda do Paraná.

No caso dos municípios, a nova reforma aspira aumentar a arrecadação das prefeituras através do repasse de 100 % da receita do Imposto Territorial Rural, hoje nas mãos da União e, de acordo com Arantes, quer introduzir a contribuição do custeio da limpeza pública em razão do valor venal do imóvel e cobrar a taxa de iluminação pública com base no consumo de energia de cada casa.

Para o tributarista, as propostas da reforma podem reduzir a cumulatividade da contribuição social e possibilitar a



diminuição da incidência sobre a folha salarial. Mas, ainda não é a reforma ideal e está distante de ser aprovada. “De qualquer maneira, espero que tudo ocorra da melhor maneira e que quem mais saia lucrando seja o Brasil”, comentou.

TERCEIRIZAÇÃO, ÚLTIMA ALTERNATIVA

O promotor do Ministério Público do Estado do Paraná, Mário Sérgio de Albuquerque Schimer, o procurador do Ministério Público do Trabalho, Luiz Renato Bigarelli e a assessora jurídica do Tribunal de Contas, Simone Manassés Valaski, falaram sobre “A Terceirização no Serviço Público”, apresentando os erros mais comuns cometidos pelos gestores públicos nessa área. “O propósito da reunião foi orientar o gestor público a fazer o uso correto do serviço terceirizado, tão mal empregado ultimamente”, disse o conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, mediador do painel. Guimarães alertou também para os cuidados com Lei Fiscal. “Quando os municípios chegam no limite enviamos um alerta”.

A assessora jurídica do Tribunal de Contas do Paraná, Simone Manassés Valaski, a primeira a expor seu ponto de vista no painel, afirmou que a terceirização é um assunto que tem gerado muitas dúvidas – tanto que,

Luiz Renato Bigarelli, procurador do trabalho: Terceirização no Serviço Público

“O grande problema é a maneira como a carga tributária é arrecadada na população. O trabalhador tem o salário reduzido com os vários descontos e, conseqüentemente, pouco poder de consumo”

Aguimar Arantes, assessor para Assuntos Financeiros da Secretaria da Fazenda do Paraná

algumas vezes, o gestor público mal sabe o que vem a ser essa modalidade de serviço. "Terceirização é quando se delega a terceiro, que não seja servidor nem empregado público, um determinado serviço especializado – complementar e acessório – cuja prestação dependerá do ente terceirizado e não a ente público", explicou.

Para ela, a terceirização deve ser a última alternativa adotada pelo gestor, já que a administração pública, conforme determina a Constituição, comporta três tipos de funcionários, o efetivo, o de contrato temporário (teste seletivo com contrato de dois anos) e o comissionado, tendo o concurso público como regra

"A preocupação é com a contratação do serviço e não com a pessoa contratada. Não interessa quem vai prestar o serviço, mas sim a empresa que eu licitei", observou ao enfatizar que a terceirização deve estar dentro dos princípios institucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência. Para a assessora, a terceirização deve ser uma opção e não uma regra de geral. "É preciso, antes de terceirizar um serviço, procurar resultados. Muito administrador público só quer terceirizar, sem avaliar as consequências desse procedimento. Há uma tendência de se delegar a terceiros qualquer serviço e esquece-se que ele deve ser a opção mais econômica, eficiente e respeitar o que diz a lei. Fora isso, a licitação deverá ser, incessantemente, o meio utilizado e todas as suas exigências deverão ser cumpridas para proteger o erário municipal", salientou.

LÍCITA QUANDO DENTRO DOS LIMITES PERMITIDOS PELA LEI

O promotor do Ministério Público do Estado do Paraná, Mário Sérgio de Albuquerque Schimer, também concorda que a terceirização não pode ser usada em qualquer situação ou para contornar os limites constitucionais, mas sim a realização de concurso público. "Ela não é ilícita. E possível e lícita, mas não significa que pode ser usada de qualquer maneira. Deve ser feita dentro dos limites da lei", alertou.

"Muitas vezes, para não fazer concurso público, a administração faz contratações terceirizadas. Mas os contratados atuam como servidores públicos e isso é ilícito", disse, frisando que no serviço terceirizado não pode haver subordinação, pessoalidade, dependência econômica, habitualidade, atuação permanente e rotineira. "Contratar alguém através da terceirização e tratá-lo como um servidor público, subordinado a um diretor e com horários a cumprir, é ilegal e pode gerar responsabilização criminal e política do



Presidente Naigeboren: Tribunal de Contas amplia esforços para orientar administradores públicos principalmente nas trocas de mandatos

geral. "A terceirização só pode ocorrer quando a função a ser desempenhada não faz parte do quadro da instituição e deve, notadamente, ser caracterizada pela inexistência de habitualidade, atuação permanente ou rotineira", sustentou.

A assessora também deixou claro que condena o uso indiscriminado desse tipo de contrato de trabalho. "É absurdo, em nome da modernidade, livrar a administração dos princípios da legalidade, impessoalidade, economicidade, publicidade e razoabilidade. Qualquer serviço prestado deve, acima de qualquer coisa, privilegiar a administração pública e não lesar seus princípios" avalia.

agente público", completou ao afirmar que se engana quem pensa que a terceirização não acarreta preocupação trabalhista, como exemplo cita, uma empresa que por qualquer motivo quebra, daí "eu é que tenho que arcar com os custos trabalhistas". Outro detalhe, mesmo licita a terceirização não dispensa a licitação.

Segundo o procurador do Ministério Público do Trabalho, Luiz Renato Bigarelli, o órgão também tem se preocupado muito com esse tipo de contrato, sobretudo com a modalidade de cooperativa. Não que para a Justiça do Trabalho não existam várias cooperativas legítimas, como são as de produto e de crédito. O grande problema, comentou, está nas cooperativas de trabalho. "Muitas vêm desrespeitando a constituição e os direitos trabalhistas. Na via de regra, os funcionários são encaminhados pelas empresas captadoras de mão-de-obra e sequer sabem que estão entrando numa cooperativa, sem jamais participar de uma assembleia ou de outros procedimentos que uma instituição como essa deve ter", lamentou.

Ele enfatizou que na cooperativa não deve existir o vínculo empregatício, ou seja, todos os participantes devem ser associados. Quando não acontece desse modo, observa Bigarelli, a Justiça do Trabalho procura provas testemunhais e documentais da fraude. Comprovada a fraude, o administrador é intimado a se ajustar à lei e a pagar as multas imputadas. Se ele não se adequar, é iniciada uma ação pública. Também é pedida, judicialmente, a extinção da cooperativa. "A situação com as cooperativas chegou a um ponto tão crítico que a Justiça do Trabalho já criou um termo de conciliação judicial com a União no tocante às cooperativas", afirmou.

EQUILÍBRIO DAS CONTAS

O segundo painel do dia, com o diretor de Controle e Fiscalização do Tribunal de Contas d'Ório Grande do Sul,

Jader Branco Cavalheiro, tratou do "Controle Interno. Um Novo Modelo de Gestão Pública", com ênfase no controle governamental. "A Lei Fiscal proporcionou um equilíbrio nas contas públicas e o orçamento ficou mais enxuto com caixa suficiente para equilibrar as contas", analisou.

"Hoje, o foco é gerencial: quais as metas e os resultados que se obtém com o controle", disse, ao admitir que ninguém gosta de ser fiscalizado ou controlado. Mas, na sua opinião, a auditoria é uma forma de controle social e o controle interno – o "guarda-chuva do administrador" – dá uma chance a mais ao administrador, antes de ele ser punido pelo órgão fiscalizador. Citando Maquiavel, *"não há lei, nem constituição que possa por freio à corrupção universal"*, o diretor observou que as fraudes acontecem por:

- insuficiência de sistemas de controles internos (63%)
- particularidades de atividades estatal (17%)
- supressão dos controles pelos dirigentes (13%) e por
- má conduta (7%)

Cavalheiro disse que também há como descobrir e controlar as fraudes e mostrou os mecanismos que mais dão resultados:

- controles internos (51%)
- auditoria interna (26%)
- informação de terceiros (9%)
- denúncia anônima (5%)
- coincidências (3%)
- informação de funcionários (2%)
- investigação especial (2%) e
- auditoria externa (2%)

AUDITORIA E CONTROLE INTERNO

De acordo com Cavalheiro em apenas cinco destes itens o Tribunal de Contas atua, o que demonstra uma forma de reflexão sobre o assunto. "Sem controle há uma necessidade fática de auxiliar o administrador através de órgãos capazes de fazer o trabalho", afirmou ao observar que a auditoria interna normatiza, orienta

**"Não há lei,
nem
constituição
que possa
por freio à
corrupção
universal
"**

Maquiavel

e fiscaliza os controles administrativos utilizados. Através a auditoria também é possível desvendar se todos os setores estão funcionando adequadamente. As informações, segundo o diretor, devem ser precisa (sem erros), completa (fatos significativos), econômica, flexível, relevante (tomada de decisão), confiável, simples, em tempo, amigável e verificável (que possam ser auditadas).

Através do controle externo é possível verificar se o sistema de controle interno municipal está funcionando adequadamente. "A unidade de controle interno deve ter qualificação profissional, senão o trabalho será inútil e inviável", alertou Cavalheiro.

RESPONSABILIDADE NÃO TERMINA COM O FIM DO MANDATO

"A entrega de mandato deve ser cristalina e transparente, nos mais absolutos termos das leis municipais", disse o presidente do Tribunal de Contas do Paraná, conselheiro Henrique Naigeboren, ao apresentar o último painel do evento "Entrega de Mandato", com o diretora de Contas Municipais do órgão Jussara Borba Gusso. Naigeboren chamou a atenção para o fato da não entrega do relatório de gestão fiscal, que pode acarretar ao prefeito a devolução de 30% de todo o seu vencimento anual, "salientando que os prefeitos precisam saber também que sua responsabilidade não termina com o fim do mandato".

Gusso disse que os prefeitos precisam levar em consideração, antes de tudo, a questão da ineligibilidade. "Muita gente não sabe que o fim do mandato pode significar o fim da carreira política", disse, ao apresentar como motivos, por exemplo, a não prestação de contas ou a rejeição delas pelo Tribunal de Contas do Estado. Orientar administradores públicos a não assumir gastos acima da capacidade de pagamento, por motivos políticos, já que o próximo ano é o da eleição, foi uma das metas da palestra da diretora, que falou sobre os aspectos orçamentários, ressaltando, por exemplo,

a importância do não descumprimento do princípio de universalidade e da ausência de publicidade dos atos de alterações orçamentárias.

Ela também tratou dos aspectos financeiros, com ênfase, no que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal. "A Lei Fiscal determina o que nós donas de casa já sabemos: não podemos gastar mais do que ganhamos", afirmou.

A diretora de Contas Municipais explicou como devem ser apresentados na prestação de contas os aspectos patrimoniais, as licitações, as obras e serviços de engenharia, a remuneração de prefeitos, vice-prefeitos e demais agentes políticos (aqui Gusso observou que cerca de 50% das prestações de contas apresentam problemas neste item), o atendimento com saúde, a manutenção e o desenvolvimento do ensino, despesa com pessoal (neste tópico disse que os alertas – uma maneira preventiva e de controle interno – emitidos pelo Tribunal tem funcionado bem e estão evitando problemas futuros) e da publicidade que não pode configurar como promoção pessoal.

Na avaliação do presidente do Tribunal de Contas do Paraná, conselheiro Henrique Naigeboren, "todos os painéis mostraram problemas macros da administração e serviram para situar e esclarecer os agentes públicos que compareceram ao seminário". Para Naigeboren "o que os prefeitos, vereadores e técnicos municipais e estaduais aprenderam com os debates, certamente vai se refletir numa melhor utilização dos recursos públicos".

A importância do encontro pode ser mensurada pelas autoridades que compareceram à abertura: Orlando Pessuti, governador em exercício; Hermas Brandão, presidente da Assembleia Legislativa; Cássio Taniguchi, prefeito de Curitiba; João Cláudio Derosso, presidente da Câmara Municipal de Curitiba, Vicente Solda, vice-presidente da Associação dos Municípios do Paraná, secretários de Estado, conselheiros, procuradores, prefeitos, vereadores e administradores públicos.

"A entrega do mandato deve ser cristalina e transparente, nos mais absolutos termos das leis municipais"

"Muita gente não sabe que o fim do mandato pode significar o fim da carreira política"

Reducir ao máximo o índice de prestações de contas desaprovadas. Esta foi a principal meta do Tribunal de Contas com o seminário "Administração Pública Eficiente e Responsável", realizado em quatro etapas com o apoio da Associação dos Municípios do Paraná (AMP). "Tenho o compromisso de fornecer informações seguras e fáceis, orientando os municípios a aprimorar os mecanismos de controle para auxiliar os prefeitos a prestarem contas", disse o presidente do Tribunal de Contas do Paraná, Henrique Naigeboren, ao abrir a primeira reunião, no Auditório do órgão, com presença de mais de 60 prefeitos.

"Estes encontros são muito importantes para que os prefeitos possam prestar as contas com lisura e transparência", afirmou Naigeboren, ao observar que os prefeitos são pessoas "honestas e que querem o bem para suas comunidades". A procuradora geral do Tribunal de Contas, Katia Regina Puchaski, disse ser uma satisfação trocar informações com os prefeitos. "São idéias e experiências que se transformam em um trabalho conjunto e participativo", afirmou ao observar que o Ministério Público junto ao órgão está de portas abertas para auxiliar e ajudar os prefeitos.

"O Tribunal de Contas do Paraná está dando um exemplo para o País, pois poderia apenas cumprir a lei, mas pelo contrário procura orientar. Com estes cursos está conseguindo modificar a maneira de atuar dos prefeitos", comentou o prefeito de Barracão e presidente da AMP, Joarez Lima. "Não tem mais espaço para prefeito politiquieiro. Ele tem que ser gestor e conhecer o mínimo do mínimo. Terminou também o jeitinho de levar parentes e apadrinhar pessoas. O prefeito tem que ter ao seu lado uma boa equipe. Não tem mais lugar para amador". O recado foi dado por Henrichs, ao observar que as eleições do próximo ano serão complicadas.

O prefeito de Castro, Reinaldo



Presidente Naigeboren e o presidente da AMP, prefeito de Barracão, Joarez Henrich, abrem seminário que serve de exemplo para o País

TC troca idéias com prefeitos e procura orientá-los

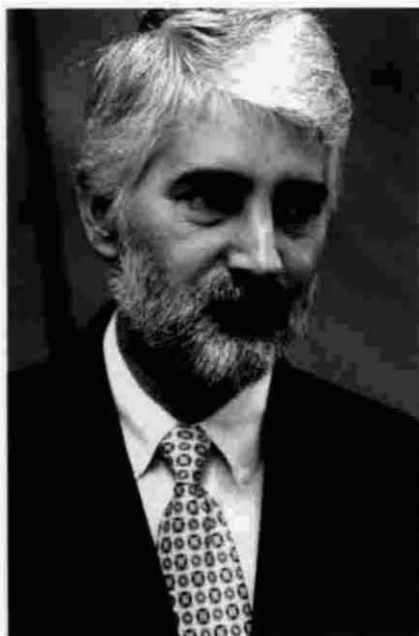
TC E AMP FORMAM PARCERIA PARA ORIENTAR E ESCLARECER PREFEITOS SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS

Cardoso (PDT) também acredita em uma eleição complicada. "Os prefeitos estão sendo prejudicados. Enfrentaram ano de transição no governo estadual e federal. Tiveram que se adaptar a Lei Fiscal. E a mudança no governo federal provocou um grande movimento político, onde promessas de campanha ainda não foram cumpridas e verbas empenhadas não foram liberadas", observou.

Para Henrichs o prefeito tem que conhecer o mínimo do mínimo sobre administração. "Acabou o tempo do jeitinho". Para ele o encontro do Tribunal de Contas com os prefeitos tem

este objetivo e "nada mais é do que um espaço para nos orientarmos e nos qualificarmos". O presidente do Tribunal de Contas, Henrique Naigeboren, alertou para o fato de que, no ano que vem, muitos prefeitos deixarão os cargos e correm o risco de se tornarem inelegíveis por causa da desaprovação das contas por irregularidades cometidas. Naigeboren salientou também a parceria entre o órgão e a associação que é de grande valia.

"Todo o cuidado na prestação de contas é bom e as portas do Tribunal sempre estarão abertas para que prefeitos e administradores", disse.



“Não tem mais espaço para prefeito politiqueiro. Ele tem que ser Gestor e Conhecer o Mínimo do Mínimo”

Joarez Henrichs, presidente da Associação dos Municípios do Paraná (AMP)

Duílio Bento, diretor geral do órgão, observou que as informações prestadas pelo Tribunal de Contas são no sentido amplo e macro e visam auxiliar os prefeitos. Para o prefeito de Morretes, Elder Theófilo Santos (PMDB), o Tribunal de Contas abre suas portas para que os conhecimentos sejam aprimorados. “O prefeito não nasce pronto e nós precisamos de conhecimento. E os encontros que o Tribunal de Contas promove nos trás a certeza de que o órgão nunca imaginou punir, mas sim orientar”, afirmou o prefeito de Morretes. Para o prefeito de

Castro, Reinaldo Cardoso (PDT), os eventos promovidos pelo Tribunal de Contas ajudam muito os prefeitos que trocam informações e conhecimento.

O evento contou com palestras da diretora de Contas Municipais, Jussara Borba Gusso, do diretor da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, Paulo César Keinert Castor e do diretor da Diretoria Revisora de Contas, Djalma Rieseberg Júnior. Os profissionais falaram sobre entrega de mandatos, contratações, concursos, aposentadorias, as principais providências para prestação de contas, certidão liberatória e responsabilidades legais. “Meu maior compromisso neste ano foi o de estruturar cursos para auxiliar os prefeitos, porque não existe coisa mais desagradável do que desaproveitar contas”, afirmou Naigeboren. Até agora, o Tribunal de Contas treinou mais de seis mil técnicos dos municípios com a finalidade de esclarecer dúvidas e diminuir os problemas com as prestações de contas, que, nas prefeituras, ainda tem um índice de 60% de desaprovação.

PREOCUPAÇÃO DOS PREFEITOS: 13º SALÁRIO E TRANSPORTE ESCOLAR

Durante o evento os prefeitos demonstraram preocupação com o pagamento do décimo terceiro salário dos funcionários. “Se outubro fosse dezembro, 90% dos municípios não pagariam”, afirmou o presidente da Associação dos Municípios do Paraná (AMP) e prefeito de Barracão Joarez Henrichs. “Eles tem 60 dias para fazer caixa. Não gastar mais nada, pagando só o que determina a lei e economizar tudo o que for possível”, disse Henrichs. O presidente do Tribunal, conselheiro Henrique Naigeboren também demonstrou preocupação com a situação das prefeituras e garantiu que a intenção do órgão é orientar de maneira clara e precisa os prefeitos para que eles não tenham problemas com as

prestações de contas.

Embora o momento seja difícil com a queda na arrecadação, o prefeito de Morretes, Elder Theófilo Santos (PMDB) acredita que terá dinheiro para pagar. O prefeito de Castro, Reinaldo Cardoso (PDT), também disse de conseguirá pagar o décimo terceiro salário, porque desde o começo do ano a prefeitura está fazendo uma poupança. “A duras penas estamos conseguindo manter este fundo. Mas se nós não tivéssemos este fundo não teríamos como pagar”, afirmou. Castro observou que os prefeitos estão



“O prefeito não nasce pronto e nós precisamos de conhecimento. E os encontros que o Tribunal de Contas promove nos trás a certeza de que o órgão nunca imaginou punir, mas sim Orientar”.

Elder Theófilo Santos, prefeito de Morretes

tendo grande dificuldade para manter e saldar os compromissos de custeio. A solução encontra, de acordo com o prefeito de castro, foi atender o necessário e cortar os gastos.

Outra preocupação dos prefeitos é com o dinheiro do transporte escolar. O prefeito de Morretes, Elder Theófilo Santos (PMDB), disse que os prefeitos estão sofrendo muito com a questão do transporte escolar, "pois onera os cofres municipais e o problema não é só o dinheiro, mas o Estado tem que assumir a responsabilidade do transporte e dar mais atenção à educação e ao social". O prefeito de Castro, Reinaldo Cardoso (PDT), também está com dificuldades de custear dos gastos com o transporte escolar. "Gastamos 6% do nosso orçamento com o transporte escolar e não temos mais dinheiro", afirmou.

O presidente da Associação dos Municípios do Paraná (AMP) e prefeito de Barracão Joarez Henrichs, observou que o governo está demorando para liberar o dinheiro e que até agora, a maioria do recurso repassado foi destinado à obras.

MANUAL PREVIDENCIÁRIO: FERRAMENTA PARA ADMINISTRAÇÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS MUNICIPAIS

O presidente do Tribunal de Contas Henrique Naigeboren aproveitou o evento e lançou o "Manual Previdenciário" – produzido por técnicos do órgão para esclarecer e orientar prefeituras sobre fundos próprios de previdência. No Paraná, 172 dos 399 municípios criaram fundos próprios para cuidar da previdência dos funcionários públicos.

Elaborado pelos técnicos de controle atuarial Sonia Maria de Paula Miller e Frederik Oskar Lampe Vianna, da Diretoria de Contas Municipais, com a colaboração da estagiária Paula Capanema, o manual será distribuído para todas as prefeituras do Paraná. Em linguagem simples, o manual foi dividido em quatro partes: área atuarial,

contábil, jurídica e uma sobre o trabalho do Tribunal de Contas. "Nosso objetivo, com esta publicação, é, além de contribuir para o debate sobre o assunto, auxiliar as prefeituras para que elas não tenham problemas na prestação de contas", disse Naigeboren.

A Constituição Federal exige equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas previdenciários. Em julho passado, uma portaria federal específica que a conta da previdência tem que ser destacada na prestação de contas do município. Se ela não estiver correta, a prefeitura pode ter as contas desaprovadas. A técnica de controle atuarial, Sonia Maria de Paula Miller, observou que o principal problema da maioria dos fundos previdenciários municipais é a não observância do percentual de contribuição do servidor e patronal encontrado pelo cálculo atuarial. "O brasileiro é muito imediatista e a previdência exige uma visão de longo prazo. No caso da criação dos fundos, o atuário faz todos os cálculos possíveis, encontra um percentual de contribuição que vai deixá-lo viável financeiramente, mas alguns administradores, por vários motivos, não o adotam, criando desequilíbrios futuros no sistema", afirmou.

O manual trás um detalhamento dos cálculos atuariais, das regras de aposentadoria, dos caminhos para se investir em títulos públicos, da obrigatoriedade da utilização do dinheiro do fundo apenas para fins previdenciários e da criação de uma conta própria em instituição bancária. Apesar de haver problemas como o da extinção de alguns fundos, com o conseqüente ônus para o tesouro municipal, que tem que arcar com as aposentadorias, e o desvio de recursos para utilização em outras finalidades, eles são viáveis. "Se a gestão for técnica, vai gerar renda no município, deixando o recurso público livre para ser aplicado em benfeitorias. O benefício que o aposentado vai receber gera mais impostos, pois ele vai gastar no próprio município, aquecendo a economia", informou Miller.



**"Gastamos 6%
do nosso
orçamento
com transporte
escolar e
não temos
mais dinheiro"**

Reinaldo Cardoso
prefeito de Castro

Troca de informações para aumentar cerco no combate a fraudes

CONVÊNIO ENTRE TRIBUNAL DE CONTAS E INSS AUMENTA COMBATE ÀS FRAUDES NO SETOR DA PREVIDÊNCIA

O Tribunal de Contas do Estado (TCE) e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) assinaram convênio de cooperação técnica que vai facilitar a troca de informações entre os dois órgãos e aumentar o cerco no combate às fraudes no setor de previdência.

O documento foi assinado pelo presidente do órgão, conselheiro Henrique Naigeboren, e pela superintendente do INSS no Paraná, Elizabeth Lobo dos Santos Elpo. "Este intercâmbio de informações vai fechar ainda mais o cerco para se detectar irregularidades e agilizar os mecanismos para que se tomem as medidas necessárias contra os fraudadores", disse Naigeboren.

Para a superintendente do INSS, o fato de se ter acesso imediato às informações sobre as prefeituras e seus regimes próprios de previdência, a ser disponibilizado pelo Tribunal de Contas, pode evitar casos de superposição de aposentadorias, por exemplo. "Também poderemos saber quem não depositou a contribuição dos funcionários em cargos de comissão", afirmou Elpo.

Com acesso aos dados do INSS, o Tribunal de Contas poderá rastrear a situação previdenciárias de funcionários públicos cujas aposentadorias têm que ser referendadas pelo Plenário. Tanto o órgão quanto o INSS deverão trocar imediatamente informações quando encontrarem irregularidades sobre

recolhimento de contribuições previdenciárias encontradas nos trabalhos de auditoria e fiscalização.

O acordo prevê treinamentos integrados entre técnicos dos dois órgãos, para facilitar o trabalho de cooperação e possibilitar a troca de experiências e conhecimentos para melhorar a fiscalização.



Presidente Naigeboren recebe no TC a superintendente do INSS no Paraná, Elizabeth Lobo dos Santos Elp para assinar convênio de cooperação



Diretor Geral do TC, professor Duílio Bento profere palestra a participantes de MBA e explica o papel e a missão do Tribunal

Curso de MBA em e-Government Administration do Brasil

PROFISSIONAIS DO CURSO DE MBA EM E-GOV VISITAM O TRIBUNAL DE CONTAS E RECEBERAM INFORMAÇÕES SOBRE CONTROLE DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Vinte e cinco participantes do único MBA em e-Government Administration do Brasil visitaram o Tribunal de Contas do Paraná. Recebidos pelo presidente do órgão, conselheiro Henrique Naigeboren eles receberam informações sobre controle de administração pública, através de uma palestra proferida pelo diretor geral Duílio Luiz Bento. "O Tribunal de Contas do Paraná é um exemplo no Brasil como instituição de controle, por isso o incluímos nesta semana que estamos em Curitiba. Também viemos porque o Tribunal demonstra uma relação muito

aberta com a sociedade civil e acadêmica", disse o coordenador geral do MBA, professor Eduardo da Costa, que estava acompanhado do professor Manoel Eduardo Camargo, da UFPR, coordenador da etapa paranaense.

O objetivo do curso do Centro Universitário de Ciências Gerenciais (UNA) é a formação de profissionais capazes de atender a demanda dos cidadãos por governos éticos, responsáveis e transparentes. Os participantes são administradores públicos dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário) e dos três níveis

(municipal, estadual e federal) e profissionais de empresas privadas ou dirigentes de ONGs que lidam em seus trabalhos com a administração pública.

"O Tribunal precisa se expor mais para que seu funcionamento seja do conhecimento geral", observou Naigeboren que pediu ao coordenador geral do MBA que incluísse o órgão no roteiro de todas as futuras turmas do curso. Os participantes ficaram surpresos ao saber, por exemplo, que o Tribunal de Contas fiscaliza a aplicação do dinheiro dos royalties de Itaipu nos municípios lindeiros ao lago da hidrelétrica. "Também somos autorizados a auditar a aplicação dos recursos repassados pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento para obras no Paraná", informou Naigeboren.

Depois de conhecerem o Plenário e como funcionam as sessões naquele local, os profissionais assistiram palestra especial sobre "Controle de Administração Pública", com o diretor geral Duílio Bento, no auditório do Tribunal. O diretor geral detalhou o funcionamento do controle de contas, falou sobre o acelerado processo de informatização do sistema, revelou que o Tribunal de Contas fiscaliza um orçamento anual de R\$ 20 bilhões entre Estado e Municípios.

Bento fez questão de destacar o esforço que o órgão faz para incrementar o Controle Social, a fim de que haja mais

participação popular nos destinos das cidades. "A Corregedoria já recebeu mais de mil denúncias. Isso é um reflexo do nosso trabalho e que ajuda muito na fiscalização da aplicação do dinheiro público", afirmou o diretor geral. "Fiquei impressionado com o grau de profissionalismo, o volume de trabalho e o alto grau de informatização no processo de prestação de contas já implantado aqui", observou o alagoano Sérgio Luis Gomes, diretor de uma empresa de tecnologia e informação de Maceió.



Presidente Naigeboren em seu gabinete, Sérgio Luis Gomes, diretor de empresa de tecnologia e informação de Maceió, participante do MBA E-Government

"Fiquei impressionado com o grau de profissionalismo, o volume de trabalho e o alto grau de informatização no processo de prestação de contas já implantado aqui"

Sérgio Luis Gomes, diretor de uma empresa de tecnologia e informação de Maceió

O excesso de peso

PARA CONTROLAR O PESO: ALIMENTAÇÃO
BALANCEADA E EXERCÍCIOS FÍSICOS

“O Xenical, não deixa absorver a gordura e funciona como um reeducador alimentar proposital. É um medicamento muito caro e em excesso pode ocasionar diarreias. Já sibutramina, ao contrário das anfetaminas, pode ser usada por um longo período. É uma boa alternativa e aumenta a chance de perda de peso”

Bruno Spadoni, médico

Excesso de Peso. Um assunto que preocupa muitos é hoje uma verdadeira epidemia mundial e uma grande preocupação das autoridades em saúde, alertou o médico Bruno Spadoni. De acordo com ele, o excesso de peso já se tornou a segunda causa morte evitável, perde só para o cigarro. E no Estados Unidos, onde a obesidade está fora de controle, já encostou no cigarro e está se tornando problema número um.

Spadoni observa que nos Estados Unidos às pessoas alimentam-se mal, mas o cardápio do brasileiro também está sofrendo mudanças e se industrializando, o que pode fazer crescer o risco do problema do excesso de peso. O ganho de peso aumenta o risco de doenças, como artrite, problemas de coração, artrose, diabetes, pressão alta, câncer, derrame cerebral e apnéia do sono.

Hoje, ninguém vê com simpatia o excesso de peso, há muito preconceito. A pessoa que perde a luta contra a balança tem sua auto-estima afetada, comentou Spadoni. A luta contra o excesso de peso é árdua. Está difícil de controlar, já que está diretamente ligado ao estilo de vida atual. “A obesidade é uma doença crônica. Não é um mau hábito, é um estilo de vida”, afirmou.

Spadoni alertou para a mudança de enfoque que o controle de peso ganhou.

Segundo ele, as pessoas querem perder rapidamente peso e acabam descuidando da saúde. O ideal, diz, é perder de 5 a 10% do peso e manter por dois anos. “Nada impede que após este tempo se tenha outro objetivo como perder mais peso”. O problema, explica, é que a temos mais tendência para ganhar peso do que perder. Entre as soluções para controlar o excesso de peso estão: dieta, exercícios físicos, medicamentos, suplementos alimentares e, em último caso, cirurgias. “As modificações são eficazes quando conseguimos coloca-las dentro da nossa rotina”, afirmou, ao observar que a melhor maneira de perder peso é diminuir a entrada de calorias e aumentar o gasto energético com exercícios físicos.

Com relação aos remédios para emagrecer, Spadoni explica que as anfetaminas, são usadas há muitos anos, tiram o apetite, aumentam a pressão arterial, a ansiedade e podem causar problemas cardíacos. Além de não ter como manter o tratamento durante muito tempo. O Xenical, não deixa absorver a gordura e funciona como um reeducador alimentar proposital. É um medicamento muito caro e em excesso pode ocasionar diarreias. Já sibutramina, ao contrário das anfetaminas, pode ser usada por um longo período. É uma boa alternativa e aumenta a chance de perda de peso.

Doenças Cardiovasculares

ATEROSCLEROSE PRINCIPAL RESPONSÁVEL PELAS DOENÇAS CARDIOVASCULARES

A aterosclerose, principal processo patológico responsável pelo desenvolvimento das doenças cardiovasculares (DCVs), é como denominamos o espessamento e endurecimento da parede das artérias pela deposição de gordura. A doença inicia-se na adolescência e progride e com o passar dos anos pode impedir gradualmente a passagem do sangue pelo interior das artérias e, conseqüentemente, a distribuição do sangue para as diferentes partes do corpo, alertou o médico Gilmar dos Santos.

As suas manifestações variam de acordo com a localização das artérias mais comprometidas. A doença coronária e a cérebro-vascular constituem-se como as mais sérias, observou Santos, que explicou que a doença coronariana surge em conseqüência do comprometimento das artérias coronárias (do coração) pela aterosclerose. Com a diminuição do fluxo

de sangue por essas artérias instala-se o quadro de angina que inicialmente se manifesta apenas durante a realização de esforços físicos.

A angina é sinal de que o coração não está recebendo a quantidade necessária de oxigênio. Com o agravamento do estreitamento dessas artérias, a angina passa a se manifestar mesmo em repouso. Porém, não há danos permanentes ao coração, mas a complicação aguda dessa obstrução, caracterizando-se por lesões irreversíveis ao tecido cardíaco (morte de células), pode provocar o infarto do miocárdio.

Ela, a aterosclerose, também comprometer as artérias que levam o sangue até o cérebro (carótidas e cerebrais) impedindo a chegada do oxigênio e de nutrientes na região. A evolução desse processo resulta em quadros de isquemia, que provocam a falta de oxigenação e o derrame. A isquemia cerebral pode ou não ocasionar seqüelas.

“A doença inicia-se na adolescência e progride e com o passar dos anos pode impedir gradualmente a passagem do sangue pelo interior das artérias”

Gilmar dos Santos, médico

Cura o câncer, mas perde a voz

A VOZ IDENTIFICA O INDIVÍDUO, CONTA COMO VOCÊ ESTÁ E QUEM VOCÊ É

A voz é o instrumento de trabalho para muitos profissionais, por isso devemos cuidá-la. A fonoaudióloga Christiane Chrisóstomo observou que hoje existem vários exames para saber como estão nossas pregas vocais. Ela também alertou os fumantes de que o cigarro é um agente agressor para a laringe. “Mesmo com uma quantidade pequena de fumo pode-se chegar ao câncer. Muitas vezes a pessoa consegue curar o câncer mas pode acabar perdendo a voz”, disse.

Devemos cuidar também da alimentação evitando jejuns prolongados e

alimentos pesados. Procurar ter uma alimentação leve e saudável e evitar chocolate, leite e derivados em grande quantidade. Alimentos gordurosos podem desencadear refluxo gastro-esofágico, observou Chrisóstomo, ao alerta que a rinite deve ser tratada adequadamente pois pode ocasionar um edema ao indivíduo já que ele força mais a voz.

Chrisóstomo disse que o abuso no uso da voz pode ocasionar um inchaço das pregas vocais. Também é necessário coordenar a respiração com a fala. “Ao falar tome o ar de forma natural”. Além do cigarro o álcool também pode

prejudicar a voz. A associação do álcool com o cigarro pode causar laringite crônica e câncer de laringe.

A voz identifica o indivíduo e conta como você está e quem você é. Devido a isso é muito importante ter cuidados com a voz e com a saúde vocal. Chrisóstomo deu dicas de como preservar a saúde vocal: Ingerir oito copos de água por dia, falar em intensidade média, fazer repouso da voz, evitar roupas apertadas no abdômen e pescoço, evitar alimentos pesados e bebidas alcoólicas em excesso, dormir bem e fazer exercícios de relaxamento e alongamento.

O alcoolismo é uma substância psicoativa que age no organismo e dependendo da genética do indivíduo ele pode criar uma predisposição, outras possuem uma quantidade maior de enzimas no fígado o que faz com que consumam mais álcool. Mas, alertou o médico Severo Ferreira Rüppel Neto, ao repetir a dose, a pessoa cria a dependência e, a princípio o organismo se ressente, mas acaba se adaptando.

Uma coisa que preocupa muito, observou Rüppel, é cada vez mais cresce o número de adolescentes que consome álcool. "A família tem que ficar atenta, pois cada dia é mais comum crianças e adolescentes em pré-coma por abuso de álcool", disse, revelando que a primeira vez que se ingere álcool a substância psicoativa promove bem estar, desinibe, deixando as pessoas mais alegres e soltas. "Porém, é esta ligação mais forte com a bebida que faz com ela crie dependência. A pessoa quer manter a sensação de bem estar, a rotina diária torna-se aborrecida para o bebedor de fim de semana. A falta da bebida causa irritação, irritabilidade e depressão", informou o médico.

"O indivíduo pode trabalhar, dirigir, se relacionar com as outras pessoas, age com normalidade adquirida, mas se tirar o álcool a pessoa não será capaz de fazer mais nada", disse, ao observar que o excesso causa problemas estomacais, abdominais, emagrecimento. "Seu fígado se satisfaz com o açúcar e começa o processo de não necessitar mais de alimentos. Ele passa a ter dores de cabeça, diarreia constantes, começa a agir com um Mecanismo Esquizofrênico (mente dividida), cada dia está de um jeito, precisa de tratamento".

Todos nós temos uma agressividade internamente, mas de uma forma ou de outra conseguimos manter o controle. O alcoólatra, por sua vez, não tem noção do que faz. A doença, comentou Rüppel, além de prejudicial à saúde causa problemas familiares e sociais, podem até atrapalhar o desempenho do indivíduo no trabalho. "Nesta fase, se ele tentar parar, sem ajuda de especialistas, desenvolve uma crise de

Cresce número de adolescentes que consomem álcool

ALCOOLISMO, DOENÇA QUE CRESCE ENTRE OS ADOLESCENTES E CRIA DEPENDÊNCIA

abstinência".

O internamento deve ser usado quando não há condições de monitorar o paciente o tempo todo. A família precisa aprender a lidar com o doente, saber o porquê de ter chegado a esta situação para poder ajudá-lo. Geralmente, o alcoólatra é uma pessoa muito frágil e bondosa. Para ela a bebida é um jeito de se viver melhor.

Rüppel chamou a atenção aos sintomas que podem ocasionar a doença e disse que os pais têm que estar atentos, pois uma dificuldade de leitura na infância pode desencadear na criança uma fragilidade que muitas vezes pode ser apresentada à uma substância psicoativa.

Temos dificuldade de investigar as coisas que acontecem à nossa volta, vivemos num "faz de conta". Pecamos porque temos que conviver com situações desagradáveis que não gostaríamos de viver. Temos que conviver com o nosso presente. "Todos nós gostaríamos de ter a Fórmula da Felicidade. É muito fácil beber álcool ou conseguir drogas", afirmou, mas deve-se encarar o problema e tentar solucioná-lo.

Não existe cura para o alcoolismo porque uma vez sensibilizado, torna-se um problema neurológico, já que toda substância que entra no nosso organismo fica marcada. É um eterno "por hoje".



Médico Severo Rüppel:
vivemos num faz de
conta

Gestão de pessoal para os municípios

CURSO DE GESTÃO DE PESSOAL PREPAROU AS PREFEITURAS PARA A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO MUNICIPAL-ATOS DE PESSOAL

O Tribunal de Contas do Estado iniciou em Campo Mourão, uma série de cursos para orientar técnicos das prefeituras do Paraná sobre "Gestão de Pessoal" e preparar as mesmas para a implantação do Sistema de Informação Municipal – Atos de Pessoal. "Esta é mais uma etapa de nossa política de levar o conhecimento dos nossos técnicos aos agentes públicos para que se evitem desaprovações das contas por falta de informação", afirmou o presidente do Tribunal, conselheiro Henrique Naigeboren.

"O grande interesse mostra que, de fato, até agora muita gente não se importava com o assunto, que é fundamental numa boa gestão", informou o conselheiro Heinz Herwig, corregedor do Tribunal de Contas que participou da cerimônia de abertura do treinamento. Participaram do evento quatrocentos e sessenta técnicos das prefeituras de 158 municípios.

O curso foi ministrado pela especialista em Controle Econômico, Cléo de Lima, pelo técnico em Controle Contábil, Gumerindo Andrade de Souza, pela assessora jurídica, Rita de Cássia Mobelli e pela técnica em Controle Atuarial, Sonia Maria Paula Miller, que trataram do SIM-Atos de Pessoal e falaram sobre plano de cargos e salários, formas de ingresso no serviço público, acumulação de cargos empregos e funções, avaliação de desempenho, terceirização e previdência social, entre outros assuntos relativos ao tema. "O interesse é muito grande. Os técnicos fazem muitas perguntas e isso eleva o nível de aprendizado", disse Cleo Lima.



Técnicos do TC levam orientação aos administradores do interior

As etapas seguintes aconteceram nas cidades de Cornélio Procopio, Guarapuava e São José dos Pinhais, que também participaram da apresentação do Sistema de Informação Municipal – Atos de Pessoal, que será implantado no ano que vem pelo Tribunal de Contas. "Vamos cadastrar todos os funcionários ativos e inativos das prefeituras e ter conhecimento de quantos cargos e vagas preenchidas temos nas administrações municipais", disse o presidente do Tribunal de Contas.

Para o prefeito de São José dos Pinhais, Luiz Carlos Setim, o treinamento ministrado pelo Tribunal de Contas é uma excelente ferramenta de trabalho para a implantação do Plano de Cargos e Salários. "Este é um sonho de muitos municípios que o Tribunal está ajudando a tornar realidade", afirmou. O presidente da Câmara Municipal, vereador Cezar Franco, também concordou com a afirmação de Setim.

"Esta é mais uma etapa de nossa política de levar o conhecimento dos nossos técnicos aos agentes públicos para que se evitem desaprovações das contas por falta de informação"

Henrique Naigeboren,
presidente do Tribunal de
Contas do Paraná

Vereador é quem aprova e fiscaliza o orçamento

TC PROMOVE CICLO DE PALESTRAS SOBRE GESTÃO PÚBLICA PARA ORIENTAR VEREADORES

Para orientar vereadores sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Sistema de Planejamento Orçamentário: Aspectos Ligados à Gestão Fiscal e Administrando a Câmara Municipal, o Tribunal de Contas do Estado iniciou, em Toledo, um ciclo de sete palestras com o tema "Perspectivas do Poder Legislativo no Processo de Gestão Pública Municipal". "Os vereadores precisam ter domínio sobre todos os aspectos da gestão pública, pois são os mais importantes do processo por terem o poder de fiscalização e decisão final", disse o presidente do órgão, conselheiro Henrique Naigeboren.

O conselheiro Heinz Herwig representou o Tribunal de Contas na abertura do primeiro evento que contou com a participação de duzentos vereadores convocados por sete associações de municípios. "O vereador é quem aprova e fiscaliza o orçamento. O poder de decisão dele é imenso e a responsabilidade maior ainda, pois controla o dinheiro pago em impostos por aqueles que o elegeram", observou Herwig.

As palestras foram ministradas pela Diretora de Contas Municipais, Jussara Borba Gusso, e pelos técnicos de Controle Fiscal Gumerindo Andrade de Souza e Mario Antonio Cecato. "Os temas são técnicos, mas vamos utilizar uma linguagem bem simples para o vereador ter conhecimento da sua importância e de seus direitos e deveres", comentou a Diretora de Contas Municipais.

Durante o curso os técnicos

abordaram do exame do cumprimento de exigências constitucionais de aplicação de receitas em finalidades específicas (Saúde e Educação), da explicação e análise do cumprimento dos planos orçamentários e de metas fiscais, remuneração de agentes políticos, participação popular como elemento legitimador dos instrumentos orçamentários e vinculação com regime previdenciário, entre outros.

"Levar este conhecimento aos agentes políticos é parte fundamental de nossa política de controle dos gastos do dinheiro público", afirmou Naigeboren, lembrando que é a Câmara Municipal que tem a palavra final sobre as análises das contas das prefeituras. "Uma desaprovação feita pelo Plenário do Tribunal de Contas pode ser derrubada pela maioria dos vereadores", explicou. O próximo curso acontece no dia 27 de agosto em Pinhais.

O segundo evento aconteceu na Câmara Municipal de Pinhais, com a participação de cento e vinte vereadores. "Este tipo de curso é muito importante para todos os legislativos de todos os municípios", disse o presidente da Câmara de Pinhais, vereador Osmar Nunes Cardoso. "Devemos muito do nosso sucesso administrativo aos cursos do Tribunal de Contas. Foi este aprendizado que desencadeou o nosso desenvolvimento. Quem tem problema com prestação de contas é porque não está dando atenção às orientações do Tribunal", afirmou o prefeito de Pinhais, Luís Cassiano de Castro Fernandes.

Recursos do Fundef

LEI FEDERAL, CONSTITUIÇÃO E DECISÃO DO STJ GARANTEM COMPETÊNCIA AO TC PARA FISCALIZAÇÃO DA APLICAÇÃO DAS VERBAS DO FUNDEF

A suspensão da intervenção no município de Nova Aurora, que seria votada pela Assembleia Legislativa, causou surpresa no Tribunal de Contas do Estado (TCE), que recomendou a medida no dia seis de maio depois de constatar, em auditoria, irregularidades na administração daquele município. Encaminhada ao governador Roberto Requião, a recomendação foi aprovada por unanimidade pelo plenário do órgão. Entre as irregularidades, descritas no voto do relator, conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, estava o desvio de finalidades na aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef).

O despacho do desembargador Celso Rotoli de Macedo, retificou decisão do próprio Tribunal de Justiça, que em junho passado, não concedeu liminar ao prefeito de Nova Aurora, Delmo Raul Passoni, em sua primeira tentativa de evitar a intervenção no município.

Mais tarde, o Agravo Regimental foi aceito sob a alegação de que a competência para fiscalização do Fundef é restrita ao Tribunal de Contas da União. "Há um equívoco na decisão. O próprio Superior Tribunal de Justiça reconhece isso", informou o conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Ele citou recente decisão do Ministro Felix Fischer que, em despacho do dia 30 de junho, sobre desvio de verbas do Fundef na prefeitura de Araruama, Rio de Janeiro, afirma ser no caso, idêntico ao do Paraná, "afastada a competência da Justiça Federal para o julgamento do feito".

O fundo é formado por recursos próprios do Estado, municípios e, quando está abaixo da cota mínima prevista por lei, recebe aportes da União. Em 2002, por exemplo, o Paraná tinha, no Fundef, uma verba de R\$ 800 por aluno, quando o mínimo exigido é pouco menos de R\$ 500. "Portanto, a fiscalização da aplicação dos recursos é exclusiva do Tribunal de Contas do Estado, já que não há aporte de recursos federais", esclareceu o conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.

Esta fiscalização da aplicação do dinheiro do Fundef pelo Tribunal de Contas é garantida por lei, conforme determina o artigo 11 da Lei Federal 9.424/96. Além disso, a Constituição Federal determina em seus artigos 34 e 35 que, em caso de desvio de finalidades na aplicação dos recursos do Fundef, é possível a intervenção do Estado no município, conforme ocorreu com a recomendação de intervenção em Nova Aurora.

"O Tribunal de Contas do Estado cumpriu, portanto, o que determina a Constituição Federal. Agiu para defender os interesses da população e para assegurar a aplicação correta do patrimônio público", disse o presidente Henrique Naigeboren.

"Fiscalização da aplicação dos recursos é exclusiva do Tribunal de Contas do Estado"

Sistema de Informações Municipais-Atos de Pessoal

SISTEMA CONTROLA E ORGANIZA O SETOR DE PESSOAL
DAS PREFEITURAS E EMPRESAS PÚBLICAS

Controlar e organizar toda a estrutura do setor de pessoal das prefeituras e empresas públicas municipais do Estado. Está é a meta do Sistema de Informações Municipais-Atos de Pessoal, que o Tribunal de Contas do Paraná começou a implantar. "Com o sistema, que é informatizado e deverá ser atualizado mensalmente, nós teremos um enorme banco de dados onde, junto com as prefeituras, poderemos ter controle e ajudar na organização do setor", disse o presidente.

Para esta primeira etapa o presidente do órgão, Henrique Naigeboren, convidou 15 prefeituras para participar do programa. "Vamos aperfeiçoar o sistema com a troca de informações com estas prefeituras. Assim quando ele for implantado definitivamente, poderemos ter um panorama completo deste setor que muitas vezes causa problemas na prestação de contas", afirmou Naigeboren, durante cerimônia, que marcou o início da parceria, realizada no Auditório do TC, que marcou o início da parceria.

O sistema elaborado pelos técnicos do Tribunal de Contas vai detalhar toda a estrutura de cargos, a legislação que os fundamenta, a evolução na carreira dos servidores, a relação dos aposentados e também os proventos recebidos, inclusive de políticos. "As prefeituras e empresas que tiverem os dados organizados, não terão problemas em alimentar o sistema, que é todo constituído de módulos, como os outros de informações mensais" explicou



Diretora de Contas Municipais, Jussara Borba, mostra como funciona o SIM - Atos de Pessoal

Naigeboren. A intenção do Tribunal de Contas é aumentar o controle sobre um setor que consome até 60% dos orçamentos.

Naigeboren observou que os dados passados por estas prefeituras, que estão iniciando o programa, serão muito importantes. "As informações passadas corrigirão possíveis erros para que ele seja implantado definitivamente com êxito. Assim teremos mais um excelente instrumento de controle de dinheiro público, nosso maior objetivo".

Para o prefeito de Barracão e presidente da Associação dos Municípios do Paraná (AMP), Joarez Lima Henrichs, esta nova iniciativa do Tribunal vai ajudar a administração dos prefeitos paranaenses.

"Os prefeitos do Paraná não fazem a idéia da competência do Tribunal de Contas do Estado, principalmente quando vamos participar de encontros com prefeitos de outros Estados. Existem prefeitos que ainda não foram chamados por outros TCs para discutir a Lei de Responsabilidade Fiscal, o que aqui tem sido feito sistematicamente", afirmou Henrichs.

Participam desta primeira etapa do SIM-Atos de Pessoal as prefeituras de Curitiba, Morretes, Toledo, União da Vitória, Campo Magro, Cerro Azul, Cascavel, Doutor Camargo, Maringá, Contenda, São José dos Pinhais, Paranavai, Barracão, Vera Cruz do Oeste e Jataizinho.

Os tribunais e a cidadania

O Brasil está se estruturando para chegar à transparência nas atividades públicas. As informações estão cada vez mais claras ao contribuinte e há uma mobilização geral de incentivo ao exercício da cidadania" disse, no Panamá, a assessora jurídica do Tribunal de Contas

do Estado do Paraná, Simone Manasses Valaski. Em sua apresentação "A Experiência do Tribunal de Contas do Paraná no Estímulo ao Controle Social", observou que poucas cortes de contas trabalham na área social, mas "acreditamos que os Tribunais de Contas devam atuar como ferramentas para o desenvolvimento da cidadania".

No painel "Tribunal de Contas como Ferramenta para a Participação Cidadã: o Caso Brasileiro", apresentado em conjunto com representantes dos Tribunais de Contas de Pernambuco e Rio de Janeiro, durante o VIII Congresso Internacional do CLAD - Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento -, Simone Valaski explicou como o Tribunal de Contas do Paraná se envolve com a comunidade, em ações de auditoria de obras inacabadas e como a população participa, enviando contribuições na busca de uma interação social. A apresentação do painel foi fruto de um projeto enviado anteriormente ao CLAD, relatando a experiência dos Tribunais de Contas brasileiros em relação ao incentivo da cidadania. Pernambuco, Rio de Janeiro e Paraná contaram suas experiências.

Veja na íntegra - doutrina - o painel desenvolvido por Simone Manasses Valaski e pelo conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.



Simone Valaski, assessora jurídica do Tribunal de Contas, profere palestra sobre Controle Social, no Panamá

Tribunal de Contas como ferramenta para a participação cidadã: o caso brasileiro

"A experiência do Tribunal de Contas do Paraná no estímulo ao Controle Social"

Simone Manasses

Fernando Augusto Mello Guimarães

1. Introdução

O Tribunal de Contas, incumbido do controle externo do Poder Público, desempenha papel fundamental no equilíbrio do Estado Moderno, como verdadeiro instrumento democrático posto à disposição da população, sendo não só um protagonista na luta contra a corrupção, mas, relevante instrumento de esclarecimento social.

Preocupa o fato inegável da sociedade ficar marginalizada sobre as tarefas e responsabilidades dos órgãos de controle do Poder Público, seja qual for a fase de sua execução. Não se nega, a importância da participação da sociedade na formulação das políticas públicas e no necessário controle da sua execução. Porém, encontra-se certa timidez dos órgãos públicos na busca e incentivo desta salutar contribuição da sociedade.

No recente caminhar da democracia brasileira, tem-se constatado um relativo amadurecimento da sociedade, embora em ritmo lento. Inúmeros fatores inibiram e continuam influenciando essa morosidade do pleno despertar da cidadania. Não cabe, aqui, discorrer sobre essas várias condicionantes inibidoras ao longo da marcha democrática brasileira. Destaca-se, apenas, que as instituições públicas de controle muito têm de contribuir para resgatar ou afirmar a sua importância perante a sociedade, a sua efetiva utilidade para o desenvolvimento democrático e a eficácia de seu controle para uma correta gestão pública, auxiliando no despertar do sentimento cívico do cidadão e se colocando ao lado da cidadania, na tarefa de contrastar a ação pública.

Deve-se, portanto, desenvolver esforços para resgatar, não só o crédito das instituições de controle, mas, com igual vigor, reafirmar a importância da participação da sociedade em todas as fases da gestão pública.

A atuação das Cortes de Contas Brasileiras estimulando o *condicionamento subjetivo*, ou a *motivação* para o Controle Social. É uma mudança de atitude do cidadão em relação ao poder, na medida em que,

"Se o homem não se interessa pela política (atitude apática), se não quer dela participar (atitude abúlica) ou se não se sente

*com condições de poder fazê-lo (atitude acrática), a democracia fica irremediavelmente sacrificada. De nada valem estarem admitidos e abertos os canais institucionais de participação, pois, nesses casos, como tão bem advertiu HAROLD D. LASSWELL, 'a falta de interesse no poder abandona a sociedade aos exploradores egocêntricos da fragilidade humana.'"*¹

Neste rumo, com a preocupação no sentido da importância da comunidade, diretamente ou através de segmentos representativos, ter conhecimento dos seus direitos, dos limites do administrador público, da formulação de políticas públicas e da participação efetiva nas decisões onde vive e trabalha, num verdadeiro exercício da cidadania; e com o compromisso assumido na responsabilidade do avanço da gestão fiscal, como condição indispensável da implantação da verdade administrativa, além de buscar um maior estímulo ao cidadão, o Tribunal de Contas do Paraná passou a desenvolver medidas direcionadas para um novo atuar no âmbito do denominado Controle Social.

Através de instrumentos práticos, o Tribunal de Contas do Paraná buscou alcançar o esclarecimento da população e ao mesmo tempo incentivo a que a mesma, passasse a atuar sobre a gestão da coisa pública.

A progressão desta atuação iniciou-se pela necessidade de esclarecimento geral da função da Corte de Contas e sua ligação com os cidadãos; seu direcionamento mais específico para a sociedade civil organizada, sua visão, em longo prazo, atingindo à comunidade estudantil, a parceria com as Universidades no resgate da cidadania da população menos favorecida, o desenvolvimento do meio eletrônico para acesso às informações alimentando o Controle Social e a irrestrita vinculação de todos os atos do Tribunal com informação para a população.

O primeiro ponto a ser enfrentado foi o desafio de transformar um órgão fiscalizador num instrumento a serviço da "justiça social e democrática". Sendo, para tanto, preciso estruturar devidamente a Corte de Contas e, fazer com que a sociedade, como um todo, compreendesse a suas funções institucionais.

A experiência prática do Tribunal de Contas do Paraná demonstra alguns resultados positivos das Cortes de Contas em atuar como ferramenta para o desenvolvimento da cidadania, visando a concretização do controle em sua totalidade – controle interno, externo e controle social. E as dificuldades enfrentadas na tentativa de criar novas e adicionais formas de participação do povo no poder, além do voto.

¹ Diogo Figueiredo Moreira Neto, *Moralidade Administrativa: Do conceito à efetivação*, Revista de Direito Administrativo, vol. 190, out/dez-1992, pp. 11

2. Os Tribunais de Contas, Democracia e o Controle Social

Tribunais de Contas encontram-se incumbidos do controle externo do Poder Público, nos moldes definidos pelos respectivos ordenamentos jurídicos, desempenhando papel fundamental ao equilíbrio do Estado Moderno, como verdadeiros instrumentos democráticos postos à disposição dos indivíduos.

Certamente são vistos como protagonistas na luta contra a corrupção. Atualmente os princípios éticos são pontos de inquestionável interesse no mundo inteiro, afligindo todas as nações, seja qual for o seu grau de amadurecimento político, econômico e social. A importância decorre do fato que, apesar de todo esse esforço, o mal da corrupção ainda permanece no seio das sociedades, independentemente de sua localização geográfica, sua potencialidade econômica e o seu estágio de desenvolvimento social e político.

Todavia, não se pode fechar os olhos para as dificuldades práticas que se enfrentam na aplicação efetiva do instituto da moralidade e ética pública, como princípio superior de conformação da conduta estatal e dos agentes públicos.

Preocupa, também, o fato inegável de, muitas vezes, a sociedade ficar marginalizada sobre as tarefas e responsabilidades dos órgãos de controle do Poder Público, seja qual for a fase de sua execução, considerando a total inexistência de informações claras postas à disposição da mesma.

Não se nega, no campo doutrinário e teórico, a importância da participação da sociedade na formulação das políticas públicas e no necessário controle da sua execução. Porém, encontra-se certa timidez, senão desinteresse, dos órgãos públicos na busca e incentivo desta salutar contribuição da sociedade. Muitas vezes se esquece que, qualquer conceito sobre ética e moralidade administrativa, parte - como todos os institutos democráticos - da vontade popular e da sua noção sobre esses valores, que conforma e efetiva o chamado: "interesse público".

É neste caminho que se pretende apontar um novo rumo para o controle da Administração Pública: a efetiva e concreta participação popular na atuação das Cortes de Contas, pois, a finalidade desta instituição nada mais é do que tutelar a gerência, a administração dos interesses e necessidades desta mesma sociedade.

O controle do poder - como pressuposto do Estado Democrático de Direito -, a necessidade da participação popular na direção do Estado, o controle social do poder e da administração pública, não mais são exercidos, com eficiência, pela simples fórmula da separação dos poderes, de forma independente e harmônica entre si (autocontrole). Efetivamente, tal formulação, por si só, nos termos em que foi concebida em nossos sistemas constitucionais, incluindo aqui a atual Carta Constitucional, mostra-se deficiente quanto à sua aplicação empírica. Já advertia CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, em uma de suas brilhantes conferências, que "... o poder, hoje, já não é mais contido eficientemente através desses mecanismos. Daí a necessidade de conceber-se um poder controlador. Toda a fórmula,

dantes existente, revelava-se, quicá, perfeitamente apta a atender suas finalidades num Estado muito distante do Estado atual."²

Considerado, assim, o controle popular do poder, uma das formas de exercício dos direitos de liberdade ou de cidadania, enquanto direito público subjetivo, "isto é, um direito referido a um sujeito privado como indivíduo, cidadão", nasce a necessidade de serem complementadas as fórmulas clássicas, porém, "com a particularidade de que o seu exercício opera às custas do Poder Público,"³

AGUSTIN GORDILLO, ao se manifestar sobre o futuro do Direito Público, especificamente sobre a relação entre a "mudança social e a administração pública", após seus comentários sobre o passado e o presente deste ramo do Direito, combinado com o fenômeno da crescente intervenção no processo social, já advertiu que, ao par deste agigantamento das funções e intervenções do Estado na sociedade:

*"... também nasce uma concepção distinta da ordem social, na qual a sociedade política e a Administração que a dirige devem receber o influxo de concepções de renovada força. Já não basta o império da autoridade de quem exerce ocasionalmente o poder; já não satisfaz a voz de comando, seja quem for aquele que manda. Agora se pretende conseguir uma sociedade participativa no mais pleno sentido da palavra: participação nos benefícios da sociedade, participação na tomada de decisões do poder. Os esquemas clássicos da democracia representativa não se repelem, mas se revelam insuficientes: há que criar novas e adicionais formas de participação do povo no poder, de modo tal que sua influência nele não se limite à eleição de candidatos."*⁴

Neste ponto é que assume papel fundamental, o Sistema dos Tribunais de Contas, que, vinculando e interagindo no processo de controle do poder, se apresenta como importante meio de complementação à clássica teoria dos freios e contrapesos entre os poderes estatais. É, pois, instituição criada pela Constituição, mantida pelo próprio Estado, e cujo poder-dever é exercido também em nome do povo, complementando os sistemas tradicionais de controle, assumindo relevante papel de concretização dos postulados e princípios constitucionais de Administração Pública, ao mesmo tempo em que assegura a conformação do Poder Público aos limites jurídicos superiores.

No sistema constitucional brasileiro - como se constata também em várias nações - abriram-se as portas das Cortes de Contas, de forma direta e participativa, ao controle social do Poder Público. Maior exemplo é o instituto da denúncia direta pela sociedade junto às Entidades de Controle Externo. "Esse preceito, agora inserido na Constituição, tem inegável sentido democrático e configura inestimável conquista do cidadão, a quem se defere ação presente e participativa no controle dos dinheiros públicos. Simboliza, em verdade, o espírito que norteou a elaboração da nova Carta da República."⁵

Não se está só nessa caminhada. Em consulta aos temas já enfrentados em reuniões da OLACEF, tem-se a felicidade de constatar que algumas propostas e afirmações teóricas se enquadram dentro

² "Função Controladora do Tribunal de Contas", conferência no 15o. Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, São Paulo, Setembro/1989;

³ CARLOS AYRES BRITTO, "Distinção entre 'Controle Social do Poder' e 'Participação Popular'", Revista de Direito Administrativo, n. 189, ps. 116;

⁴ AGUSTIN GORDILLO, "Princípios Gerais de Direito Público", RT, 1977, p. 39;

⁵ LUCIANO BRANDÃO ALVES DE SOUZA, "A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União", RDA n. 175, pag. 43;

da filosofia deste trabalho. Transcrevem-se alguns trechos desses trabalhos:

MÉXICO – OLACEF

Participación y Atención Ciudadana

Se deberá procurar a la ciudadanía el acceso a diversos mecanismos para emitir su propia percepción sobre el desempeño gubernamental, tales como sondeos de opinión, buzones de sugerencias, encuestas, entrevistas, grupos de enfoque o consultas directas a organizaciones de representación ciudadana.

El examen de las opiniones, quejas y sugerencias de los usuarios debe convertirse en un proceso sistemático para la solución o prevención de problemas, y para evitar que se conviertan en recurrentes o permanentes. El objetivo es lograr la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciban una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas.

Evidentemente, este replanteamiento no puede ser aislado sino en conjunción, sobre todo, y en ello estriba el principal obstáculo, en un régimen verdaderamente democrático, que se traduzca en una real voluntad política, no de los gobernantes como muchos exigen, pues éstos deben ajustarse al mandato de la nación, sino de los gobernados en el ejercicio cabal de su papel dentro del sistema de control de la administración pública.

Contraloría General de la República de Venezuela

Trabajar coordinadamente en el desarrollo de un tejido social organizado capaz de contener y lograr el retroceso de la corrupción y que, además, permita crear el hábito de la obligación del funcionario público, especialmente de los altos rangos, a responder por sus acciones y por los resultados y consecuencias de las mismas. Las Universidades, Medios de Comunicación, Organizaciones de la Sociedad Civil y la Iglesia, son buenas bases para tal tejido y para la difusión constante de los valores de la cultura social de la honestidad y de la ética práctica del buen hacer y del buen responder por parte del funcionariado público.

URUGUAY

Ello, porque la lucha contra la corrupción es un combate político, asimilable a la lucha por el Estado de Derecho, basado en la igualdad de todos ante la ley. Por lo tanto, esta lucha supone prioritariamente reformas político institucionales que permitan un mejor equilibrio de poderes, una mayor libertad de información y de expresión y una participación lo más amplia posible del conjunto de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos. 6

Três preocupações, porém, devem embasar as medidas tendentes a conchamar a participação popular no que diz respeito às audiências públicas, consulta popular ou debates públicos, aplicáveis ao controle externo do Poder Público: (i) preservação da independência das Cortes de Contas, com a adoção de formas de

participação não-vinculantes, de forma a fornecer elementos de informação necessários à integral avaliação da gestão pública ou de coleta de opiniões destinadas à instrução técnica dos procedimentos; (ii) avaliação da relevância da matéria a ser discutida, evitando-se a disseminação indiscriminada de audiências ou consultas públicas, sem critérios bem definidos e estabelecidos os procedimentos de desenvolvimento desses atos; e (iii) a adoção gradual de formas de participação popular, no sentido de serem adaptados à sociedade ou ao grupo social potencialmente interessado na matéria, afastando a aplicação de sofisticados institutos, que demandam cultura política desproporcional ao objetivo da matéria, que poderá implicar mais mal do que benefícios, como advertido por MOREIRA NETO. 7

Apontam-se algumas medidas que podem ser adotadas pelas Cortes de Contas, para que os princípios da moralidade e da ética pública, tenham maior efetividade e acrescentem instrumentos novos ou aperfeiçoem os já existente, como forma eficaz de combate à corrupção e de desenvolvimento da cidadania dos indivíduos, verdadeiros destinatários do Estado de Direito Democrático:

1. Adoção de mecanismos de participação popular no controle exercido pelas Cortes de Contas nas três fases procedimentais: a) poder de iniciativa ou de representação perante os órgãos de controle externo; b) na fase de instrução processual, quando necessário; c) na divulgação dos resultados dos trabalhos e auditorias realizadas.

2. Incentivar, quando em função da relevância da matéria e repercussão no meio social, a instauração de audiências ou consultas públicas, objetivando a formação de valores, elementos informativos e critérios de aferição da noção popular da ética e moral aplicável a determinado caso em apreciação pelo órgão de controle, facilitando a valorização técnica desses princípios de administração pública.

3. Realização de pesquisas públicas para avaliação de graus de necessidades, satisfações e interesses da coletividade em geral ou particularizada em função da matéria a ser enfrentada pela Corte de Contas, como elemento fundamental de instrução técnica das auditorias integrais a serem realizadas ou em fase de realização, com maior grau de legitimidade de suas próprias deliberações.

4. Participação em debates, consultas ou audiências públicas sobre matérias de interesse coletivo, auxiliando a sociedade civil na tomada de decisões importantes nos procedimentos que forem instaurados pela Administração Pública.

5. Institucionalização de canais de comunicação entre as Cortes de Contas e a sociedade civil, para desenvolvimento educacional da comunidade, com o apoio técnico e fornecimento de informações, necessários ao exercício do direito de participação política. Dentre as várias formas de participação, podemos citar: a) criação de base de dados e informativos, inclusive com publicação pela Internet; b) grupos de estudos setoriais ou centros de apoio aos conselhos sociais, organizações não-governamentais e associações representativas da sociedade; c) independente da denúncia prevista no art. 74, § 2º, oferecimento de

⁶ Temas constantes da programação da XX Assembleia da OLACEF, home-page: www.contraloria.gov.py

⁷ Diogo Figueiredo de Moreira Neto, obra citada, p. 189;

oportunidade - com especial destaque para a publicidade desta convocação pública - para que a sociedade, em função de uma auditoria específica ou de um controle especial sobre determinado programa público, ofereça informações, notícias ou indícios de irregularidades sobre a matéria a ser enfrentada pelo controle externo.

6. Integração das Cortes de Contas com a sociedade civil organizada (associações e organizações não governamentais), das entidades científicas e das universidades, quando, em função da especificidade da matéria a ser avaliada, efetivada ou auditada, for necessária maior integração técnica e científica, superando, assim, eventuais obstáculos decorrentes da formação de seu corpo funcional ou da falta de experimentação da execução de determinado programa público. Ressalte-se aqui a parceria com as entidades educacionais superiores.

7. Realização, pelas Cortes de Contas, de programas especiais de esclarecimento da população sobre aspectos fundamentais para o exercício do controle social do Poder Público, inclusive quando da formulação das políticas públicas expressas nas leis de planificação e orçamentárias.

8. Divulgação, com a maior profundidade possível, respeitando-se as garantias individuais e demais princípios éticos que informam a atuação das Entidades Fiscalizadoras Superiores, dos resultados de suas auditorias, julgamentos e inspeções, disseminando na sociedade o salutar hábito do controle social, com sensível ganho para a evolução da cidadania e do princípio ético e moral que norteia a convivência social.

Resta claro, pois, que os Órgãos e Entidades Fiscalizadoras Superiores, no exercício de suas missões constitucionais, podem servir de canal aberto aos meios de controle social do poder. Mais ainda, as suas atividades técnicas e informativas, assessoradoras e pedagógicas, podem servir de importante fonte de informação dos atos administrativos, em todos os seus aspectos, inclusive quanto ao resultado da atividade administrativa e o atendimento aos postulados maiores de administração pública, ao alcance da população e suas entidades representativas, prestando serviço de inestimável valor para o desenvolvimento democrático social.

Em nível de controle externo do Poder Público, verificamos que a participação popular ainda não foi bem explorada. Temos o instituto da denúncia (art. 74, § 2º, CF), que é uma forma de *participação na contenção do poder*. Encontramos a *participação informativa* em que a população toma ciência dos resultados das análises das prestações de contas, especialmente quando do parecer prévio das contas municipais (art. 31, § 4º, CF). Algumas outras formas de participação da sociedade no controle externo podem ser encontradas em medidas isoladas adotadas individualmente ou em casos isolados.

Entendemos que muito pode se realizar, abrindo, ainda mais as portas dos Tribunais de Contas para a sociedade, sem prejuízo da sua necessária independência. Devem ser buscadas novas fórmulas de contribuição popular para as Cortes de Contas e, vice-versa, de contribuição do controle externo para o esclarecimento público, não só sob a conduta de seus governantes, mas também para preparação do indivíduo e da coletividade para o efetivo e integral exercício de

sua cidadania. Não devemos nos acomodar, principalmente porque a dinâmica social impõe uma necessária revisão e lapidação das posturas sociais, pois, como bravou SÉRGIO FERRAZ, não *"... basta desejar a participação, mas é preciso preparar o povo para que essa participação se torne viável, o que vem colocar a ideia da participação com um fruto de todo um esforço educacional, todo um esforço para mudança de hábitos e de atitudes"*.

Considerando as características e importância democrática da atuação das Cortes de Contas, a principiologia que informa a Administração Pública e o seu controle, a valoração técnica desses princípios e a multidisciplinariedade técnica-científica do controle externo, não há como se negar que, o caráter informativo assume importância capital no desenvolvimento da cidadania e informação da população. É ação pedagógica, de grande impacto na sociedade. O momento de desenvolvimento da nação brasileira, em nosso sentir, merece especial atenção dos Tribunais de Contas do Brasil, no sentido de assumir uma postura mais próxima da sociedade. Devemos buscar novas formas de participação popular nos meios e resultados obtidos nos julgamentos, instruções técnicas, auditorias e resultados do controle externo.

Em termos práticos, foram propostos os seguintes objetivos no âmbito do Tribunal de Contas do Paraná, para posterior elaboração dos programas de forma detalhada e planejada e sua gradual execução:

1- Convênios e instrumentos congêneres de cooperação técnica com as universidades estaduais, considerando a localização regionalizada das mesmas que abrangem o Estado por inteiro, a fim de dar suporte ao Controle Social em toda a extensão do território estadual, com o conseqüente desenvolvimento da cidadania e envolvimento da comunidade. Inclusive ministrando palestras acerca do tema, junto às comunidades universitárias.

2- Divulgação de gibis informativos nas escolas públicas, particulares, feiras educacionais e outros locais freqüentados por educandos de 1º grau, como por exemplo, nas bibliotecas públicas, farol do saber.

3- Elaboração de projeto em parceria com a Secretaria Estadual de Educação acerca dos trabalhos de educação para o exercício da cidadania.

4- Elaboração e divulgação de material sobre o controle social em locais públicos, tais como postos de saúde, supermercados, terminais de ônibus, dentre outros, com as devidas pesquisas de campo para análise do alcance dos objetivos de informação.

5- Adoção de Informes do Controle Social em todos os processos de Prestação de Contas estadual e municipal.

6- Criação de base de dados e informativos das ações públicas controladas pelo Tribunal, inclusive com publicação pela Internet.

7- Nomeação de grupos de estudos setoriais ou centros de apoio aos conselhos sociais, organizações não-governamentais e associações representativas da sociedade;

8- Planejamento e implementação de programas especiais de esclarecimento sobre a formulação das políticas públicas.

9- Instituição de premiação de reconhecimento para as melhores práticas de implementação do Controle Social por parte

dos órgãos da administração pública, a nível estadual ou municipal.

Estas proposições, que serviram de norte para a elaboração do programa de ação da Corte de Contas Paranaense junto ao Controle Social, já haviam sido aprovadas em Congresso dos Tribunais de Contas Brasileiros, realizado em 1999 em Fortaleza/Ceará, tendo sido referenciadas pela Assembléia Geral da OLACEF em Assunção, Paraguai.

3. Experiências a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal

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

Essa Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000), além de reafirmar princípios e normas de gestão fiscal, atribuiu um forte papel às instituições de controle e, principalmente, elegeu o Controle Social e a Transparência da Gestão Pública, como um de seus pilares de sustentação.

Nesse sentido, a Corte de Contas do Paraná assumiu a responsabilidade do avanço da gestão fiscal, como condição indispensável da implantação da verdade administrativa.

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

Vencida essa fase de conscientização, o Tribunal passou a atuar no âmbito do denominado Controle Social, democrático instrumento de participação popular na gestão das cidades. Considerando a importância na comunidade, diretamente ou através de segmentos representativos, ter conhecimento dos seus direitos, dos limites do administrador público, da formulação de políticas públicas e poder participar efetivamente das decisões onde vive e trabalha, num verdadeiro exercício da cidadania.

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

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

3.1. Principais Enfoques

1- Implementar as determinações contidas na Lei de

Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, com relação à participação popular na gestão pública.

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

3- Dar ciência dos meios de informação à disposição dos munícipes: governo eletrônico, publicação dos relatórios e websites relativos à gestão fiscal participativa, ao controle social e de interesse da cidadania.

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

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

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

7- Firmar parcerias com as comunidades universitárias, visando o desenvolvimento da cidadania.

8- Atribuir maior transparência e acessibilidade aos cidadãos sobre os resultados da ação do controle exercido pelo Tribunal de Contas.

4. Realizações anos 2001 e 2002

4.1. Material confeccionado:

Para a realização das medidas antes enumeradas, após a concepção das principais metas e formas de atuação junto ao Controle Social, a Corte de Contas do Paraná desenvolveu a concepção da campanha publicitária, em termos de canais de comunicação e a identidade visual do material de divulgação e de suporte aos programas. Em linhas gerais, foram produzidos os seguintes materiais:

- 5.000 encartes - Controle Social – Contendo as principais informações e características da participação do cidadão, com o objetivo de incentivar essa atuação no controle da Administração Pública.

- 3.000 encartes - Tribunal de Contas – Apresentando, em linguagem simples, a Corte de Contas e suas funções à sociedade.

- 45.000 encartes - Denúncia Correio – Instrumento de formulação, pelo cidadão, de denúncias ao Tribunal de Contas, mediante formulário de fácil identificação e preenchimento, para postagem em qualquer agência de correios (via postal), com porte e taxas já pagas pelo órgão de controle.

- 300 suportes – colocados nas Agências do Correio de todo o Estado e em alguns locais públicos da Capital.

- 500 cartazes – colocados nas Agências do Correio de todo o Estado e em alguns locais públicos da Capital.

- *Clip e vídeo* de apresentação do Tribunal de Contas do Paraná com fotos da sede do Tribunal, bem como frases sobre a sua atuação e realizações.

- Banners e faixas publicitárias para os eventos.

- 2 (dois) milhões de gibis "Benê, o fiscal do TC" – Para disseminar, nos jovens e crianças, o hábito do controle do Poder Público, além de apresentar a função e a instituição Tribunal de Contas.

- Confecção da fantasia do Boneco Bêne para a dramatização da história do gíbi e interação com o público infantil
- Camisetas do Benê para a equipe de trabalho do TC
- *Clip* em vídeo dos personagens do Gíbi na sede do TC
- Diplomas para as visitas das crianças à sede do TC
- Reformulação do *site* na internet por empresa especializada com enfoque nas informações à população.

4.2. Ações:

a) Esclarecimento para a população em geral:

Esta campanha buscou, em linhas gerais, uma maior aproximação do Tribunal de Contas do Paraná da sociedade, abrindo a oportunidade do cidadão ter informações sobre o controle externo da Administração Pública, em locais públicos de amplo acesso. Campanha de amplo escopo, com público alvo indeterminado, pretendendo-se atingir uma ampla gama de parcelas da sociedade.

- Exposição de encartes, cartazes e displays contendo material explicativo do Tribunal em todas as 470 agências de Correio do Estado do Paraná.

- Exposição do material acima relacionado nas ruas da cidadania (que são locais mantidos pela Prefeitura Municipal, em pontos estratégicos da Cidade de Curitiba, onde funcionam postos de serviços e atendimento a grande maioria dos serviços públicos próprios, delegados ou concedidos) e em outros locais públicos – mercados populares, postos de saúde, repartições públicas.

b) Esclarecimento para a sociedade civil organizada:

Realização de palestras e reuniões para esclarecimentos acerca da função da Administração Pública e do Tribunal de Contas, para o despertar da atuação no controle da gestão pública, de cada entidade da sociedade civil organizada, em suas regiões e áreas próprias de atuação, além de aperfeiçoar os canais de comunicação com a Corte de Contas. Os locais foram estrategicamente escolhidos, de forma a abranger todas as regiões do Estado do Paraná, considerando a sua distribuição geográfica e as características sócio-econômicas. Participaram associações de classe (agricultores, comerciantes, etc.), sindicatos de trabalhadores, clubes e associações de serviços, associações de servidores públicos, pais de alunos, dentre outros representativos de vários segmentos da sociedade regional. Foram realizadas durante dois meses, 12 reuniões piloto, atingindo públicos de 150 (cento e cinquenta) a 600 (seiscentas) pessoas, num total de 2.000 (duas mil) pessoas neste período.

- c) Esclarecimentos para os alunos de 1º grau da rede pública de ensino:

Como parte integrante da estratégia global, dedicou-se especial atenção ao despertar da cidadania nas crianças, com o desenvolvimento do Gíbi do Benê (Revista em Quadrinhos) e a divulgação do personagem central, com palestras nas escolas e envolvimento ativo e interativo, do personagem, com artista

fantasiado. Acredita-se que, além do interesse da criança no seu direito ao controle do Poder Público, levou-se a mensagem juntamente com a apresentação do órgão de controle externo, para dentro do seio familiar. As principais ações foram:

- Lançamento do Gíbi do "Benê, o fiscal do TC" com a visita em três escolas do Paraná, nas cidades de maior importância de regiões pólo do Estado. O evento reuniu além dos alunos e técnicos do Tribunal, as expressões políticas da região, sendo oferecida uma palestra aos alunos sobre os direitos e deveres da cidadania, bem como um lanche e a interação com o boneco do Benê.

- Distribuição dos gibis para todos os alunos da rede pública de ensino de 1º grau - Total de escolas – 6.307 - Total de alunos – 1.772.286.

- Visitas guiadas de alunos à sede do TC, com entrega de certificado de participação na campanha.

- d. Participação do Tribunal de Contas como convidado/palestrante em eventos públicos promovidos por Universidades, Câmaras de Vereadores, Prefeituras, órgãos estatais dentre outros.

Essas funções que já faziam parte de toda a programação estratégica do Tribunal de Contas foram redirecionadas para abranger, também, com um de seus focos, o desenvolvimento do controle social.

Dentre as atuações mais marcantes encontram-se a participação:

- Nas Reuniões dos Conselhos de Agricultura promovidas pela EMATER (empresa pública responsável pelo desenvolvimento rural no Estado), aonde foram realizadas palestras acerca do importante papel dos Conselhos no planejamento e tomada de decisões da Administração Pública, reunindo a comunidade rural das regiões inclusive as comunidades recém assentadas pela reforma agrária, ou seja, pessoas que não possuíam nada e que receberam um lote de terra para sua subsistência.

- Seminários sobre exercício da Cidadania, promovidos pelas Faculdades (Faculdade Estadual de Paranaguá e Faculdade Municipal de Jandaia do Sul) atingindo não só a comunidade universitária, mas por ser aberto ao público em geral atingiu boa parte da comunidade local.

- Seminário Internacional "Vem ser Cidadão" realizado na sede da Universidade do Professor (Faxinal do Céu), com a participação de mais de três mil jovens da América Latina, de idade entre 15 (quinze) a 18 (dezoito) anos, bem como a classe de professores. O objetivo deste encontro foi a discussão do papel do jovem na formulação das Políticas Públicas. Tendo o Tribunal contribuído através de Palestra proferida, bem como participação em debates, para os esclarecimentos aos jovens do papel do controle externo e do controle social.

e) Eventos com as Câmaras Municipais

Ainda, como parte da programação do despertar da cidadania, foram promovidos vários encontros com representantes dos Poderes Legislativos Municipais (Vereadores e Dirigentes das Mesas Executivas das Câmaras Municipais), divulgando a importância da função fiscalizatória também dos poderes legislativos das comunidades, envolvendo, ainda, a sua interação e apoio ao

controle social.

- Adotando-se também o critério da regionalização foram eleitos locais estratégicos de convergência para os 399 Poderes Legislativos Municipais do Paraná. Realizaram-se eventos nas cidades mais proeminentes.

- f) Reformulação do site na internet do TC

Iniciou-se, como parte estratégica de comunicação, a reformulação da identidade visual, do conteúdo, da interatividade e da melhoria da navegabilidade do site do Tribunal de Contas do Paraná na Internet (www.tce.pr.gov.br), dentre outras medidas, destacam-se:

- Elaboração de página para informar o cidadão.
- Acesso às informações sobre as principais auditorias realizadas e dos processos em tramitação perante o Tribunal.
- Informações gerais e de amplo acesso sobre os Municípios e sua Gestão Fiscal.
- Conversão do gíbi em linguagem para a internet.

5. Realizações em 2003

5.1. Auditoria e o Controle Social

A principal medida adotada, no primeiro semestre, foi a introdução de projeto inédito de *Auditoria integrada com o Controle Social*, que ainda encontra-se em desenvolvimento. O Tribunal de Contas do Paraná, no início do ano de 2003, solicitou intervenção estadual no Município de Matinhos, face inúmeras irregularidades administrativas, incluindo desvio de receitas tributárias (principalmente receita de imposto predial e urbano – IPPTU), além da falta de atendimento a percentuais mínimos (previstos na Constituição Federal) na área de educação e saúde. Esses desvios de receita influenciaram diretamente na base de cálculo para a aplicação desses percentuais mínimos obrigatórios e, aliado ao fato de terem sido constatadas várias irregularidades administrativas e gerenciais nessas áreas, o Tribunal de Contas, além da solicitação de intervenção (decretada pelo Governo do Estado), determinou a continuidade de auditorias no referido Município.

Em caráter pioneiro, pelo menos do que se tem notícia entre as medidas adotadas pelos demais Tribunais de Contas do Brasil, incluiu-se, nestes trabalhos auditoriais, a efetiva participação do Controle Social, com promoção das seguintes medidas:

- Audiências públicas e pesquisa junto à comunidade local, nas áreas da educação e saúde pública.
- Circularização da auditoria, junto aos contribuintes de imposto predial e urbano (IPPTU).
- Circularização junto aos fornecedores (bens e serviços) do Município (Poder Executivo).

Em um primeiro momento, de forma a direcionar os trabalhos de auditoria sobre os gastos públicos municipais com educação, bem como, para orientar a aplicação de recursos públicos pela intervenção estadual nessa área. Elegeu-se a atuação perante as Associações de Pais e Mestre de Alunos de toda a rede pública municipal de ensino, bem como, pesquisa direta com os alunos, professores e profissionais

de educação. Dentre essas ações, destacam-se:

A realização, até o momento, de 02 (duas) audiências públicas, para orientação e distribuição dos formulários e questionários da pesquisa, além de perguntas e respostas, com a sociedade local envolvida na educação pública; sendo que a segunda audiência teve como objetivo a divulgação dos resultados para a mesma sociedade, em resposta à efetiva participação no chamamento feito pelo Tribunal.

Contrariando as expectativas iniciais, em ambas as audiências públicas, a participação efetiva representou aproximadamente 75% (setenta e cinco) por cento do público e entidades convocadas.

- A distribuição em torno de 981 (novecentos e oitenta e um) formulários aos alunos e aos profissionais da área de educação, com retorno médio de 79% (setenta e nove por cento). Sendo a respostas dos alunos na ordem de 82%, dos professores de 79%, dos responsáveis pela merenda escolar de 83% e dos outros profissionais da área de educação de 67%.

As questões aos alunos abordavam a qualidade da merenda e do transporte escolar, sendo a primeira parte apresentada de forma objetiva, para escolherem entre as seguintes opções: ótimo – bom – regular – péssimo. E a segunda parte era subjetiva, com espaço para descrições e comentários.

Para os professores foi questionado acerca do material disponível para as atividades, as instalações das salas de aula, bem como com relação à qualidade, frequência, quantidade e cardápio da merenda escolar. Sendo estes questionários mais descritivos.

Os responsáveis pela merenda escolar responderam sobre a composição da merenda (cardápio, variedade de alimentos oferecidos, valor nutricional), a qualidade dos alimentos, se opinavam no planejamento (programação da merenda) e a quantidade da merenda.

Das respostas trazidas, alguns pontos relevantes foram objeto de maior atenção para a auditoria, tais como: os ônibus escolares encontravam-se na maior parte do tempo quebrados, faltava material de limpeza e higiene nas escolas, sendo estes fornecidos pelos próprios alunos para poderem estudar em local limpo, a merenda escolar apresentava fraco valor nutricional, faltavam livros escolares, e até mesmo, salas de aulas.

Esses resultados apurados estão sendo comparados com os gastos efetuados pela Prefeitura a respeito da mesma matéria, o que possibilitará a comparação de dados, a fim de aferir se os recursos públicos, formalmente contabilizados para aquelas despesas, foram desviados.

No que diz respeito à atuação na área da saúde pública a atuação principal se focou junto aos profissionais da área lotados nos postos municipais e hospital público do Município.

As questões abordadas referiram-se ao horário de trabalho, quantidade e qualidade dos medicamentos disponíveis, condições de materiais e equipamentos existentes, razões para as mais frequentes transferências de pacientes para outros hospitais, alimentação dos pacientes e qualidade do atendimento ofertado. Neste particular, a participação se mostrou pequena, em torno de 39% (trinta e nove por cento) dos formulários devolvidos. E, parte

desses, com informações evasivas e não conclusivas. Em determinadas situações evidenciou-se uma "manipulação" dos questionários, com respostas previamente estabelecidas e reproduzidas em outros formulários, inclusive com a mesma caligrafia.

Todavia, mesmo essas suspeitas de pressão de superiores hierárquicos e manipulação das informações se apresentaram de extrema valia para os trabalhos de auditoria, direcionando os focos principais de aprofundamento dos trabalhos, como, por exemplo, as unidades hospitalares a serem auditadas, já que, em princípio, os questionários se apresentaram com maior consistência e autenticidade no conteúdo informacional nos postos de saúde, o que, por consequência, torna o hospital público o foco central de auditoria.

A terceira medida adotada foi a circularização para que os contribuintes do imposto predial auxiliassem e participassem do controle, informando o Tribunal de Contas e a Equipe de Auditoria na coleta de dados, com informações sobre os valores, forma e locais de pagamento (instituições financeiras, caixa da Prefeitura) nos exercícios financeiros de 1996 a 2002.

Essa metodologia foi adotada em função do tipo de desvio de recursos públicos praticados, com adulterações de valores contábeis decorrente de recebimentos de tributos municipais. Elegeram-se, dada a importância do imposto predial, os proprietários de imóveis e terrenos com valores médios de tributos acima de R\$ 500,00 (quinhentos reais) no último exercício (2002).

Foram remetidos, via postal, aproximadamente 6.500 (seis mil e quinhentos) formulários, personalizados por indicação fiscal e nome do proprietário constante do cadastro municipal. Para surpresa da equipe de auditoria, contrariando as previsões iniciais, foram recebidos, num primeiro momento (período de um mês), aproximadamente 1.100 (mil e cem) formulários devidamente respondidos.

Essa medida propiciou, indiretamente, uma divulgação dos trabalhos do Tribunal de Contas do Paraná por todo o Estado, na medida em que, trata-se de Município litorâneo, em que a grande parte dos imóveis é de proprietários residentes em outros municípios do Paraná. Além do distrito central (Matinhos), o Município abrange vários balneários e distritos, aumentando a área de distribuição dos imóveis objetos da tributação municipal.

A última medida trata de circularização para quase 600 (seiscentos) fornecedores de bens e serviços ao Município, para informações sobre os pagamentos efetuados e produtos e serviços não entregues e prestados, produtos e serviços recebidos e eventuais créditos ainda não pagos. Isto porque, uma das irregularidades constatadas era a contabilização de valores pagos a fornecedores. Essa, até o momento, é a única medida com pequena taxa de retorno dos formulários enviados, o que também aponta, para os trabalhos auditoriais, uma ausência ou total ineficiência de controle interno ou indício de fraude.

5.2. Medidas a serem adotadas no segundo semestre de 2003.

O Tribunal de Contas do Paraná, conforme planejamento

realizado, no segundo semestre de 2003, além do término da auditoria integrada com o controle social (Projeto piloto de Matinhos), atuará em outras grandes frentes:

a) Continuidade das palestras e eventos com a sociedade civil organizada.

b) Ampliação da campanha de esclarecimento de jovens e crianças.

c) Organização de uma rede de apoio aos conselhos municipais e entidades de classe.

Este último merece maiores comentários, pois trata-se do início de um trabalho de médio e longo prazo, destinado a organizar, no Estado do Paraná, uma grande rede de apoio técnico aos conselhos municipais. Esses conselhos sociais, no âmbito dos municípios, tem funções de controle das ações públicas em diversas áreas, como a educação, saúde, criança e adolescente, indústria e comércio, agricultura, etc., segundo a regulamentação normativa local, do Estado e da União Federal.

Todavia, é fato incontestável que grande parte dos conselhos não tem estrutura suficiente, para desempenhar com eficiência e efetividade as suas funções, ou, ainda, não tem o perfil institucional adequado: sem falar que, na maioria, essas duas deficiências se fazem presente.

Como a Corte de Contas, de forma individual, não tem condições materiais de dar o suporte necessário ao controle social, sob o aspecto técnico de cada função, pretende-se iniciar um grande trabalho de costura do tecido social, a partir do apoio das Universidades Públicas e Particulares, com o envolvimento de conselhos profissionais (advogados, contabilistas, médicos, engenharia e arquitetura, etc).

O Estado do Paraná pode ser dividido regionalmente em função dos polos universitários, como centros de convergência técnica e científica. Após esse mapeamento e o levantamento dos conselhos locais, far-se-ão eventos específicos para a divulgação do projeto de apoio técnico para que os conselhos municipais possam ter o suporte técnico-científico para a participação na formulação das políticas públicas e do controle da atuação estatal em áreas específicas.

Pretende-se, com o envolvimento dos conselhos profissionais, os centros universitários, entidades de classe e conselhos locais da sociedade, suprir as carências técnicas da sociedade civil, com maior efetividade e eficácia ao Controle Social. Ao mesmo tempo busca-se o despertar da cidadania junto à comunidade estudantil universitária e incentivar a responsabilidade social das instituições.

6. Conclusão

As iniciativas adotadas pelo Tribunal de Contas do Paraná visam envolver sempre mais os cidadãos na participação da vida de suas cidades, tornando-os conscientes não só de seus direitos, mas principalmente dos deveres que a plena cidadania impõe a todos.

Representam barreiras a serem transpostas na sociedade incentivando um atuar até então tímido e apático, bem como quebra de paradigmas dentro da própria instituição entendida por muitos ainda hoje, como um poder meramente técnico e muito longínquo da população.

Muitos resultados ainda serão apurados nos trabalhos descritos no presente texto e outros novos procedimentos serão adotados em face dos mesmos, tendo sempre o Tribunal de Contas do Paraná uma certeza, a do caminhar à frente na condução do processo natural de evolução política e social, redimensionando o olhar da população frente ao pleno exercício da cidadania.

7. Bibliografia

ALVES DE SOUZA, LUCIANO BRANDÃO, "A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União", RDA n. 175;

BANDEIRA DE MELLO, CELSO ANTONIO, "Função Controladora do Tribunal de Contas", conferência no 15o. Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, São Paulo, Setembro/1989;

BRITTO, CARLOS AYRES, "Distinção entre 'Controle Social do Poder' e 'Participação Popular'", Revista de Direito Administrativo, n. 189;

GORDILLO, AGUSTIN, "Princípios Gerais de Direito Público", RT, 1977;

MOREIRA NETO, DIOGO FIGUEIREDO, Moralidade Administrativa: Do conceito à efetivação, Revista de Direito Administrativo, vol. 190, out/dez-1992

OLACEFS, XX Assembléia, Temas constantes da programação -www.contraloria.gov.py.

8. Síntese Biográfica

Simone Manassés

- Bacharel em Direito – Universidade Federal do Estado do Paraná (UFPR)

- Pós graduação lato sensu – Direito Contemporâneo – Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR)

- Pós graduação em Controle Externo – Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ)

- Assessora Jurídica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, onde exerce o cargo de Diretora de Gabinete do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

Fernando Augusto Mello Guimarães

- Bacharel em Direito – Faculdade de Direito de Curitiba

- Especialista em Direito Público – Instituto dos Advogados do Paraná/Universidade Federal do Paraná

- Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Praça Nossa Senhora Sallete, s/nº

Código Postal 80530-180

Cidade: Curitiba

País: Brasil

Tel : (5541) 350-1870/ 350-1072/ 350-1873

Fax : (5541) 350 1870

E-mail : manasses@pr.gov.br

E-mail : xango@pr.gov.br

9. Resumo

O presente trabalho tem como objetivo demonstrar, a partir de recentes experiências do Tribunal de Contas do Paraná, o envolvimento dos órgãos de controle externo da Administração Pública com a comunidade, através de medidas de incentivo ao controle social, fornecendo informações e oportunidades de desenvolvimento da cidadania.

Nota-se, na recente história evolutiva da nação brasileira, uma constante busca do maior envolvimento popular, tanto na formulação das políticas públicas, como no controle da gestão pública. O clássico modelo de contenção do poder, tripartindo o Poder, encontra-se em reconhecida crise, impondo a busca de novas fórmulas de contraste do uso do Poder.

A partir de novas idéias e da concepção contemporânea da participação social, em todas as fases da gestão pública, inclusive com experiências bem sucedidas de outras Entidades Superiores de Controle, foram apresentados, nos últimos Congressos Brasileiros dos Tribunais de Contas, importantes trabalhos destinados ao fortalecimento de uma nova atuação das Cortes de Controle da Administração Pública.

Acrescente-se, ainda, a introdução, no cenário jurídico brasileiro, da Lei de Responsabilidade Fiscal que, além de impor normas de condutas para uma gestão fiscal responsável, com o reforço à transparência da gestão e das informações públicas, com um forte incentivo ao controle social.

Além do aperfeiçoamento dos institutos e instrumentos jurídicos disponíveis, entendeu-se, na formulação das novas políticas de atuação do Tribunal de Contas junto aos cidadãos, a necessidade de incentivar, por meio do esclarecimento e aplicação de novas metodologias experimentais, o Controle Social. É o desafio de transformar um órgão fiscalizador num instrumento a serviço da "justiça social e democrática". Sendo preciso estruturar devidamente a Corte de Contas e, fazer com que a sociedade, como um todo, compreenda a suas funções institucionais.

Neste rumo, reconhecendo a importância da comunidade, diretamente ou através de segmentos representativos, ter conhecimento dos seus direitos, dos limites do administrador público, da formulação de políticas públicas e da participação efetiva nas decisões onde vive e trabalha, num verdadeiro exercício da cidadania; e com o compromisso assumido na responsabilidade do avanço da gestão fiscal, como condição da implantação da verdade administrativa, o Tribunal de Contas passou a atuar no âmbito do Controle Social.



Márcia Carla Pereira Ribeiro: sociedade não empresária, opção à organização econômica

Mudanças no campo do Direito Comercial

O NOVO CÓDIGO CIVIL E AS SOCIEDADES EMPRESÁRIAS E NÃO EMPRESÁRIAS

As alterações propostas no Novo Código Civil brasileiro fez com o Tribunal de Contas, promovesse uma palestra com a advogada e procuradora do Estado, Márcia Carla Pereira Ribeiro. Realizada no Auditório do órgão, o curso "Sociedade Empresária e Sociedade Simples no Novo Código Civil", abordou as mudanças promovidas, principalmente no campo do Direito Comercial, com as sociedades empresária e não empresária.

Ribeiro, que é mestre em Direito Privado e doutora em Direito das Relações Sociais, falou sobre a natureza, as características, a administração e a

utilização do sistema de sociedade simples e limitada como norma suplementar aos demais tipos societários. De acordo com a procuradora, a sociedade não empresária, na modalidade simples, é uma nova opção para a organização econômica.

A sociedade limitada também sofreu alteração com a introdução do Novo Código Civil, observou a advogada. Estas modificações precisam ser introduzidas e contempladas com a prática empresarial brasileira, com características de praticidade, associadas ao Direito Comercial e Empresarial.



Presidente Naigeboren e a advogada Márcia Carla Pereira Ribeiro

5º Fórum Global no México

TRIBUNAL DE CONTAS PARTICIPA DE FÓRUM GLOBAL NO MÉXICO E APRESENTA OS PROJETOS DESENVOLVIDOS NA ÁREA DE CONTROLE GOVERNAMENTAL

O Tribunal de Contas do Paraná participou do 5º Fórum Global sobre Reinvenção Governamental, realizado na Cidade do México, com a apresentação de seis painéis com projetos desenvolvidos pelo órgão. O convite foi feito pela Organização Mundial da Família (WFO), agência filiada à Organização das Nações Unidas (ONU), que patrocinou a participação. O convite surgiu depois da visita ao TC, em maio passado, do assessor-chefe da Divisão da Governança e Administração Pública da ONU, François Lorient.

"O convite é mais um reconhecimento do efetivo trabalho que a Corte de Contas do Paraná realiza na área do controle governamental", afirmou o presidente do Tribunal de Contas, conselheiro Henrique

Naigeboren. O conselheiro Rafael Iatauro, representante oficial do Tribunal de Contas no evento, apresentou o painel "Associação entre Governo e Cidadão", dentro do tema "Controle Social". Também foram apresentados os trabalhos "Informação e Transparência", sobre Controle dos Governos Municipais; "Inovações Tecnológicas para um Governo Mais Transparente", sobre Auditoria de Obras não Acabadas; "Acompanhamento da Execução de Programas de Governo por Meio do Terceiro Setor no Estado do Paraná", sobre Controle Externo da Atividade Estatal Descentralizada; "A busca da Transparência da Gestão Pública", sobre Governo Eletrônico; e "Auditoria em Projetos financiados por Organismos Multilaterais de Crédito".

Promoex

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, onde foi discutido o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios (Promoex). "O encontro foi muito produtivo, pois demos mais um passo para a modernização dos tribunais de contas de todo o País", avaliou Naigeboren. O encontro reuniu presidentes de 33 Tribunais de Contas do País, o secretário do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Nelson Machado e as consultoras do Banco Interamericano de

Desenvolvimento (BID) Lynnette Asselin (EUA) e Maria de Fátima Pessoa de Mello Cartaxo (Brasil).

O programa, com duração prevista de seis anos e orçamento de US\$ 120 milhões, 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 controle e resulta em mais benefícios para as comunidades", afirmou o presidente da Corte paranaense. O estudo elaborado pela USP 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, cerca de R\$ 284 bilhões.

Licitação, a maior aliada na proteção do dinheiro público

A licitação, apesar de ser um recurso antigo na administração pública ainda é, em alguns casos, mal usada. Por isso, nunca deve deixar de ser estudada. Ausência e mau uso da licitação são causas de desaprovações de contas". A observação foi feita pelo presidente do Tribunal de Contas do Paraná, Conselheiro Henrique Naigeboren, na abertura do curso "Licitação e Pregão – Aspectos Gerais e Casos Polêmicos".

Para esclarecer dúvidas que os agentes municipais têm em relação às licitações, o instrutor do curso, o assessor jurídico do Tribunal de Contas, Carlos Eduardo Moura, especialista em Direito Administrativo e mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas, procurou abordar o tema desde seus princípios básicos. "Todo agente municipal já sabe que a licitação é o procedimento usado pela administração pública para realizar uma aquisição de bem ou serviço. Mas grande parte desconhece suas leis e regras como, por exemplo, que ela deve proporcionar à entidade pública o melhor contrato possível e, acima de tudo, prezar o princípio da isonomia ou igualdade, ou seja, não pode privilegiar alguns e prejudicar outros. Assim, optei por começar na base do tema", justifica.

TOMADA DE PREÇOS

Através de uma linguagem simples e clara, Moura falou sobre todas as modalidades de licitação, dando atenção especial à polêmica Concorrência. "Apesar das críticas, esta é a modalidade de licitação que mais protege o dinheiro público, por ser aberta a todos. Justamente por essa abertura é a mais complexa. Muitos têm dificuldades em entender o seu propósito, que é permitir a amplitude de participação, deixando que todos, em qualquer lugar do país, possam participar do ato licitatório", acredita.

A Tomada de Preços foi outro assunto detalhado pelo assessor em razão das dúvidas que têm gerado quanto a possibilidade, ou não, de participação de entidades sem cadastramento prévio. "Embora preveja cadastramento prévio, a



Ao lado do presidente Naigeboren e do diretor Simeone, o assessor jurídica, Carlos Eduardo Moura, explica todo o processo de licitação

Naigeboren recomenda aos prefeitos, nos casos de dúvidas quanto à licitação, que não deixem de consultar o Tribunal de Contas. "Existem situações em que o gestor público não sabe como proceder. Nessas ocasiões, antes de cometer o erro, ele deve procurar o auxílio do Tribunal, porque informar, antes de punir, é um dos preceitos dessa Casa. O assessor municipal deve aconselhar o prefeito a pedir ajuda da Corte sempre que achar necessário", explicou o presidente.



Quando mau conduzida, a licitação pode resultar na desaprovação de contas

Tomada de Preços também aceita a participação de não cadastrados, desde que eles atendam a todos os requisitos exigidos até três dias corridos antes do ato", informa.

Dispensa e inexigibilidade de licitação também foram discutidos e Moura fez questão de frisar a grande diferença entre os dois casos. "Nos casos de dispensa, a licitação, embora viável, é inconveniente. Já na inexigibilidade, a lei proíbe a licitação", destaca. Segundo o advogado, a dispensa de licitação é permitida em casos de emergência, calamidade pública e de prestação de serviços com preço praticado no mercado. A inexigibilidade, por sua vez, pressupõe a inviabilidade de competição e pode ocorrer pela natureza singular do serviço ou pela notória especialização do trabalho como na contratação de advogado especializado em determinado assunto de interesse do município. Entretanto, ele alerta que tanto a dispensa quanto a inexigibilidade devem ser formalizadas e documentadas através de processo. "O processo de ausência de licitação deve conter todas as razões da dispensa ou inexigibilidade comprovadas. A falta de justificativa documentada gera problemas com o Tribunal de Contas", avisa.

ESTUDO DO PREGÃO

O assessor jurídico falou ainda sobre as exigências legais do ato licitatório, como os prazos de cada modalidade, as

regras de publicação dos editais e, especialmente, do princípio da preclusão, desconhecido de muitos. "Cada ato da licitação só pode ser iniciado depois que o anterior for finalizado. Isso se chama preclusão e evita a sobreposição ou o atropelamento das fases do processo licitatório", ensina.

Além de mencionar todos os aspectos técnicos e legais das modalidades de licitação usadas freqüentemente pelos gestores públicos, Moura dedicou boa parte do curso ao estudo do Pregão, o novo sistema instituído no ano passado. "O pregão é a competição pública por meio de propostas escritas e lances verbais e tem como uma de suas principais características a inversão das fases: enquanto que nas outras modalidades de licitação a habilitação vem em primeiro lugar, no pregão ela vem depois da definição do vencedor, que será o único que deverá comprovar sua qualificação para a execução do objeto desejado pela administração, agilizando, assim, todo o processo", explicou.

Outra característica do Pregão enfatizada pelo advogado é a de que ele só pode ser aplicado para a aquisição de bens ou serviços comuns, considerados fáceis de encontrar no mercado, todos descritos no Decreto 3.555/00, prevalecendo, sempre, o menor preço. "No pregão nunca há prevalência de outros itens, como ocorre em alguns casos de licitação", destacou.



Médica Maria Lucia Rüppel mostra a importância de uma boa alimentação para a saúde das pessoas

Força interna para viver bem mesmo diante dos problemas

NÃO ADIANTA APENAS CUIDAR DO CORPO. É PRECISO CUIDAR DA MENTE E DO ESPÍRITO

Manter a qualidade de vida, mesmo com o ritmo intenso que o dia-a-dia impõe, é a proposta da médica Maria Lúcia Rüppel, que proferiu palestra "Qualidade de Vida" para os funcionários do Tribunal de Contas.

Apara se ter boa qualidade de vida é importante uma alimentação correta, pois ela influencia diretamente a saúde do corpo. O organismo mal nutrido se esforça para compensar a carência de nutrientes, resultando em desgaste exagerado. "A consequência disso é uma pessoa com idade biológica superior à cronológica, muito desgastada e suscetível a doenças", explicou a médica.

Para evitar esse desgaste, Maria Lucia recomenda uma alimentação balanceada, com pouca gordura e muitas frutas e verduras, que regulam o funcionamento do organismo. "Já é mais do que sabido que gorduras e frituras são os grandes causadores das doenças cardíacas. Não digo que devemos bani-las totalmente de nosso cardápio, mas

consumi-las esporadicamente. O segredo é o bom-senso", enfatiza.

SAÚDE MENTAL

Só a boa alimentação, no entanto, não basta para a boa saúde do corpo e da mente. A atividade física, salienta Lúcia, é fundamental. Especialmente para a saúde mental, já que faz o corpo liberar endorfina, que regula de todos os hormônios e secreções que o organismo produz, gerando um grande bem-estar. "Quando uma pessoa com tendência a depressão pratica atividade física, o risco dela entrar num quadro depressivo cai em 60%. Todos deveriam criar a cultura da atividade física e da boa alimentação", declara.

Outro ponto destacado por Lúcia, talvez o mais importante de todos, é a postura mental diante da vida. Segundo a médica, a maioria das pessoas vive mal devido à fatores internos, ou seja, à maneira como enxergam os

acontecimentos do dia-a-dia. "Não podemos nos colocar como vítimas da vida. Não podemos nos concentrar nos problemas, mas sim, nas coisas boas. Temos força interna para viver bem, mesmo diante dos problemas", defende. A atitude positiva, ela destaca, é uma grande equilibradora da mente, um estímulo à sanidade mental.

CUIDANDO DO ESPÍRITO

A médica também destacou a importância de se cuidar do espírito. "Ele precisa de tanto alimento quanto o corpo. Ler coisas diferentes e ver novos filmes cumprem essa função", acredita. Além disso, recomenda, deve-se procurar, sempre, ampliar os conhecimentos e a maneira de se ver o mundo.

Contudo, de nada adianta exagerar nos cuidados com o corpo e esquecer da mente, ou vice-versa. É a conjugação de todos esses cuidados que nos dão qualidade de vida. "A chave está no equilíbrio", revela Lúcia.

Levante a cabeça. Depressão tem cura

PROCURE SABER O QUE ALTERA NEGATIVAMENTE SENTIMENTOS E SENSACÕES

Falta de motivação, alteração alimentar - para mais ou para menos - diminuição da libido e dificuldade em resolver situações cotidianas, são alguns dos sintomas de um quadro depressivo. Na opinião do psiquiatra Severo Ferreira Rüppel Neto, "depressão é um transtorno afetivo. É quando nossas respostas aos estímulos internos e externos ficam alteradas". O psiquiatra foi um dos palestrantes do Programa de Incentivo à Saúde, desenvolvido pela Diretoria de Recursos Humanos.

Para Rüppel, o depressivo é normalmente uma pessoa com alto nível de exigência consigo mesmo, sobrecarregando-se de atividades e absorvendo os problemas de todos ao seu redor. "O depressivo, na maioria dos casos, é aquela pessoa que sempre esteve disponível a aceitar mais atribuições e sobrecargas em sua vida. Quando ela começa a questionar essa sobrecarga e a retribuição afetiva que está tendo com isso, ela pode se frustrar e apresentar sintomas de depressão", explica o médico.

FIM DO TABU

Ansiedade, idéias negativas, irritabilidade e baixa auto-estima, também podem fazer parte do quadro de depressão, disse Rüppel. "A pessoa pode ficar desatenta e sua memória recente é afetada. Essa é uma das queixas comuns das pessoas que apresentam sintomas de depressão", relata.

A doença já tem tratamentos que trazem resultados muito positivos. "A depressão não é mais um tabu. Ela pode ser tratada, com ótimos resultados. Hoje em dia, só sofre com todos os seus sintomas aquele que não procura ajuda", defende.

Para tratar desse quadro, que atinge cada vez mais os brasileiros, ele conta que

existe o tratamento medicamentoso, que procura prover o paciente de uma circulação ideal de serotonina, hormônio responsável pela sensação de bem-estar, em seu organismo. "É importante que o hormônio se propague adequadamente de uma célula à outra para que a pessoa passe a se sentir melhor", enfatiza.

TERAPIA

Outra alternativa, explica o psiquiatra, é a terapia, que ajuda o paciente a conhecer e administrar as situações de sua vida que o prejudicam emocionalmente.

Rüppel afirma, no entanto, que o melhor tratamento é aquele que conjuga medicamento com terapia. Ele acredita que, com o remédio, o paciente passa a se sentir melhor para analisar as sensações que lhe fazem mal, fazendo seu autoconhecimento, a seu ver, ponto muito importante na recuperação. "Um bom passo para a cura é rever a postura de extrema exigência e disponibilidade para tudo, procurando saber o que altera negativamente sentimentos e sensações", recomenda.

"A pessoa pode ficar desatenta e sua memória recente é afetada. Essa é uma das queixas comuns das pessoas que apresentam sintomas de depressão"

Severo Ferreira Rüppel Neto,
psiquiatra



Presidente Henrique Naigeboren e diretor da DRC, Djalma Riesemberg Junior: busca de soluções

Tribunal de Contas analisa repasse de verbas para oito mil entidades e há problemas

CURSO ENSINOU COMO AS ENTIDADES DEVEM ATUAR PARA CONTINUAREM RECEBENDO VERBAS DO GOVERNO

O Tribunal não quer desaprovar nenhuma conta de convênio, por isso, oferecemos estes cursos para que todas as dúvidas sejam esclarecidas", afirmou o presidente do Tribunal de Contas do Estado, conselheiro Henrique Naigeboren, ao abrir, no Auditório do órgão, em Curitiba, o "Seminário Sobre Procedimentos na Execução e Prestação de Contas de Convênios, Auxílios e Subvenções Sociais". O treinamento teve seis horas de duração e tratou de disposições legais, prazos, obras, convênios, Lei Fiscal e outros assuntos.

O Tribunal de Contas analisa repasses de verbas para cerca de oito mil entidades. Há, contudo, problemas nas prestações de contas. "A maioria presta contas em dia, mas são comuns os erros banais cometidos, como falta de envio de documentos" informou o diretor da Diretoria Revisora de Contas (DRC), Djalma Riesemberg Júnior, que ministrou o curso junto com o técnico de controle contábil do Tribunal de Contas, Gilson César de Oliveira.

De acordo com Riesemberg, o principal objetivo do curso é ajudar a



evitar estes problemas, que podem impedir o repasse de novos recursos. "O grande número de inscrições nos cursos que temos feitos no Estado provam que há muito interesse de se saber como se faz direito as aplicações do dinheiro público. Isso é muito importante e é nosso principal objetivo", afirmou o presidente do Tribunal de Contas.

O curso foi dividido em cinco tópicos. Um deles tratou das disposições legais, onde se incluem o dever de prestar contas, os prazos, as consequências da não prestação de contas, as sanções, a questão da ineligibilidade e a certidão liberatória. "Sem prestação de contas, não há liberação da certidão, documento que habilita o recebimento de novos recursos do Governo do Estado", explicou Riesemberg.

"Estas entidades fazem o bem, reverterem os recursos recebidos do

Governo Estadual em benefício para a população. Se as contas forem prestadas corretamente, o trabalho continua e todos saem ganhando", disse o presidente. O evento também esclareceu dúvidas sobre os procedimentos na execução das prestações de contas, com a enumeração da relação dos documentos exigidos, os procedimentos nas licitações e a questão das transferências dentro do que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os técnicos também falaram sobre obras, tópico que abrangeu o memorial descritivo, orçamento, cronograma físico-financeiro e as fases de execução e fiscalização. No final, foram apresentadas questões práticas, para que os participantes fizessem exercícios sobre o conteúdo do treinamento e apontassem as principais dúvidas e problemas encontrados nas prestações de contas.

"Sem prestação de contas, não há liberação da certidão, documento que habilita o recebimento de novos recursos do Governo do Estado"

Djalma Riesemberg Júnior,
diretor da Diretoria Revisora de Contas (DRC)

ESTADO DO PAR



PREVIDÊNCIA

Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, Gabriel Guy Léger, ministrou, aos funcionários o órgão, palestra sobre "A Reforma da Previdência no Setor Público". Léger falou das últimas alterações ocorridas na Previdência do Setor Público e as mudanças proposta pelo Congresso Nacional.

MERCOSUL

A página do Tribunal de Contas do Paraná na Internet (www.tce.pr.gov.br) agora tem sua versão em espanhol. "A novidade ajuda na integração com os países do Mercosul. A história do Tribunal, seus regulamentos, o texto da Lei de Responsabilidade Fiscal, O Controle Social e todas as outras informações importantes estão traduzida", disse o presidente da Casa, o presidente Henrique Naigeboren.

LICITAÇÃO

As prefeituras do Paraná só podem contratar por meio de licitação, cooperativas de mão-de-obra para executar serviços de limpeza, segurança dos prédios e serviços gerais. A informação é do Tribunal de Contas que analisou consulta feita pelo município de Saudade do Iguaçu. O órgão observa que a contratação de cooperativas para atividades envolvendo educação, segurança, saúde, arrecadação e tributação poderá gerar problemas na prestação de contas.

TÍTULOS

Conselheiro do Tribunal de Contas do Paraná, Rafael Iatauro, recebeu o título de Cidadão Honorário de Araucária e da Lapa. O primeiro foi entregue, na sede da Câmara Municipal e o segundo no Clube Lapeano. Iatauro é o mais antigo conselheiro em atividade no Brasil e já recebeu mais de cem títulos de municípios paranaenses.

FISCALIZAÇÃO

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Paraná é uma instituição recente. Os integrantes, em número de onze, são procuradores e ingressam no serviço por meio de concurso público.

Sua principal função é a fiscalização da aplicação do dinheiro gerenciado em todas as esferas da administração pública, desde os gastos efetuados pelo governador do Estado, até os gastos realizados pela Câmara de Vereadores do menor município paranaense. Por este controle passam também as contas dos poderes Legislativo e Judiciário, bem como de todas as empresas públicas e privadas que recebem dinheiro que tenha origem o erário.

ÁGUA E ROYALTIES

"A cidade da festa o tempo todo", como é chamada Pato Bragado, no Oeste do Estado, às margens do Lago Itaipu faz jus ao título que tem. Não somente pelo Concurso Nacional do Cupim Assado, o Café Colonial e a Oktoberfest mas, por fugir a regra dos 81% dos municípios brasileiros que tem o Fundo de Participação dos Municípios como principal fonte de receita. "Temos as contas

equilibradas" diz o secretário municipal de Finanças, Laércio Canabarro. A utilização da água para produção de energia elétrica por Itaipu assegurou ao município uma compensação financeira nos últimos 12 anos de R\$ 26,4 milhões em royalties. Com menos de quatro mil habitantes, Pato Bragado é um dos menores municípios do Paraná, entretanto possui uma das melhores condições de qualidade de vida do Estado.

ESTADO DEMOCRÁTICO

Associação dos Servidores de Câmaras Municipais do Paraná, com o apoio da Associação Brasileira de Servidores de Câmaras Municipais e do Tribunal de Contas do Paraná, promoveu dias 22,23 e 24 de outubro, em Foz de Iguaçu, o X Congresso de Servidores de Câmaras Municipais do Paraná e o V Congresso de Servidores e Vereadores da Região Sul (Abrascam). O presidente do Tribunal de Contas, Henrique Naigeboren, abriu o evento com palestra sobre "O Tribunal de Contas e sua Atuação no Estado Democrático", em seguida o conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, falou sobre "A Nova Visão da Administração Pública com a Aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal".

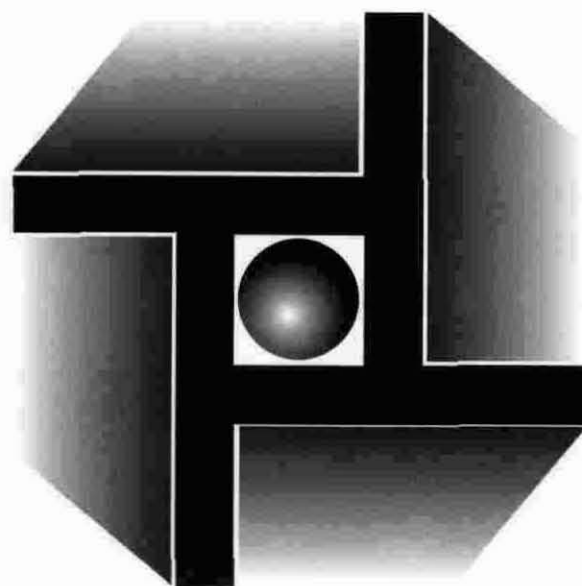


EM CAMPANHA

Em sintonia com a atualidade, a Biblioteca do Tribunal de Contas do Paraná acaba de entrar na "Campanha mundial pelo uso e valorização das bibliotecas".

Coordenada no Brasil pela FEBAB (Federação Brasileira de Associações de Bibliotecários, Cientistas da Informação e Instituições) a campanha internacional tem como objetivo transformar a biblioteca na principal porta de acesso ao conhecimento produzido em formatos tradicionais e eletrônicos. Para o presidente do TC/PR, conselheiro Henrique Naigeboren,

participar dessas ações é uma forma de promover a inclusão social e digital. "Atento às necessidades da comunidade, a Biblioteca do Tribunal de Contas do Paraná aderiu à campanha, ciente de que estar conectada e participante das atividades em rede é imprescindível no mundo globalizado", relata.



Ementas

BENS IMÓVEIS

1. IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO INTER VIVOS - ITBI - 2. BASE DE CÁLCULO.

Relator : Auditor Marins Alves de Camargo Neto
Protocolo : 386219/01-TC.
Origem : Câmara Municipal de Arapoti
Interessado : Presidente da Câmara
Sessão : 07/17/03
Decisão : Resolução 3784/03-TC.
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. A base de cálculo do Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos deverá ser o valor venal do imóvel. Cabe ao Município, através de lei ordinária, estabelecer as alíquotas que incidirão sobre este valor.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor MARINS ALVES DE CAMARGO NETO, RESOLVE responder à presente Consulta, afirmando que a base de cálculo do Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI), deverá ser o valor venal do imóvel, nos termos do Parecer nº 8160/03, da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA e HEINZ GEORG HERWIG e os Auditores MARINS ALVES DE CAMARGO NETO e JAIME TADEU LECHINSKI.

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

Sala das Sessões, em 17 de julho de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

PARECER N.º: 8160/03
Procuradoria do Estado junto ao Tribunal

Trata a presente consulta de indagação formulada pela Câmara Municipal de Arapoti a esta Corte, sobre a possibilidade de o Município adotar como base de cálculo do Imposto sobre Transmissão *Inter Vivos* de Bens Imóveis (ITBI), o valor estipulado entre as partes na compra e venda do imóvel, ao invés de adotar o valor venal do mesmo.

Informa o Município que seu Código Tributário prevê ambas as bases de cálculo (valor de negociação e valor venal) como legítimas para cobrança do imposto em tela, e que o citado texto legal determina ao Poder Executivo optar por uma delas através de regulamento – ato que, apesar de não explicitamente informado, conclui-se não praticado até o momento. Receia o Município que a opção pela base de cálculo de menor valor constitua renúncia à receita – prevista no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – sendo esta a razão de sua consulta.

Primeiramente, cumpre esclarecer que a base de cálculo do tributo em questão encontra-se fixada pelo Código Tributário Nacional, em seu artigo 38, a seguir transcrito:

Seção III

Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos

...

Art. 38. A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos.

É certo que a Constituição federal de 1988 em muito modificou imposto sobre a transmissão de bens, e, conseqüente, algumas disposições do Código Tributário, notadamente no que diz respeito à competência para sua instituição e regulamentação. No entanto, as disposições do Código Tributário Nacional que não entram em confronto com as inovações trazidas pela Constituição em vigor, como é o caso do artigo 38, permanecem válidas.

Sendo assim, encontra-se o Município carente em competência para modificar a referida base de cálculo, pois o Código Tributário Nacional, com sua eficácia de lei complementar, sobrepõe-se às disposições em contrário do Código Tributário Municipal.

Resta-lhe, no entanto, a discricionariedade de estabelecer as alíquotas que incidirão sobre o valor venal do imóvel, para efeito de cálculo do montante a ser pago pelo contribuinte a título de ITBI, visto que a Constituição Federal de 1988 e o Código Tributário Nacional são silentes no tocante a esta questão. Tais alíquotas deverão ser fixadas pelos Municípios através de lei ordinária, bem como poderão ser alteradas através de igual procedimento.

A adoção de alíquotas diferenciadas, de acordo com o artigo 14, *caput* e § 1º da Lei Complementar 101/2002 (Lei de Responsabilidade Fiscal), constitui renúncia de receita, conforme se infere do texto abaixo transcrito:

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:

...

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

Ressalte-se que, por modificação de base de cálculo, entende-se modificação de montante, e, não alteração do objeto que a lei definiu como base de cálculo.

Deste modo, caso o Município adote alíquotas diferenciadas em casos específicos, ou diminua o valor do imóvel, deverá atentar para as medidas de compensação a serem providenciadas, as quais encontram-se previstas no dispositivo legal supra citado.

Por fim, pode-se afirmar, em síntese, que a base de cálculo do imposto em comento deverá ser o valor venal do imóvel, visto que assim a lei determina. Quanto aos critérios utilizados para determinação desta base de cálculo, bem como as alíquotas que sobre ela incidirão, tais medidas caberão ao Município.

Diante de todo o exposto, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opina pelo entendimento de que a adoção de medidas que impliquem redução discriminada de tributos caracteriza renúncia de receita, fato que enseja a observância de providências na Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o parecer.

Curitiba, 12 de junho de 2003.

KATIA REGINA PUCHASKI

Procuradora-Geral

CÂMARA LEGISLATIVA MUNICIPAL

1. SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS - PAGAMENTO.

Relator : Conselheiro Rafael Iatauro
Protocolo : 69920/03-TC.
Origem : Câmara Municipal de Cruzeiro do Oeste
Interessado : Presidente da Câmara
Sessão : 07/17/03
Decisão : Resolução 3735/03-TC.
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Impossibilidade do pagamento de sessões extraordinárias aos Edis da Câmara Municipal. Os subsídios dos vereadores devem ser fixados na legislatura que a precede, não podendo sofrer quaisquer alterações, salvo a prevista no inciso X, do art. 37 da CF/88.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro RAFAEL IATAURO, RESOLVE responder a Consulta, pela impossibilidade de se alterar o valor dos subsídios fixados na legislatura anterior, nos termos do Parecer nº 5233/03, da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA e HEINZ GEORG HERWIG e os Auditores MARINS ALVES DE CAMARGO NETO e JAIME TADEU LECHINSKI.

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

Sala das Sessões, em 17 de julho de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN

Presidente

PARECER Nº 5233/03

Procuradoria do Estado junto ao Tribunal

Trata a presente consulta de pagamento de sessões extraordinárias, realizada pelo Presidente do Legislativo Municipal de Cruzeiro do Oeste, Sr. Percival Pretti, formulada a este Egrégio Tribunal acerca da possibilidade do pagamento de sessões extraordinárias aos Edis daquela Casa de Leis.

Os componentes da Câmara Municipal questionam sobre a existência de procedimento legal que viabilize a percepção do subsídio referente ao comparecimento às sessões extraordinárias, uma vez que o art. 24 da Lei Orgânica do Município de Cruzeiro

do Oeste, elaborada em 1990, prevê o pagamento de tal verba, enquanto que o dispositivo contido no § 2º do art. 3º da Lei nº 011/2000 destaca que tal conduta é em caráter gratuito.

Na análise desta matéria pressupõe a realização da interpretação sistemática dos princípios, das normas constitucionais e infraconstitucionais. Neste sentido, todos os princípios devem ser atendidos, principalmente os da legalidade, da anterioridade, da moralidade, da impessoalidade e da proporcionalidade, os quais estão intimamente ligados aos subsídios percebidos pelos agentes políticos municipais.

Verifica-se no inciso VI, do art. 29, da Constituição Federal de 1988, acrescidos pela Emenda Constitucional 19/1998, que versa sobre a fixação dos subsídios de agentes políticos municipais:

Art. 29. (...)

VI- subsídios de 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 (...). (grifo nosso)

Há, pois o imperativo de que os subsídios dos vereadores devem **ser fixados na legislatura que a precede, não podendo sofrer quaisquer alterações**, salvo a prevista no inciso X, do artigo 37 da Constituição Federal. Este dispositivo guarda perfeita consonância com o princípio da moralidade, excluindo, por evidente, a possibilidade de legislar em causa própria.

Este Ministério Público Especial opina que a presente consulta seja nos termos acima expostos, ou seja, pela **impossibilidade de se alterar o valor disposto pela legislatura anterior**, fato que afrontaria os imperativos constitucionais pertinentes à matéria, tais como os princípios da anterioridade, impessoalidade e moralidade administrativa.

É o parecer.

Curitiba, 7 de maio de 2003.

Profª. Dra. ANGELA CASSIA COSTALDELLO

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 : 06/10/03
Decisão : Resolução 2712/03-TC.
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 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 10 de junho de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

1 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:

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.

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:

antes do Provimento nº 02/94-TCE, sob a égide da Lei 5615/67 e do Provimento nº 02/87;

após a vigência do Provimento nº 02/94, ainda sob a regência exclusiva da Lei 5615/67; e

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.

2 Posição dominante 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 diversos 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 casuismo é que se estabelecia a possibilidade ou não de recebimento da respectiva certidão negativa e agora denominada de certidão liberatória.

3 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:

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);

Comunicação aos órgãos competentes para instauração de ações civis e criminais que o caso comporta, inclusive, se for o caso, a possibilidade de sequestro 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**.

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*.

4.1 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 dos 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; 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.

4.2 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.

5 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 resultou 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).

6 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 consequências jurídicas seriam:

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);

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,

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.*

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO PROPOSTA POR ESTADO CONTRA MUNICÍPIO, VISANDO A RESPONSABILIZAR O REU PELO DESCUMPRIMENTO DE CONVENIO.

I - O **MUNICÍPIO** É 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. .

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 A 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.

PROCESSUAL CIVIL E PENAL - MANDADO DE SEGURANÇA - INEXISTENCIA DE DIREITO LIQUIDO 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.

1. 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 INQUÉRITO POLICIAL NÃO ELIDE A RESPONSABILIDADE CIVIL IMPUTADA AO RECORRENTE, PORQUANTO NÃO HÁ VINCULAÇÃO ENTRE A INVESTIGAÇÃO DE UM FATO TIPIFICADO, EM TESE, COMO CRIMINOSO E A OBRIGAÇÃO DE RESSARCIR OS COFRES PÚBLICOS.

3. O INQUÉRITO POLICIAL É PEÇA PRE-PROCESSUAL E MERAMENTE INFORMATIVA. O DESPACHO QUE DETERMINA SEU ARQUIVAMENTO NÃO OBSTA A APURAÇÃO DE NOVAS CIRCUNSTÂNCIAS 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 ERÁRIO PÚBLICO, EM DECORRÊNCIA DE CONTRATO CELEBRADO COM EMPRESA PRIVADA, SEM O DEVIDO PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO.

5. RECURSO ORDINÁRIO IMPROVIDO. DECISÃO UNÂNIME.

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.

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:

DECISÃO: ACORDAM OS DESEMBARGADORES INTEGRANTES DA PRIMEIRA CAMARA CIVIL DO TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DO PARANA, POR UNANIMIDADE DE VOTOS, EM NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO E CONFIRMAR A SENTENÇA SOB REEXAME, NOS TERMOS DO VOTO DO DESEMBARGADOR RELATOR. EMENTA: ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL. PREFEITO. E DA LICIAÇÃO DO MESTRE DE NOS TODOS EM DIREITO ADMINISTRATIVO ("DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO", 9ª ED., MALHEIROS, PÁGS. 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 MUNICÍPIO OU A TERCEIROS. ESSA É A REGRA GERAL, A QUE SE SUJEITAM TODOS OS AGENTES OU PREPOSTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (CF, ART. 37, § 6.). MAS O PRINCÍPIO, SE BEM QUE EXTENSIVEL AOS AGENTES POLÍTICOS, SO LHE É APLICÁVEL COM AS ADAPTAÇÕES EXIGIDAS PELA NATUREZA DAS FUNÇÕES QUE EXERCEM. AO PREFEITO, COMO AOS DEMAIS AGENTES POLÍTICOS, SE IMPOE 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 APRECIACÃO 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, A 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 DIREITA OU A REGRESSIVA DE INDENIZAÇÃO PREVISTA NO ART. 37, § 6., DA CF PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS EM GERAL. COMO AGENTE POLÍTICO, 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 ACARRETER 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 ()**

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 ()**

7 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 repasso 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. 1.º, 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.

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. 1.º, 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:

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 desconsideração do estado de inadimplência aos feitos julgados até a presente data.

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. *

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.

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.

Após a decisão de declaração de incompatibilidade, com a conseqüente revogação do entendimento de desconsideração do estado de inadimplência em face da existência de nova administração da entidade beneficiária, a responsabilidade, no caso de desaprovção 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.

O princípio da responsabilidade institucional não afasta, se for o caso, o direito de regresso da entidade contra o legítimo causador do dano.

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.

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.

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.

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.

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, institui 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.

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.

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.

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 anular-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

CONVÊNIO

1. ASSOCIAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS. 2. PERÍODO ELEITORAL

Relator : Conselheiro Nestor Baptista
Protocolo : 383345/02-TC.
Origem : Câmara Municipal de Pinhão
Interessado : Presidente da Câmara
Sessão : 09/11/03
Decisão : Resolução 5604/03-TC.
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Possibilidade de o município celebrar convênio com associações comunitárias rurais, sem fins lucrativos, declaradas de utilidade pública, objetivando repasse de verbas e outros benefícios, exceto durante o espaço temporal de 90 dias antecedentes ao pleito eleitoral.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, RESOLVE responder a Consulta, pela possibilidade de o Município celebrar convênio com associações sem fins lucrativos, declaradas de utilidade pública, exceto durante o espaço temporal de 90 (noventa) dias antecedentes ao pleito eleitoral, adotando a forma dos Pareceres nºs 199/02 e 4725/03, 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, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e o Auditor MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 11 de setembro de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

Parecer n.º: 199/02 da Diretoria de Contas Municipais

O Senhor Paulo Cezar Basílio, Presidente do Poder Legislativo de Pinhão, dirige-se por meio de consulta a este Tribunal de Contas indagando o seguinte:

1) Pode o Município efetuar convênio com associações comunitárias rurais, sem fins lucrativos, declarada de utilidade pública, que exerça atividade social (clube de mães, atividades esportivas, etc.), para auxiliar na manutenção do homem do campo, de baixa renda, objetivando auxiliar no custo de calcário, horas máquinas, auxílio técnico?

2) É possível que através de convênio com essas associações o Município transfira em comodato, bens, equipamentos e maquinários (patrulha agrícola adquira com recursos próprios, com verba a fundo perdido/através de emenda de deputados)?

3) É possível que o Município efetue convênio tanto com associações comunitárias rurais como com as associações de bairro (sem fins lucrativos, declaradas de utilidade pública, que exerçam atividades sociais, culturais, educativas), podendo repassar recursos através de subvenção social?

4) Finalmente, no caso de resposta afirmativa a possibilidade de convênio e repasse com as associações acima mencionadas, diante da existência de previsão na LDO, esse tipo de transferência de recursos está incluído entre as vedações do artigo 73, VI, "a", da Lei 9.504/97, em virtude de período eleitoral?

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 da advogada Matilde da Luz Martins Abreu, (OAB/PR 19.484), pela possibilidade de realização de convênios com associações municipais sem fins lucrativos, com objetivos sociais, culturais e educativos, respaldando-se na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2002. Entende, ainda, ser oportuno a efetivação de comodatos de equipamentos, maquinários e implementos agrícolas da Administração Municipal para as associações já citadas. Opina, finalmente, pela impossibilidade da realização de tais convênios em período eleitoral por entender que as vedações do art.73, inciso VI, "a" da Lei 9.504/97 aplicam-se também ao Município. Considerando que a objetividade das respostas pode surtir melhores resultados, preliminarmente se anota que estas serão prestadas dentro de contexto compacto possível.

MÉRITO

1) Pode o Município efetuar convênio com associações comunitárias rurais, sem fins lucrativos, declarada de utilidade pública, que exerça atividade social (clube de mães, atividades esportivas, etc.), para auxiliar na manutenção do homem do campo, de baixa renda, objetivando auxiliar no custo de calcário, horas máquinas, auxílio técnico?

3) É possível que o Município efetue convênio tanto com associações comunitárias rurais como com as associações de bairro (sem fins lucrativos, declaradas de utilidade pública, que exerçam atividades sociais, culturais, educativas), podendo repassar recursos através de subvenção social?

Estas respostas serão respondidas conjuntamente porque versam sobre o mesmo tema.

A República Federativa do Brasil que tem como objetivos primordiais, nos termos da Carta Magna, assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, e mais, que tem por fundamentos construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais, promovendo o bem de todos, sem qualquer discriminação, é organizada política e administrativamente em União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos (art.18 da C.F).

A distribuição ou divisão de competências legislativas, administrativas e tributárias dos entes que compõem a federação é um dos atributos do estado federado. Na realidade brasileira, as competências dos municípios são aquelas contidas na Constituição Federal. A entidade municipal, contudo, pode inferir que deve exercer competência administrativa, prestar serviços públicos ou fomentar atividade privada em matéria não versada na Carta Magna, podendo desempenhar tais funções através da elaboração de lei municipal regulando a questão sendo que o tema deve abranger o interesse local, observar os princípios e mandamentos da Carta Magna, obedecer a Constituição Estadual e a Lei Orgânica local.

Destarte, é papel dos municípios atender a área da saúde, da educação e de serviços de assistência social, não podendo deles se afastar sob pena de desrespeitar o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, sendo que a autoridade competente poderá responder por omissão.

O douto, Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, posiciona-se da seguinte forma em relação ao princípio apresentado acima:

Ora, a Administração Pública está por lei, adstrita ao cumprimento de certas finalidades, sendo-lhe obrigatório objetivá-las para colimar interesse de outrem: o da coletividade. É em nome do interesse público – o do corpo social – que tem de agir, fazendo-o na conformidade da intenção legis. Portanto, exerce “função”, instituto – como visto – que se traduz na idéia de indeclinável atrelamento a um fim preestabelecido e que deve ser atendido para o benefício de um terceiro. É situação oposta à da autonomia da vontade, típica do Direito Privado. De regra, neste último alguém busca, em proveito próprio, os interesses que lhe apeteçam, fazendo-o, pois, com plena liberdade, contanto que não viole alguma lei. (Curso de Direito Administrativo, 13ª ed., pg. 69)

Em caráter auxiliar há, assim, a possibilidade de se transferir recursos financeiros a entidades privadas desde que a Administração Pública preveja as ações a serem desenvolvidas em suas normas de planejamento, obedecendo as previsões encontradas nos artigos 15 e conseqüentemente 16, 17 e no Capítulo VI – Da Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000).

Mister também observar a necessidade de presciência dos recursos que serão disponibilizados na Lei de Diretrizes Orçamentárias anual, visando honrar com os compromissos assumidos com as entidades privadas.

Quanto à forma de efetivação das transferências em voga, cita-se, ainda, os seguintes artigos da Lei Federal nº 4.320/64:

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visará à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicadas a esses objetivos revelar-se mais econômica [sem grifo no original].

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados, obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados. [sem grifo no original]

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções. [sem grifo no original]

De par com essas exigências da Lei nº 4.320/64, indispensável se faz que o órgão repassador verifique se a entidade está devidamente constituída, ou seja, se possui personalidade jurídica através do registro de seus estatutos sociais no cartório de registro competente da Comarca, na forma dos dispositivos previstos no Código Civil e na Lei 6.015/73 (Lei de Registros Públicos).

Observados os requisitos acima apresentados, as partes (Prefeitura Municipal e entidade) deverão firmar um termo, no qual estabeleçam as principais regras referentes à destinação dos recursos, devendo-se aplicar os dispositivos previstos no art.116, §§ 1º a 6º da Lei Federal nº 8.666/93, vez que, o caput do artigo citado, apresenta a seguinte narração:

Aplicam-se às disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

Alerta-se, ainda, a Administração Municipal sobre a possibilidade de várias instituições privadas desenvolverem atividades com finalidades semelhantes, o que provocará a necessidade de promoção de procedimento formal de escolha por parte do órgão repassador, não seguindo a rigorosidade da Lei Federal nº 8.666/93, mas através de um procedimento objetivo que vise demonstrar a lisura do procedimento de escolha, visando atender aos princípios constitucionais elencados no caput do art.37.

Destarte, esta Diretoria de Contas Municipais, diante do exposto, corrobora com o posicionamento do douto assessor jurídico desta Corte de Contas, Emerson Ademar Gímenes, na sua Informação nº 1729/01-CAS, no sentido de que o Município poderá

conceder recursos públicos a entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que desenvolvam atividades de utilidade pública, voltadas à educação, saúde e assistência social, desde que observe as seguintes recomendações:

a) em sendo programas de duração continuada, entendendo-se como aqueles derivados de lei ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de execução por um período superior a dois exercícios, que as ações a serem desenvolvidas estejam previstas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

b) que a Lei de Diretrizes Orçamentárias trate sobre as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

c) que sejam disponibilizados na Lei Orçamentária Anual recursos necessários para custear os compromissos assumidos junto as entidades privadas;

d) que o repasse dos recursos as entidades sociais se revele mais econômica do que a execução direta pelo próprio órgão repassador;

e) que haja fiscalização direta do órgão repassador na aplicação dos recursos;

f) que a entidade tomadora de recursos preencha as condições de funcionamento satisfatórias, como instalações físicas adequadas e recursos humanos disponíveis para atendimento.

g) que, através de lei formal, seja reconhecida como de utilidade pública municipal;

h) que o órgão repassador verifique se a entidade está devidamente constituída, que seja de fins filantrópicos, de intuíto não econômicos, que promova a assistência social beneficente, inclusive educacional ou de saúde, não percebam seus diretores, conselheiros, instituidores ou benfeitores, remuneração e não usufruam vantagens ou benefícios a qualquer título e que aplique integralmente o eventual resultado operacional na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais, apresentando anualmente, semestralmente ou trimestralmente (a critério do Município), relatório circunstanciado de suas atividades, principalmente das atividades subsidiadas por recursos dos cofres municipais;

i) que ceda servidores públicos somente em havendo previsão na legislação local;

j) que a definição, aprovação e celebração de convênios e de concessão de auxílios e subvenções sociais, sejam precedidos de procedimentos de seleção dos possíveis e conhecidos terceiros que possam atingir as finalidades pretendidas;

k) que as tomadoras dos recursos (as entidades sociais) prestem contas ao próprio órgão repassador dos recursos, o qual deverá constar em prestação de contas anual a ser encaminhada pelo Município a este Tribunal no prazo legal, cuja competência para instrução inicial é da Diretoria de Contas Municipais, as informações pertinentes aos repasses de recursos municipais a entidades sociais;

l) que a Câmara Municipal, com o auxílio deste Tribunal de Contas, fiscalize o repasse de recursos municipais a entidades privadas, a título de convênios, auxílios ou subvenções sociais.

Em relação aos questionamentos da consulta em voga, responde-se que existe a possibilidade de realização de convênios ou subvenções sociais com entidades privadas desde que haja a observância do exposto acima.

2) É possível que através de convênio com essas associações o Município transfira em comodato, bens, equipamentos e maquinários (patrulha agrícola adquira com recursos próprios, com verba a fundo perdido/através de emenda de deputados)?

O Código Civil, Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, em seu artigo 66 determina quais são os bens públicos:

I – de uso comum do povo [sem grifo no original], tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças;

II – os de uso especial [sem grifo no original], tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal;

III – os dominicais [sem grifo no original], isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos Estados, ou dos Municípios, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades.

Mister salientar os seguintes ensinamentos da douta Maria Sylvia Zanella Di PIETRO, sobre o assunto:

O critério dessa classificação é o da destinação ou afetação dos bens: os da primeira categoria são destinados, por natureza ou por lei, ao uso coletivo; os da segunda ao uso da Administração, para consecução de seus objetivos, como os imóveis onde estão instaladas as repartições públicas, os bens móveis utilizados na realização dos serviços públicos (veículos oficiais, materiais de consumo, navios de guerra), as terras dos silvícolas, os mercados municipais, os teatros públicos; os da terceira não têm destinação pública definida, razão pela qual podem ser aplicados pelo Poder Público, para obtenção de renda; é o caso das terras devolutas, dos terrenos de marinha, dos imóveis não utilizados pela Administração, dos bens móveis que se tornem inservíveis.

Já se nota, por essas características, um ponto comum – a destinação pública – nas duas primeiras modalidades, e que as diferencia da terceira, sem destinação pública. Por essa razão, sob o aspecto jurídico, pode-se dizer que há duas modalidades de bens públicos:

1. os do domínio público do Estado, abrangendo os de uso comum do povo e os de uso especial;

2. os do domínio privado do Estado, abrangendo os bens dominicais.

(Direito Administrativo, 13ª edição, pg. 529)

No que versa sobre a transferência de uso de bens públicos aos particulares, mister observar que existem regimes jurídicos distintos.

Citando novamente Maria Sylvia Zanella Di PIETRO, no que tange o regime jurídico dos bens do domínio público do Estado:

Em razão de sua destinação ou afetação a fins públicos, os bens de uso comum do povo e os de uso especial estão fora do comércio jurídico de direito privado; vale dizer que, enquanto mantiverem essa afetação, não podem ser objeto de qualquer relação jurídica regida pelo direito privado, como compra e venda, doação, permuta hipoteca, penhor, comodato [sem grifo no original],

locação, posse ad usucapionem etc.

Se isto já não decorresse da própria afetação desses bens, a conclusão seria a mesma pela análise dos artigos 67, 69 e 756 do Código Civil.

(Direito Administrativo, 13ª edição, pg. 534).

Destarte, o instrumento adequado para a transferência de bens públicos para particulares é a concessão de uso de bem público, nos ensinamentos de Hely Lopes MEIRELLES:

Concessão de uso de bem público é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público outorga a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a um particular, para que o explore por sua conta e risco, segundo a sua específica destinação. (...) Substitui – com vantagem – a locação, o comodato [sem grifo no original] e a enfiteuse... (Direito Municipal Brasileiro, 7ª edição, pg. 238).

Salienta-se que a concessão de uso exige procedimento licitatório, nos termos do art.2º, caput e art.17, II da Lei nº 8.666/93.

Em relação aos bens de domínio privado do Estado, conforme, novamente, ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di PIETRO:

Hoje já se entende que a natureza desses bens não é exclusivamente patrimonial; a sua administração pode visar, paralelamente, a objetivos de interesse geral. Com efeito, os bens do domínio privado são freqüentemente utilizados como sede de obras públicas e também cedidos a particulares para fins de utilidade pública [sem grifo no original]. Por exemplo, no direito brasileiro, é prevista a concessão de direito real de uso para fins de urbanização, industrialização, cultivo e também a sua cessão, gratuita ou onerosa, para fins culturais, recreativos, esportivos [sem grifo no original]. E mesmo quando esses bens não são utilizados por terceiros ou diretamente pela Administração, podem ser administrados no benefício de todos, como as terras públicas onde se situem florestas, mananciais ou recursos naturais de preservação permanente... (Direito Administrativo, 13ª edição, pg. 536).

No que versa sobre o regime jurídico, seguindo as orientações da professora citada acima:

Comparando os bens do domínio público com os do domínio privado do Estado, pode-se traçar a seguinte regra básica quanto ao regime jurídico a que se submetem: os primeiros, ao direito público, e, os segundos, ao silêncio da lei, ao direito privado.

Se nenhuma lei houvesse estabelecido normas especiais sobre essa categoria de bens, seu regime jurídico seria o mesmo que decorre do Código Civil para os bens pertencentes aos particulares. Sendo alienáveis, estariam inteiramente no comércio jurídico de direito privado (art.69); em consequência, poderiam ser objeto de usucapião e de direitos reais, inclusive os de garantia (art.756); como também poderiam ser objeto de penhora e de contratos como os de locação, comodato, permuta, arrendamento.

No entanto, o fato é que as normas do direito civil aplicáveis aos bens dominicais sofreram inúmeros "desvios" ou derrogações impostos por normas publicísticas.

Em primeiro lugar, o artigo 100 da Constituição, que estabelece processo especial de execução contra a Fazenda Pública, excluindo, implicitamente, a penhora sobre qualquer tipo de bem público pertencente à União, Estados, Municípios e respectivas autarquias.

...

A Constituição de 1988, lamentavelmente, proibiu qualquer tipo de usucapião de imóvel público, quer na zona urbana (art.183, § 3º), quer na área rural (art.191, parágrafo único), com o que revogou a Lei nº 6.969/81, na parte relativa aos bens públicos. Essa proibição constitui um retrocesso por retirar do particular que cultiva a terra um dos instrumentos de acesso à propriedade pública, precisamente no momento em que se prestigia a função social da propriedade.

...

Além dessas restrições, que abrangem os bens públicos em geral, devem ser assinaladas algumas normas restritivas previstas na Constituição e na legislação ordinária, concernindo à utilização de bens dominicais:

1. A Constituição, no art.188, § 1º e 2º, exige prévia aprovação do Congresso Nacional para a alienação ou cessão de terras públicas com área superior a 2.500 há, exceto para fins de reforma agrária. Na Constituição anterior, essa exigência se fazia para áreas superiores a 3.000 ha, agora, o artigo 51 das Disposições Transitórias da Constituição determina que Comissão mista do Congresso Nacional, nos três anos a contar da data da sua promulgação, reveja todas as doações, vendas e concessões de terras públicas com área superior a 3.000 há, realizadas no período de 1º-1-62 a 31-12-87; quando às vendas, a revisão se fará com base em critério de legalidade (§ 1º) e quanto às concessões e doações, com base em critérios de legalidade e conveniência do interesse público (§2º); comprovada a ilegalidade ou havendo interesse público, as terras reverterão ao patrimônio da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios (§3º).

...

5. Com relação às terras públicas situadas na zona rural, o artigo 94 do Estatuto da Terra veda contrato de arrendamento ou parceria para sua exploração, permitindo-os excepcionalmente quando:

- razões de segurança nacional o determinarem;
- áreas de núcleos de colonização pioneira, na sua fase de implantação, forem organizadas para fins de demonstração;
- forem motivo de posse pacífica e a justo título, reconhecida pelo poder público, antes da vigência da lei.

Posteriormente, a Lei nº 4.947, de 6-4-66, veio criar exceção a essa regra, consentindo na permissão, a título precário, da utilização de terras públicas sob qualquer das formas de uso temporário previstas na Lei nº 4.504, o que abrange arrendamento e parceria.

Ainda quanto aos imóveis rurais, não se aplicam as disposições sobre ocupação previstas nos artigos 127 a 133 do Decreto-lei nº 9.760, de 5-9-46, conforme artigo 32 da Lei nº 6.383, de 7-12-76 (que dispõe sobre processo discriminatório de terras devolutas da União).

...

(Direito Administrativo, 13ª edição, pg. 537-541).

Diante do exposto, respondendo o presente questionamento, diante da natureza dos bens em voga, esta Diretoria de Contas posiciona-se no sentido de que o instrumento jurídico que deve ser adotado pela Administração para repasse de bens de domínio público para particulares é a concessão de uso de bem público.

4) Finalmente, no caso de resposta afirmativa a possibilidade de convênio e repasse com as associações acima mencionadas, diante da existência de previsão na LDO, esse tipo de transferência de recursos está incluído entre as vedações do artigo 73, VI, "a", da Lei 9.504/97, em virtude de período eleitoral?

Observa-se que o questionamento em voga encerra dúvida pertinente matéria eleitoral cuja competência para emissão de juízo compete ao Tribunal Regional Eleitoral, sendo que eventual orientação desta Corte de Contas pode conflitar com decisão exarada por aquele areópago.

Destarte, esta Diretoria de Contas se abstém de responder o presente questionamento.

É o parecer, s.m.j.

DCM, em 07 de novembro de 2002.

PATRICIA DE GASPERI BOLSANELLO

Assessora Jurídica

PARECER N.º: 4725/03

Procuradoria do Estado junto ao Tribunal

O presidente da Câmara Municipal de Pinhão, Vereador Paulo Cezar Basílio, é parte legítima para formular consulta perante esta Corte de Contas - art. 31, da Lei n.º 5.615/67.

A consulta faz-se acompanhar de parecer da Assessoria Jurídica local, atendendo, portanto a Resolução n.º 1.222/01, deste Tribunal. Pertinente, também, a matéria alvitrada.

O consulente indaga sobre a possibilidade de o Município celebrar convênio com associações de desenvolvimento rural e associações de bairros, sem fins lucrativos, declaradas de utilidade pública, que exerçam atividade social, cultural, etc. e, com os referidos convênios, repassar recursos de subvenção social e/ou transferir em comodato: bens, equipamentos e maquinários.

A consulta em questão, indaga ainda, sobre a possibilidade de os referidos convênios serem celebrados no período dos três meses que antecedem ao pleito eleitoral, uma vez que não consta do artigo n.º 73, VI, "a" da Lei Eleitoral n.º 9.504/97.

A Lei Complementar 101/00 – LRF, prevê a possibilidade de repasses de recursos para o setor privado:

"CAPÍTULO VI

DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O SETOR PRIVADO

Art. 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.

§ 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.

Art. 27. Na concessão de crédito por ente da Federação a pessoa física ou jurídica que não esteja sob seu controle direto ou indireto, os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não serão inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação.

Parágrafo único. Dependem de autorização em lei específica as prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamentos em desacordo com o caput, sendo o subsídio correspondente consignado na lei orçamentária.

Art. 28. Salvo mediante lei específica, não poderão ser utilizados recursos públicos, inclusive de operações de crédito, para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional, ainda que mediante a concessão de empréstimos de recuperação ou financiamentos para mudança de controle acionário.

§ 1º A prevenção de insolvência e outros riscos ficará a cargo de fundos, e outros mecanismos, constituídos pelas instituições do Sistema Financeiro Nacional, na forma da lei.

§ 2º O disposto no caput não proíbe o Banco Central do Brasil de conceder às instituições financeiras operações de redesconto e de empréstimos de prazo inferior a trezentos e sessenta dias."

O artigo n.º 73 da Lei n.º 9.504/97 – Lei Eleitoral, dispõe:

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

VI – nos três meses que antecedem o pleito: a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública."

Está prevista na Constituição Federal a função precípua dos municípios no que tange a manutenção das áreas de saúde, educação e de serviços de assistência social.

Portanto, perfeitamente possível a celebração de convênios e repasses de recursos e benefícios para entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que desenvolvam atividades de utilidade pública, voltadas à educação, à saúde e à assistência social, sempre observando os parâmetros legais.

Depreende-se das normas supra citadas, que mesmo existindo previsão legal autorizando convênios, verifica-se que é vedado ao agente público, no período dos noventa dias que antecedem ao pleito eleitoral, a celebração de convênios que objetivem repasses de verbas ou outros benefícios que possam ocasionar desigualdade e caracterizar injustiça entre os candidatos.

Ante o exposto, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em tese, reconhece a legalidade da celebração de convênios do Município com entidades privadas que atuem nas áreas de saúde, educação e assistência social, observada a proibição legal que impede que tais convênios sejam celebrados no período de 90 (noventa) dias que antecede ao pleito eleitoral.

É o parecer

Curitiba, 30 de janeiro de 2003.

KATIA REGINA PUCHASKI
Procuradora-Geral

Voto do Conselheiro Nestor Baptista

É o presente, consulta encaminhada pelo Presidente da Câmara do Município acima referido, sobre a possibilidade do Município celebrar convênio com associações de desenvolvimento rural e associações de bairros, sem fins lucrativos, declaradas de utilidade pública, que exerçam atividade social, cultural, etc, e, com os referidos convênios repassar recursos de subvenção social e/ou transferir em comodato, bens, equipamentos e maquinários. Também, questiona-se sobre a possibilidade de referidos ajustes serem celebrados no período dos três meses que antecedem ao pleito eleitoral, uma vez que consta do artigo 73, VI, a, da Lei Eleitoral nº 9.504/97.

Recebida a consulta, a DCM manifestou-se pela possibilidade do ajuste cogitado desde que observados requisitos nas Constituições (Federal e Estadual), a Lei Orgânica Municipal e, sobretudo o que consta da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei nº 4.320/64 e 8.666/93.

A Procuradoria junto a esta Corte firmou posição pela permissão legal de celebração dos convênios aventados, entre o Município e associações sem fins lucrativos, desde que respaldados por lei. Por outro lado considerou vedada a transferência de numerário no período previsto pela Lei Eleitoral.

É o relatório.

Constata-se a pertinência objetiva e subjetiva da consulta, pelo que merece ser conhecida.

Vários Municípios do Estado do Paraná têm lançando mão da contratação de convênios para implementar políticas públicas. Deste modo, a consulta formulada reveste-se em importante oportunidade para que este Tribunal manifeste sua interpretação acerca do tema.

O regime jurídico-administrativo estabelece ao administrador público, prerrogativas para que possa bem desempenhar suas atribuições, assegurando a observância da supremacia do interesse público. Mas, a estes poderes correspondem sujeições à Administração Pública, inclusive como forma de validar os atos administrativos cometidos pela autoridade. O ato administrativo que não observa as restrições legais a que está sujeito poderá ser considerado nulo e, a autoridade que o editou será responsabilizada. Então, ao mesmo tempo em que as prerrogativas alçam o Poder Público a uma posição de superioridade perante o particular, com vistas ao interesse de uma coletividade, as restrições limitam a sua atividade a determinados fins e princípios que, se forem ignorados, implicam em desvio de poder e conseqüente nulidade dos atos do Poder Público e, eventuais responsabilidades administrativas e criminais às autoridades responsáveis.

Dos princípios regentes da atividade da Administração Pública, o princípio da legalidade talvez seja o que de uma forma mais evidente mostre a restrição ao exercício da atividade administrativa pública. A idéia que melhor representa a vinculação à legalidade seja, talvez, a de que a vontade da Administração decorre de lei. A Administração só opera dentro dos limites prévios fixados pela lei. Não poderá inovar, não haverá espaço para criações de figuras ou institutos. A criatividade do administrador público deve desenvolver-se nos restritos limites da legalidade.

A Emenda Constitucional nº 19/98 modificou o Texto Constitucional no que se refere a princípios e normas da Administração Pública. Adicionou mais um princípio como orientador da atividade pública, o da Eficiência, alterou o tempo de serviço (contribuição) para a aposentadoria, fixou tetos remuneratórios, flexibilizou a estabilidade, etc. No entanto, manteve a original redação do inciso XXI, do artigo 37

Por evidente que qualquer fato da Administração Pública deverá estar previamente estipulado em lei, sob pena de ser considerada ilegal, e ter a sua eficácia jurídica questionada. Neste passo é decisivo o que prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu Capítulo VI, sobre destinação de recursos públicos ao setor privado, que é o caso das instituições sem fins lucrativos – arts. 26 e

seguintes. De igual modo, e anteriormente, deverá constar tal ajuste do planejamento das atividades públicas, na respectiva lei orçamentária, de conformidade com o que estatui os arts. 15 e seguintes do mesmo diploma legal.

Quanto a restrição estabelecida no art. 73, da Lei nº 9.504/97, a melhor interpretação é aquela que colhe a finalidade da norma (teleológica), para efeito de bem atender seu escopo original. Não faria sentido, no curso de determinado convênio suspender sua execução tão somente porque incidiu-se no prazo vedado; pois, a finalidade da norma foi a de não permitir um uso político do aparelho estatal de modo a influir na disputa eleitoral. Então, havendo uma constituição válida e regular da relação de convênio ou auxílio, não haverá porque finalizar ou suspender sua execução, que foi iniciada em período anterior a prazo proibido. Ou seja, a proibição refere-se a constituição de novas relações durante o espaço temporal de três meses antecedentes ao pleito, todavia se há mera continuidade do pacto não há como exigir seu cancelamento ou suspensão.

Diante do exposto, VOTO pela resposta ao consulente nos termos acima delineados.

É o voto.

Sala de Sessões em 11 de setembro de 2.003.

Nestor Baptista
Relator

CONVÊNIO

1. SUSPENSÃO DO REPASSE DE VERBAS.

Relator : Conselheiro Heinz Georg Herwig
Protocolo : 522817/02-TC.
Origem : Município de São Mateus do Sul
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 07/03/03
Decisão : Resolução 3393/03-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Suspensão de convênio com o governo estadual. Medidas cabíveis. Vinculação do Estado. Responsabilidade deste por eventuais prejuízos causados ao município.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, RESOLVE responder a Consulta, sobre os procedimentos a serem adotados pela Municipalidade, tendo em vista a suspensão das obras/ações decorrentes dos convênios celebrados junto ao Estado do Paraná, através da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano - SEDU, nos termos do Parecer nº 570/03, da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e HEINZ GEORG HERWIG e os Auditores MARINS ALVES DE CAMARGO NETO, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e JAIME TADEU LECHINSKI.

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

Sala das Sessões, em 3 de julho de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente
PARECER : 570/03

Consulta. Suspensão de convênio com o governo estadual. Medidas cabíveis. Vinculação do Estado. Responsabilidade deste por eventuais prejuízos causados ao Município.

Trata-se de consulta formulada pelo Chefe do Executivo municipal de São Mateus do Sul quanto aos procedimentos e responsabilidades do Município decorrentes da suspensão no repasse de valores fruto de convênio firmado junto ao Estado do Paraná, suspensão esta comprovada às fls. 03.

Quanto à admissibilidade da consulta: *conhece-se da consulta na medida em que formulada por autoridade legitimada a tanto sendo seu objeto relativo a assunto da competência do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do que dispõe o artigo 31 da lei n. 5.615/67:*

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

Quanto ao mérito, em que pese a consideração da Diretoria Revisora de Contas no sentido de não caber ao Tribunal de Contas do Estado adentrar nos juízos de conveniência e oportunidade do governo estadual quanto à revogação ou suspensão de convênios firmados anteriormente com os Municípios, convênios estes que não demandam autorização legislativa específica, a verdade é que ao firmar acordos, compromissos, termos de cooperação ou convênios com administrações municipais, assume o Estado obrigações e deveres ensejadores de inúmeras outras relações jurídicas daí resultantes, tais como aquelas relativas aos contratos firmados com os licitantes vencedores para a edificação de obras públicas ou fornecimento de materiais.

Considere-se ainda a vinculação da administração estadual ao firmar o convênio, na medida em que o faz à vista de recursos orçamentários disponíveis para tais fins, pelo que, ao levar a cabo um convênio antes firmado, executa a lei orçamentária, utilizando recursos para tanto disponíveis, conforme previsto em rubrica própria.

Isto posto, em que pese a impossibilidade dos particulares que contrataram as mencionadas obras com o Município à vista dos repasses de verbas estaduais previstos no convênio em questão argüírem a exceção de contrato não cumprido (*exceptio non adimpleti contractus*) pela municipalidade, a verdade é que fazem juz ao pagamento da parcela das obras já entregues bem como a valores que cubram eventuais investimentos feitos com vistas ao prosseguimento de tais obras.

Os prejuízos daí resultantes para o Município decorrerão justamente da suspensão do convênio oriunda de vontade unilateral do Estado. Desta forma, o parecer do Ministério Público atuante junto ao Tribunal de Contas é no sentido de que o Município adote sucessivamente as seguintes medidas:

- a) providencie requerimento e mantenha entendimentos de natureza político-administrativa com o governo estadual no sentido de que seja retomado o convênio suspenso;
- b) caso não obtenha êxito com a medida anterior e em sendo acionado administrativa ou judicialmente pelos fornecedores prejudicados com a suspensão do convênio, acione o Estado através dos instrumentos cabíveis, inclusive se for o caso, mediante a denúncia da lide.

Este o parecer, s.m.j.

Curitiba, 21 de janeiro de 2003.

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCE

Voto do Conselheiro Heinz Georg Herwig

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito de São Mateus do Sul, Luiz Adir Gonçalves Pereira, acerca dos procedimentos a serem adotados pela Municipalidade tendo em vista a suspensão das obras/ações decorrentes dos convênios celebrados com o Estado do Paraná através da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano – SEDU .

Observa o Consulente que a suspensão dos contratos não exime o Município das responsabilidades contratuais assumidas, inclusive de ações judiciais promovidas pelas empresas contratadas.

Não obstante a Resolução nº 1222/01 desta Corte, o presente expediente não veio acompanhado de Parecer da Assessoria Jurídica do Município. Todavia, visando conceder orientação à Municipalidade, procede-se o exame do mérito.

A Diretoria Revisora de Contas, por intermédio do Parecer nº 01/03, preliminarmente observa ser descabido a esta Corte adentrar no juízo discricionário do Excelentíssimo Governador do Estado, quanto à conveniência e oportunidade da suspensão dos repasses aos municípios. Afirma que o Tribunal de Contas pode solicitar à administração pública relatório pormenorizado sobre controle interno e o próprio convênio pode ser suspenso diante de alteração em planilha orçamentária, ressaltando que providências desta Corte restringem-se a análise dos convênios.

No que se refere aos efeitos da paralisação dos convênios sustenta a DRC que o particular não pode argüir a exceção do contrato não cumprido frente à administração pública, diante da supremacia do interesse público ao interesse dos particulares. Observa que na hipótese residual de haver nexo de causalidade entre a rescisão convencional e eventual dano, poderá o terceiro interessado pleitear o que entender de direito junto ao poder judiciário, conforme decisão citada do Tribunal de Contas da União.

Outro aspecto destacado pela DRC refere-se à demora na liberação nos repasses, o que poderá acarretar a desvalorização dos recursos, diante da gradual elevação dos preços de mercado, podendo ocasionar a diminuição das metas e objetivos, o que dependerá da análise de cada caso, também consoante precedente do Tribunal de Contas da União.

No que tange ao aspecto orçamentário-financeiro, entende a DRC que a suspensão do repasse não significa, nem induz, a priori, a alteração e movimentação dos recursos das rubricas orçamentárias originárias, muito menos a destinação dos recursos para outros fins.

A Procuradoria do Estado junto a esta Corte procede a análise da questão através do Parecer nº 570/03, discorda do posicionamento esposado pela Diretoria Revisora de Contas, aduzindo que ao firmar acordos, compromissos, termos de cooperação ou convênios com administrações municipais, assume o Estado obrigações e deveres ensejadores de inúmeras outras relações jurídicas daí resultantes, tais como aquelas relativas aos contratos firmados com os licitantes vencedores para a edificação de obras públicas ou fornecimento de materiais.

Considera ainda a vinculação da administração estadual ao firmar o convênio, na medida em que o faz à vista de recursos orçamentários disponíveis para tais fins, pelo que, ao levar a cabo um convênio antes firmado, executa a lei orçamentária, utilizando recursos para tanto disponíveis, conforme previsto em rubrica própria.

Assim, destaca a Douta Procuradoria que apesar da impossibilidade dos particulares argüírem a exceção do contrato não cumprido pela Municipalidade, a verdade é que fazem jus ao pagamento da parcela das obras já entregues bem como a valores que cubram eventuais investimentos feitos com vistas ao prosseguimento de tais obras.

Observa que os prejuízos daí resultantes para o Município decorrerão justamente da suspensão do convênio oriunda da vontade unilateral do Estado. Destarte, opina o Ministério Público junto a este Tribunal para que o Município adote sucessivamente as seguintes medidas:

- a) providencie requerimento e mantenha entendimentos de natureza político-administrativa com o governo estadual no sentido de que seja retomado o convênio suspenso;
- b) caso não obtenha êxito com a medida anterior e em sendo acionado administrativa ou judicialmente pelos fornecedores prejudicados com a suspensão do convênio, acione o Estado através dos instrumentos cabíveis, inclusive, se for o caso, mediante a denúncia da lide.

É o Relatório.

VOTO

Do exposto, acompanhando o posicionamento da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal VOTO pelo conhecimento da Consulta e por sua resposta nos termos de sua manifestação consignada no Parecer sob nº 570/03.

Sala das Sessões, em 03 de julho de 2003.

HEINZ GEORG HERWIG
Conselheiro Relator

DIREITOS TRABALHISTAS

1. CARGO EM COMISSÃO - 2. RECOLHIMENTO DO FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO.

Relator : Conselheiro Heinz Georg Herwig
Protocolo : 398900/01-TC.
Origem : Município de Cruz Machado
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 07/22/03
Decisão : Resolução 3895/03-TC.
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Obrigação do recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, para empregado público ocupante de cargo em comissão, quando o Município estiver subordinado às regras da Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, RESOLVE responder a Consulta, pela obrigação do recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, quando o Município estiver subordinado às regras da Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT, nos termos dos Pareceres de nºs 14/02 e 7777/03, respectivamente da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA e HEINZ GEORG HERWIG e os Auditores MARINS ALVES DE CAMARGO NETO, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e JAIME TADEU LECHINSKI.

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

Sala das Sessões, em 22 de julho de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

PARECER nº 14/02
Diretoria de Contas Municipais

O Prefeito Municipal de Cruz Machado, Sr. Alvir Otto, formula consulta a este Egrégio Tribunal, indagando sobre a contratação e os direitos trabalhistas dos empregados públicos ocupantes de cargo em comissão, e também questiona, se os mesmos têm direito ao benefício do FGTS.

PRELIMINARMENTE

Presentes os pressupostos de admissibilidade das consultas, previstos no art. 31 da lei Estadual nº 5.615/67, a presente encontra-se instruída com parecer da assessoria jurídica local, nos termos da Resolução nº 1.222/01 de 13/02/01, do Município de Cafelândia.

Ainda em preliminar, informa-se ao consulente que a manifestação deste Tribunal de Contas, com fulcro na Súmula nº 110, exarada pelo Tribunal de Contas da União, será sobre a tese ventilada, não constituindo-se em pronunciamento de fato ou caso concreto.

MÉRITO

O móvel do expediente encontra endereço na Constituição Federal de 1988, que disciplinou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS - no inciso III, do art. 7º, como um direito do trabalhador. A Lei nº 8.036 de 11.05.90 (Lei Ordinária) regulamentada pelo Decreto nº 99.684, de 8.11.90, é a legislação infraconstitucional vigente sobre a matéria.

DO CARGO EM COMISSÃO

Cargos em comissão são ocupados em caráter precário, o que implica dizer: o servidor pode, a qualquer tempo, ser exonerado "ad nutum", ou seja, segundo a conveniência da autoridade à qual está vinculada.

Para Hely Lopes Meireles, cargo em confiança ...

"é o que admite provimento em caráter provisório. Destina-se às funções de confiança dos superiores hierárquicos. A instituição de tais cargos é permanente, mas seu desempenho é sempre precário, pois quem os exerce não adquire a continuidade na função."

Por oportuno, cabe salientar que a demissão do ocupante do cargo em comissão não caracteriza a despedida arbitrária prevista no inciso I, do artigo 7º da CF. Portanto não há se falar em direito à multa de 40% (quarenta por cento) sobre os depósitos vinculados ao FGTS.

Todavia, se houve a efetiva prestação de serviço, o vínculo empregatício é, igualmente, incontestado. Assim, o empregado público ocupante de cargo comissionado, terá direito ao recebimento das parcelas relativas ao FGTS, parcelas essas deferidas a todos os trabalhadores sujeitos ao regime da CLT, sem distinção (CF, artigo 7º).

Mister se faz, agora, analisar o objetivo principal do FGTS. Atinente à matéria suscitada, lúcidos são os ensinamentos de Sergio Pinto Martins, "in" Manual do FGTS, 2ª edição, p.31, nos seguintes termos:

O objetivo principal do FGTS foi o de proporcionar a dispensa por parte do empregador, inclusive do empregado público (grifo nosso), tendo o empregador de pagar apenas uma indenização sobre o depósito, liberando-os para o saque.

Sobre o tema os Tribunais Regionais do Trabalho assim têm se manifestado:

"O art. 37, II, da Carta Magna, exige que a admissão de funcionários ocorra após a aprovação em concurso público. Visou o constituinte, sem dúvida, fazer prevalecer o princípio da moralidade na Administração Pública (CF, art. 37, caput). Doutra parte, os arts. 37, 39 e 41 da Lei Maior não distinguem o empregado celetista do servidor estatutário. Depreende-se que não há distinção entre a observância do prévio concurso e a da estabilidade, eis que ambos estão inseridos no mesmo capítulo da Carta Magna. O texto constitucional não os distingue quanto à aplicabilidade. Ademais, não há qualquer incompatibilidade legislativa ou de princípios entre a estabilidade do empregado e a obrigação de o empregador efetuar as contribuições fundiárias relativas ao mesmo contrato. Tanto os empregados públicos celetistas quanto os funcionários públicos estatutários, são detentores da estabilidade prevista no art.14, caput, da CF – Ante os princípios constitucionais da legalidade e da moralidade, impõe-se à reintegração do obreiro injustamente dispensado. ..." (TRT 15ª R. – Proc. 32554/98 – Ac. 14159/00 – 3ª T. – Rel. p/o Ac. Juiz Mauro Cesar Martins de Souza – DOESP 02.05.2000 – p.3)

"FGTS – CARGO EM COMISSÃO – Disciplinando a lei local que o Regime Jurídico do cargo em comissão é celetista, assiste ao seu ocupante, após a CF/88, direito aos depósitos do FGTS, sem o acréscimo de 40% a título de multa pela despedida arbitrária, a qual incorre na destituição do servidor comissionado (CF, artigo 37, inciso II). Recurso Ordinário conhecido e parcialmente provido. ..." (TRT 15ª R.- Poc.030837/1998 – Ac. 010381/2000 – Rel. p/o Ac. Juiz Luiz Antonio Lazarim)

No que concerne ao recolhimento ou não do FGTS para os servidores ocupantes de cargos em comissão onde o regime jurídico é o celetista, conclui-se que o empregado público, que presta serviço à Administração Pública direta, também tem direito ao FGTS, pois é regido pela CLT. Tal entendimento depreende-se da leitura do artigo 15 §1º da Lei nº 8.036, que estendeu o conceito de empregador adotado pela legislação trabalhista aos entes da Administração direta, indireta ou fundacional, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Importa, ainda, por pertinente esclarecer que o regime celetista foi genuinamente estabelecido para o setor privado, entretanto, a Administração Pública que dele se utilizar, se submeterá integralmente ao seu sistema. Não poderá adotar parcialmente, devendo aceitá-la com todas as suas vantagens e desvantagens, sob pena de criar-se um *tercius genus*, não admitido pela Carta Magna.

E, o que se observa no parecer jurídico local, é exatamente esta parcialidade não admitida.

Ora, ao adotar o regime da CLT, o município não pode selecionar, dentre a totalidade das regras aplicáveis, somente aquelas que entende mais adequada. Trata-se de uma previsão sistemática, que deve ser aplicada de modo indiscriminado aos empregados contratados sob tal regime.

Portanto, esta assessoria jurídica manifesta-se contrária à tese ventilada no parecer jurídico local.

Deste modo, sendo o município em pauta regido pelas regras da Consolidação das Leis Trabalhistas (Lei Municipal nº 330/90), fica pacífica a obrigação do empregador efetuar o recolhimento do FGTS, já que o regime jurídico adotado pelo ente Municipal determina tal recolhimento.

É o parecer.

DCM, em 18 de fevereiro de 2002.

Sueli do Rocio Rosa de Freitas

Assessora Jurídica

Parecer nº 7777/03

Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas

O Prefeito Municipal de Cruz Machado, Sr. Alvir Otto, é parte legítima para formular consulta perante esta Corte de Contas - art. 31, da Lei n.º 5.615/67.

A consulta faz-se acompanhar de parecer da Assessoria Jurídica local, atendendo, portanto a Resolução n.º 1.222/01, deste Tribunal. Pertinente, também, a matéria alvitrada.

O consulente indaga sobre a contratação e os direitos trabalhistas dos empregados públicos ocupantes de cargo em comissão, e também questiona, se os mesmos têm direito ao benefício do FGTS, uma vez que o município tem estrutura administrativa regida pelas leis celetistas.

A assessoria jurídica local manifestou-se sobre a natureza do cargo em comissão, o qual não permite invocar efetividade, estabilidade e depósito em FGTS, visto tratar-se de contratação que tem por característica fundamental a transitoriedade, inerente à competência da autoridade superior nomear e exonerar livremente o seu ocupante. Não existe a obrigação legal de depósito relativo ao FGTS aos ocupantes de cargo em comissão.

A Constituição Federal, em seu artigo 37, II, dispõe:

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

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

No tocante ao FGTS para os servidores ocupantes de cargos em comissão, vai depender do regime jurídico do Município, ou seja, se a Lei Estrutural Administrativa do Município prever que os cargos em comissão serão regidos pelo regime celetista, conclui-se que estes servidores terão direito ao recolhimento do FGTS.

A Administração Pública que utilizar o regime celetista se submeterá integralmente ao seu sistema. Em caso inverso, não há direito ao FGTS.

Sobre o objeto da presente consulta, os Tribunais Regionais do Trabalho assim têm se manifestado:

EMENTA: SERVIDOR PÚBLICO - ADMISSÃO APÓS 05.10.88 - INEXISTÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO - CARGOS EM COMISSÃO - REGIME CELETISTA - Ao consagrar a Constituição de 1988 o princípio da moralidade administrativa, dentre outros, restou abolida toda e qualquer possibilidade de investidura em cargo ou emprego público sem prévia aprovação em concurso público, excepcionando-se apenas os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. (Art. 37, inc. II, da Carta Magna). Neste contexto, em tendo sido o reclamante contratado, sob o regime celetista, para o exercício de cargo em comissão, não há se falar em nulidade decorrente da inobservância do preceito constitucional em epígrafe (obrigatoriedade de concurso público), fazendo jus às verbas decorrentes da rescisão contratual sem justa causa, inclusive o FGTS. (TRT 3ª R 4T RO/0917/02 Rel. Juiz Júlio Bernardo do Carmo DJMG 11/05/2002 P.08).

EMENTA: EMPREGO PÚBLICO - CARGOS EM COMISSÃO - DIREITOS. Os reclamantes foram legalmente nomeados para ocupar cargo em comissão, regidos pelos dispositivos Celetistas, fazem jus, portanto, ao pagamento das férias e FGTS pleiteados, vez que o art. 16 da Lei 04/91 estabelece que o servidor terá direito às vantagens previstas na Consolidação das Leis do Trabalho, e o art. 7º da referida lei define em seu inc. III que "servidor a pessoa legalmente investida em emprego público", sem fazer distinção entre ocupante de cargo em comissão e efetivo. (TRT 3ª R. - 5T - RO/3330/01 - Rel. Juíza Márcia Antônia Duarte de Las Casas - DJMG 07/07/2001 P.19).

Ante o exposto, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em tese, tem o justo entendimento que ao adotar o regime celetista, o município, automaticamente subordina-se a todas as regras da Consolidação das Leis do Trabalho. No caso em tela, consoante informação do próprio consulente, o município é regido pela CLT, logo, deverá recolher FGTS de todos os servidores sem distinguir o empregado efetivo ou comissionado.

É o parecer.

Ministério Público Especial, 05 de junho de 2003.

Eliza Ana Zenedin Kondo Langner
Procuradora

Voto do Conselheiro Heinz Georg Herwig

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito de Cruz Machado, Sr. Alvir Otto, acerca dos direitos trabalhistas dos servidores admitidos para cargos em comissão, incluindo o Fundo de Garantia por tempo de serviço (FGTS).

Em atendimento à Resolução nº 1222/01 desta Corte, o presente expediente veio acompanhado de Parecer da Assessoria Jurídica do Município, no sentido de que não existe suporte legal para o depósito do FGTS em virtude da natureza jurídica que reveste os cargos em comissão. Entende como obrigatórias as regras da CLT sobre anotação em carteira de trabalho e demais anotações gerais.

A Diretoria de Contas Municipais, por intermédio do Parecer nº 94/02, primeiramente observa o preenchimento dos requisitos de admissibilidade da Consulta e, quanto ao mérito, ressaltando que a resposta será sobre a tese levantada, não se constituindo em pronunciamento acerca do fato, destaca que os cargos em comissão são ocupados em caráter precário e que o desligamento não caracteriza a despedida arbitrária prevista no artigo 7º da Constituição Federal.

No entanto, discorda do entendimento da Assessoria do Município pois, destaca, se houve a prestação do serviço o vínculo empregatício é igualmente, incontestado. Afirma que desta forma, o empregado público ocupante de cargo em comissão terá direito ao recolhimento das parcelas relativas ao FGTS, que são deferidas a todos os trabalhadores sujeitos ao regime da CLT, sem distinção.

Acrescenta que tal entendimento depreende-se da leitura do artigo 15, § 1º da Lei nº 8.036, que estendeu o conceito de empregador adotado pela legislação trabalhista aos entes da administração direta, indireta ou fundacional, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Alerta a DCM que a Administração Pública que se utilizar do regime celetista não poderá adotá-lo parcialmente, devendo se submeter integralmente ao seu sistema.

Assim, conclui a Diretoria de Contas Municipais que se o Município é regido pelas regras da CLT, fica pacífica a obrigação do empregador efetuar o recolhimento do FGTS determinado pelo regime adotado.

A Procuradoria do Estado junto a esta Corte procede a análise da questão através do Parecer nº 7777/03, concordando com o posicionamento esposado pela Diretoria de Contas Municipais, manifesta-se no sentido de que ao adotar o regime celetista o Município automaticamente subordina-se a todas as regras da Consolidação das Leis do Trabalho. Assim, sendo o Município regido pela CLT deverá recolher o FGTS de todos os servidores sem distinguir o empregado efetivo ou comissionado.

É o Relatório.

VOTO

Do exposto, acompanhando o posicionamento da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal VOTO pelo conhecimento da Consulta e por sua resposta em tese, nos termos das aludidas manifestações, pela obrigação do recolhimento do FGTS quando o Município estiver subordinado ao Regime Celetista.

Sala das Sessões, em 22 de julho de 2003.

HEINZ GEORG HERWIG
Conselheiro Relator

DÍVIDA ATIVA

I. CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS - 2, L.C.101, ART. 14, § 3º, II.

Relator : Auditor Marins Alves de Camargo Neto
Protocolo : 496026/02-TC.
Origem : Município de Faxinal
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 07/03/03
Decisão : Resolução 3325/03-TC.
Presidente : Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN

Consulta. Possibilidade do não ajuizamento de débitos com valor inferior ao das custas, desde que não haja realmente nenhuma viabilidade econômica em se realizar a cobrança, mantendo-se o débito inscrito em dívida ativa. Administração Pública não pode baixar os créditos tributários prescritos da dívida ativa, já que tal ato não pode ser efetivado "ex officio" mas a pedido do interessado.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor MARINS ALVES DE CAMARGO NETO, RESOLVE responder a Consulta, sobre cobrança de créditos tributários, nos termos do voto escrito do Conselheiro NESTOR BAPTISTA.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e HEINZ GEORG HERWIG e os Auditores MARINS ALVES DE CAMARGO NETO, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e JAIME TADEU LECHINSKI.

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

Sala das Sessões, em 3 de julho de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

O Senhor Juarez Barreto de Macedo, Prefeito Municipal de Faxinal (Gestão 2001-2004), encaminha a seguinte consulta a esta Corte de Contas, face existência de dúvidas relacionadas com a exata interpretação do inciso II do parágrafo 3º do art.14 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

- 1) Pode-se baixar da dívida ativa os créditos tributários cujo montante seja inferior aos custos de cobrança?
- 2) O que se deve entender por montante do débito?
- 3) O que se deve entender por custos de cobrança?
- 4) Na avaliação da relação custo-benefício da execução fiscal, pode-se levar em conta a manifesta incapacidade patrimonial do contribuinte para solver a dívida?

PRELIMINARMENTE

O consulente é parte legítima para formular consulta e as dúvidas suscitadas enquadram-se na competência desta Casa, nos termos do art.31 da Lei nº 5.615/67.

Após a decisão desta Corte exarada na Resolução nº1222/01, o assessor jurídico da prefeitura municipal Sr. Sidnei Di Bacco (OAB/PR 27.582) manifestou-se da seguinte forma:

Em relação aos créditos tributários prescritos:

...

Confrontando-se os arts. 174 e 201, CTN, extrai-se que, regra geral, somente deve constar na dívida ativa – e, portanto, ser incluídos na respectiva receita do orçamento anual – os créditos tributários vencidos e não pagos até 5 anos após o lançamento. Não devem integrar a dívida ativa os créditos não vencidos e os inquinados pela decadência e prescrição, cabendo ao setor de tributação proceder às respectivas baixas em seus registros, bem como solicitar que outros departamentos também o façam (por exemplo, departamento de finanças e de contabilidade). Outrossim, estes últimos não impedem a expedição de certidão negativa, o mesmo ocorrendo com aqueles em curso de cobrança executiva em que tenha sido efetivada a penhora, ou cuja exigibilidade esteja suspensa, caso em que será emitida certidão positiva com efeitos negativos (CTN, art.206).

Em relação aos créditos tributários cujo montante seja inferior aos custos de cobrança:

...

Nesse diapasão, os créditos tributários cujo montante sejam inferiores aos custos de cobrança, ou cujo devedor apresente manifesta incapacidade patrimonial de adimpli-los, devem ser excluídos da dívida ativa – e, em consequência, da respectiva receita do orçamento anual -, cabendo ao setor de tributação proceder às respectivas baixas em seus registros, bem como solicitar aos outros departamentos que também o façam (por exemplo, departamento de finanças e de contabilidade).

Esta Diretoria de Contas Municipal discorda dos posicionamentos exarados, adotando como razão de decisão os termos do parecer abaixo.

MÉRITO

As questões nº 1 e 4 serão respondidas conjuntamente.

- 1) Pode-se baixar da dívida ativa os créditos tributários cujo montante seja inferior aos custos de cobrança? [sem grifo no original]
- 4) Na avaliação da relação custo-benefício da execução fiscal, pode-se levar em conta a manifesta incapacidade patrimonial do contribuinte para solver a dívida? [sem grifo no original]

Para o Direito Tributário, nos dizeres de Clóvis Beviláqua, remissão significa “liberação graciosa da dívida”, ou seja, perdão do tributo e, como consequência, penalidades e juros de mora.

Ao conceder a remissão o poder tributante renuncia ao seu direito subjetivo público, isto é, ao crédito tributário. Em razão da supremacia do interesse público, essa renúncia (a remissão, portanto) deve observar o previsto no art.172 do Código Nacional Tributário (CTN), que apresenta a seguinte redação:

Art.172. A lei pode autorizar a autoridade administrativa a conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário [sem grifo no original], atendendo:

- I – à situação econômica do sujeito passivo [sem grifo no original];
- II – ao erro ou ignorância escusáveis do sujeito passivo, quanto a matéria de fato;
- III – à diminuta importância do crédito tributário;
- IV – a considerações de equidade, em relação com as características pessoais ou materiais do caso;
- V – a condições peculiares a determinada região do território da entidade tributante.

Parágrafo único. O despacho referido neste artigo não gera direito adquirido [sem grifo no original], aplicando-se, quando

cabível, o disposto no art.155 [sem grifo no original].

O art. 155 do CTN determina o seguinte:

A concessão da moratória em caráter individual não gera direito adquirido e será revogada de ofício, sempre que se apure que o beneficiado não satisfazia ou deixou de satisfazer as condições ou não cumpria ou deixou de cumprir os requisitos para a concessão do favor, cobrando-se o crédito acrescido de juros de mora:

I – com imposição da penalidade cabível, nos casos de dolo ou simulação do beneficiado, ou de terceiro em benefício daquele;

II – sem imposição de penalidade, nos demais casos.

Parágrafo único. No caso do inciso I deste artigo, o tempo decorrido entre a concessão da moratória e sua revogação não se computa para efeito da prescrição do direito à cobrança do crédito; no caso do inciso II deste artigo, a revogação só pode ocorrer antes de prescrito o referido direito.

Destarte, o contido no parágrafo único do art.172 do CTN acompanha o que foi disposto no art.155 do CTN no sentido de autorizar que tanto a remissão quanto a moratória concedida em caráter individual seja revogada de ofício, sempre que se apure que o beneficiado não satisfazia ou deixou de satisfazer as condições ou requisitos para a concessão do favor.

O art.155 do CTN ganha, assim, destaque especial no mundo tributário já que se aplica aos casos de: moratória (art.155), remissão (art.172), isenção (art.179, §2º) e anistia (art.182, parágrafo único).

Assim, a situação econômica do sujeito passivo e a diminuta importância do crédito tributário devem ser levados em consideração pela administração pública, mediante a observação do exposto acima, sendo que ambas as situações não caracterizam renúncia de receita, já que a primeira hipótese encontra respaldo no Parecer nº 15695/01 do douto Procurador Gabriel Guy Léger, anexado ao presente expediente, que respaldou a Resolução nº 11597/01 e a segunda espalda-se na própria Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000), citada abaixo:

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 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 [sem grifo no original] anistia, remissão [sem grifo no original], subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação 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 decorre 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 [sem grifo no original].

Diante do exposto, é de suma importância que o administrador público saiba que o apresentado no parágrafo 3º, do artigo citado acima, não é considerado como renúncia de receita, sendo que em todos os outros fatos onde exista a obrigação legal de proceder cobrança dos seus créditos tributários dentro dos prazos legais, acarretam em renúncia fiscal, a qual só pode ser admitida quando precedida de estudo e planejamento, de modo a identificar as consequências imediatas e futuras sobre a arrecadação e indicar as medidas de compensação cabíveis, como determina o art.14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como para não caracterizar descumprimento do art.30, III, da Constituição Federal.

Assim, uma vez caracterizada a renúncia fiscal sem as observâncias legais, conjugada com a omissão do administrador em cobrar os créditos tributários nos prazos legais, a sua conduta poderá ser enquadrada como ato de improbidade administrativa, conforme o previsto no art.10, inc. X, da Lei nº 8.429/92, e crime de responsabilidade fiscal, conforme o Decreto Lei nº201/67, 1º, XIV.

Nesse sentido, cita-se, ainda, o posicionamento do ilustre José SOUTO MAIOR BORGES:

... o embasamento constitucional do art.14 é, sob outro aspecto, muito mais elevado do que numa análise superficial transparente. Ele dá efetividade à CF, art.37, caput, que inclui, juridicizando-a, a moralidade [sem grifo no original] dentre os princípios retores da administração pública. Sob esse aspecto, são proeminentes os seus objetivos: evitar a concessão de favores e privilégios inconstitucionais, que inspiram a descontinuidade administrativa, sobretudo em períodos terminais dos mandatos do administrador público. Concessão de benesses fiscais demagógicas de fim de mandato, que serão suportadas pelos sucessores das administrações cessantes, contra esse outro princípio condicionante da função administrativa, o da impessoalidade [sem grifo no original] da administração. ...

O administrador público, diante do exposto, antes de não ajuizar os débitos fiscais em valores inferiores ao das custas processuais deverá promover formas de incentivo que permitam ao cidadão a quitação dos seus débitos fiscais através de programas específicos de cobrança, para que não haja beneficiamento do mau em relação ao bom pagador, promovendo uma desigualdade de tratamento que poderá gerar revolta na população, criando uma filosofia de não se querer pagar os tributos em dia.

Reitera-se, assim, a necessidade da revisão dos procedimentos administrativos pendentes à cobrança do crédito tributário (através da instituição de um setor administrativo que promova a arrecadação buscando o convencimento pessoal do cidadão) por intermédio da implementação de medidas efetivas de arrecadação dos tributos, especialmente do IPTU, ISS e dívida ativa, no sentido de averiguar a correção dos valores envolvidos, levando-se em consideração a multa, a correção monetária e os juros, visando a observância dos preceitos legais e regentes da matéria tributária.

Além disso, o administrador deve observar atentamente a possibilidade, caso não haja permissivo legal em contrário no Código Tributário Municipal – CTM (alguns CTMs determinam o lançamento de ofício no dia 1º de janeiro), de nos tributos que possuem lançamento de ofício, realizar a junção do mesmo, de um único sujeito passivo, até o término do quinto ano (já que o prazo de decadência é de cinco anos para o Código Tributário Nacional - art. 173), efetivando, desta forma, o lançamento do crédito, sem acréscimos, visando valer a pena a cobrança.

Conclui-se, desta feita, que se o crédito tributário não tiver sido remido (hipótese do art. 172 do CTN), é admissível o não ajuizamento de débitos com dívida inferior ao das custas, desde que não haja realmente nenhuma viabilidade econômica em se realizar a cobrança, sendo que o débito deverá ser mantido em dívida ativa.

No mesmo caminho, a Administração Pública não pode baixar os créditos tributários prescritos já que tal ato não pode ser efetivado “ex officio”, mas a pedido do interessado.

Com relação ao controle contábil dos créditos (decorrentes de dívida ativa) prescritos que eventualmente demonstra a preocupação do consultante, estes valores deverão ser transferidos para a conta de compensação (art. 105 – Lei 4320/64), com título adequado, de forma que os haveres constantes do ativo permanente expressem a realidade e da mesma forma ocasionais recuperações de valores ficam asseguradas neste controle compensatório.

2) O que se deve entender por montante do débito? [sem grifo no original]

O art. 2º, § 2º da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980 (Dispõe sobre a cobrança judicial da dívida Ativa da Fazenda Pública e dá outras providências) apresenta a seguinte definição:

§ 2º A Dívida Ativa da Fazenda Pública, compreendendo a tributária e a não-tributária, abrange atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato [sem grifo no original].

Desta feita, o montante da dívida é constituída pelo valor do crédito tributário, somado a atualização monetária, aos juros, a multa de mora e aos demais encargos previstos em lei ou contrato.

3) O que se deve entender por custos de cobrança? [sem grifo no original]

O art. 39 da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980 (Dispõe sobre a cobrança judicial da dívida Ativa da Fazenda Pública e dá outras providências), apresenta a seguinte narrativa:

A Fazenda Pública não está sujeita ao pagamento e emolumentos. A prática dos atos judiciais de seu interesse independe de preparo ou de prévio depósito.

O oficial de justiça, contudo, não está obrigado a arcar, em favor da Fazenda Pública com as despesas necessárias para a execução de atos judiciais, sendo que tal posicionamento foi consolidado pela Súmula nº 190 do STJ.

Destarte, o Município terá que na execução fiscal, processada perante a Justiça Estadual, antecipar o numerário destinado ao custeio das despesas com o transporte dos oficiais de justiça.

Diante do exposto, poderá a consulta ser respondida, adotando-se como razão de decidir, os termos desta manifestação.

É o parecer, s.m.j.

DCM, em 16 de dezembro de 2002.

PATRICIA DE GASPERI BOLSANELLO

Assessora Jurídica

Parecer 1092/03

Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas

Trata o presente expediente de Consulta encaminhada pelo Prefeito de Faxinal, Sr. Juarez Barreto de Macedo, buscando esclarecimentos sobre o artigo 14, § 3º, II da Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) formulando os seguintes questionamentos:

“1 - Pode-se baixar da dívida ativa os créditos tributários cujo montante seja inferior aos custos de cobrança?”

“2 – O que se deve entender por montante do débito?”

“3 – O que se deve entender por custos de cobrança?”

“4 – Na avaliação da relação custo-benefício da execução fiscal, pode-se levar em conta a manifesta incapacidade patrimonial

do contribuinte para solver a dívida?"

As questões vieram acompanhadas do entendimento do departamento jurídico do município (fls. 05/09).

Enviado os autos à DCM, em excelente parecer de fls. 13/20 (par. 223/02 - DCM), da lavra da Assessora Jurídica Patrícia de Gasperi Bolsanello, afastou-se as conclusões exaradas pela assessoria jurídica do município, passando-se a examinar, sistematicamente, as questões propostas.

Este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas corrobora a análise da Diretoria de Contas Municipais desta Casa, detalhando a seguir os motivos pelos quais adota esta posição.

Dispõe o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

"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 condições, 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.

Todos os questionamentos formulados referem-se à inteligência e alcance do § 3º, II acima grifado.

Em primeiro ponto, cumpre esclarecer que este Membro do Parquet Especial entende trata-se de verdadeira remissão tributária a figura estampada no art. 14, § 3º, II da LRF.

Acompanha-se, neste sentir, a doutrina de José SOUTO MAIOR BORGES que arremata:

"Aliás a remissão de créditos tributários já está prevista no CTN, art. 172, III, quando o benefício tenha por pressuposto a diminuta importância do crédito tributário. A LC 101 dá a matéria um parâmetro mais objetivo e menos influenciável pelo subjetivismo no ato-de-aplicação: arrecadação mais onerosa do que a receita dela decorrente. Mas esse último pressuposto nada tem de extrafiscal (incentivo). É construído legalmente a partir de considerações estritamente fiscais, i. é, ligadas à inexpressividade da arrecadação do tributo." (Revista Dialética de Direito Tributário, n.º 63, p. 93 - grifos nossos)

Do exposto, compreende-se que o art. 172, III do CTN não se confunde com o art. 14, § 3º, II da LRF, embora lhe dê pressuposto. Ou seja, a hipótese do CTN é bem mais ampla (gênero), sendo que o "cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança" (LRF) é figura específica e objetiva inserida na redação maior e que possui tratamento diferenciado em relação às condições impostas no artigo 14 (trata-se de exceção à renúncia de receita).

Com isso, quer-se frisar que o instituto tratado no art. 14, § 3º, II da LRF, vincula-se inteiramente ao princípio da reserva legal como, de resto, já enfatiza a Constituição Federal:

"Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

§ 6º. Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas (...)" (grifos nossos)

Assim, proíbe-se a chamada "norma em branco" (LOBO TORRES), devendo a remissão estar veiculada em lei específica e exclusiva, efetivada somente com a exata subsunção do fato à norma autorizadora.

Ainda neste aspecto, notamos que o art. 14, § 3º, II da LRF é bastante específico (e objetivo) não comportando sua conjugação com dados estranhos à sua redação (v. g. "manifesta incapacidade patrimonial"), sob pena de descaracterização da exceção almejada pelo legislador complementar ao confeccionar o artigo 14.

Vê-se, portanto, que a análise da relação custo-benefício da execução fiscal (para os fins do § 3º, II, em comento) deve se pautar, tão somente, no binômio "montante do débito (i) inferior aos custos de cobrança (ii)", não podendo sofrer influências da

variável “manifesta incapacidade patrimonial do contribuinte para solver a dívida” (cf. exposto no quesito 4), hipótese que poderá ser subsumida nos demais itens do artigo 172 do CTN. Para tais casos de remissão, e aqui reside a importância da distinção, aplica-se perfeitamente o conceito de renúncia dado no artigo 14, § 1.º da LC 101/00, devendo-se obedecer as condições impostas no art. 14. O mesmo não ocorre, por outro lado, no caso do § 3.º, inciso II.

Como regra de ouro hermenêutica, vale a máxima de que as exceções interpretam-se restritivamente.

Ou seja, a “manifesta incapacidade patrimonial do contribuinte para solver a dívida” é dado relevante e válido para a concessão de remissão na forma genérica do art. 172 do CTN. Não pode, porém, ser conjugado à hipótese excepcional do art. 14, § 3.º, II.

Em relação à baixa da dívida ativa dos créditos tributários cujo montante seja inferior aos custos de cobrança devemos ter em mente o propósito e as perspectivas que a LRF quis empregar à matéria, na busca da Gestão Fiscal Responsável e Competente.

Dentro desta idéia é que afirmou a Diretoria de Contas Municipais (fls. 18) que o administrador público “antes de não ajuizar os débitos fiscais em valores inferiores ao das custas processuais deverá promover formas de incentivo que permitam ao cidadão a quitação dos seus débitos fiscais através de programas específicos de cobrança”, concluindo-se “que se o crédito tributário não tiver sido remido (hipótese do art. 172 do CTN), é admissível o não ajuizamento de débitos com dívida inferior às das custas, desde que não haja realmente nenhuma viabilidade econômica em realizar a cobrança, sendo que o débito deverá ser mantido em dívida ativa.” (grifos do original)

De fato. O simples não ajuizamento de débitos fiscais em valores inferiores ao das custas de cobrança não significa concessão de remissão. Assim, permanece a existência da dívida ativa, que apenas não está sendo executada. Porém, obedecida às disposições do Código Tributário Municipal (cf. salientado as fls. 18), deve o Gestor implementar a junção dos tributos de um único sujeito passivo, antes do término do quinto ano, possibilitando-se a cobrança. Nestes casos, também se deve evitar o grave erro de considerar o pequeno valor em referência ao valor original e não ao valor corrigido monetariamente.

Com essas medidas, evita-se o coroamento do mau pagador em detrimento do bom pagador.

Nunca é demais lembrar ser dever legal e moral do gestor público pautar-se em critérios de economicidade e de não estímulo à inadimplência fiscal. Evita-se, nesse proceder, tipificações penais e administrativas indesejadas.

Quanto à conceituação de “montante do débito” e “custos de cobrança” acompanha-se integralmente o dito no parecer n.º 223/02 – DCM que remete, respectivamente, aos seguintes dispositivos: artigo 2.º, § 2.º e artigo 39, ambos da Lei 6830/80.

Por fim, em relação à expressão “custos de cobrança” inserta no artigo 14, § 3.º, II da LRF, lembramos que a “manifesta incapacidade patrimonial do contribuinte” lhe é elemento estranho.

De todo o exposto, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opina pelo conhecimento desta consulta, e que a resposta ao consulente seja nos termos deste pronunciamento aliado às observações e providências sugeridas pela DCM no parecer n.º 223/02 (fls. 13-20).

É o parecer.

Curitiba, 20 de janeiro de 2003.

Michael Richard Reiner
Procurador

Voto do Conselheiro Nestor Baptista

É o presente, consulta formulada pelo Município acima indicado sobre cobrança de créditos tributários. Os questionamentos são os seguintes:

- “1) Pode-se baixar da dívida ativa os créditos tributários cujo montante seja inferior aos custos de cobrança?
- 2) O que se deve entender por montante de débito?
- 3) O que se deve entender por custos de cobrança?
- 4) Na avaliação da relação custo-benefício da execução fiscal, pode-se levar em conta a manifesta incapacidade patrimonial do contribuinte para solver a dívida?”

Acompanha a consulta, parecer da assessoria jurídica municipal, através do advogado Sidnei Di Bacco, concluindo que existe possibilidade de o Município baixar da dívida ativa os créditos tributários prescritos e aqueles cujo montante seja inferior aos custos de cobrança (fls. 9).

Recebida a indagação seguiu-se parecer da Diretoria de Contas Municipais – DCM (nº 223/02). No seu estudo a Diretoria, respondendo conjuntamente as questões de nºs 1 e 4. Na primeira indagação conclui que é possível (legal) o não ajuizamento de débitos com dívida inferior ao das custas, desde que não haja realmente nenhuma viabilidade econômica em se realizar a

cobrança, sendo que o débito deverá ser mantido em dívida ativa. Da mesma forma, a Administração Pública não poderia baixar os créditos tributários prescritos já que tal ato não pode ser efetivado "ex-officio", mas a pedido do interessado. Adiciona, ainda, a DCM que a situação de insolvência do contribuinte é fator que poderá provocar a remissão do crédito tributário (arts. 155 e 172, do Código Tributário Nacional) que, no entanto, tem caráter provisório, revogável a partir do momento que o contribuinte se torne solvente. Adverte, no mesmo quesito, que "antes de ajuizar os débitos fiscais em valores inferiores ao das custas processuais deverá promover formas de incentivo que permitam ao cidadão a quitação do seus débitos fiscais através de programas específicos de cobrança, para que não haja beneficiamento do mau em relação ao bom pagador, promovendo uma desigualdade de tratamento que poderá gerar revolta na população, criando uma filosofia de não se querer pagar os tributos em dia."(SIC).

Nas respostas as questões de n.ºs. 2 e 3, a DCM apontou para o que dispõe o art. 2º, § 2º, da Lei nº 6.830/80 (Lei de Execução Fiscal) que define dívida ativa da Fazenda Pública, compreendendo a tributária e a não-tributária, abrangendo atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato. Definiu também o que se entende por custos de cobrança, lembrando que o art. 39, da Lei de Execução Fiscal, prevê que a Fazenda Pública não está sujeita ao pagamento e emolumentos; pois, a prática de atos judiciais de seu interesse independe de preparo ou de prévio depósito, restando apenas arcar com as despesas necessárias a consecução de atos judiciais (ex. oficiais de justiça), conforme estabelece a Súmula nº 190, do STJ.

O Ministério Público junto a esta Corte, em seu parecer (nº 1092/03), louvando-se nas afirmações da DCM, ressalta que o dispositivo do art. 13, §3º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao não reconhecer como renúncia de receita o cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança, pauta-se unicamente pelo binômio "montante de débito (i) inferior aos custos de cobrança(ii)", não incluído, portanto, qualquer referência a "manifesta incapacidade patrimonial do contribuinte para solver a dívida"(fls. 32). Sublinha, como a DCM, a importância de meios de cobrança administrativa, que evitem prescrição ou cenários de inadimplemento de pequenas quantias. Por fim, alinha que o simples não ajuizamento de débitos fiscais em valores inferiores ao das custas de cobrança não significa concessão de remissão, permanecendo a dívida, que apenas não está sendo executada. Recomenda, ainda, que o Gestor implemente a junção dos tributos de um único sujeito passivo, antes do término do quinto ano, possibilitando-se a cobrança (deve ser, sempre, considerado o valor corrigido monetariamente, para efeitos de visualizar a viabilidade da cobrança).

É o relatório.

As questões suscitadas pelo Prefeito foram abordadas com propriedade pela DCM, e acompanhado pelo Ministério Público junto a esta Corte, de modo que seria palavroso discorrer sobre temas sobre o qual concordo, inclusive quanto aos cuidados de bem estruturar um sistema arrecadador que incentive o pontual contribuinte. Todavia, faço duas observações que devem ser somadas as intervenções relatadas. A primeira diz respeito a expressa previsão (exigência) de que somente por lei (em seu sentido formal) poder-se-á autorizar (fixar) o não ajuizamento de ações de execução fiscal, tendo em vista sua inviabilidade econômica (situação econômica do sujeito passivo e diminuta importância do crédito tributário). A segunda observação situa-se na necessidade de uma atualização dos créditos inscritos em dívida ativa, somando-se juros, multas e correções legais, para que se tenha em dia os valores que são passíveis de ajuizamento. Pois, muitas vezes, podem ocorrer situações onde valores limítrofes de inviabilidade econômica podem tornar-se, com a incidência de acessórios, perfeitamente viáveis. E, neste caso, estar-se-ia obrigado, diante da indisponibilidade do interesse público, a promover o competente processo executivo.

Assim, diante do que foi aduzido pela DCM e Ministério Público junto a esta Corte e, das cautelas apontadas, VOTO pela resposta da consulta nos termos já referidos.

É o voto.

Sala de Sessões em 3 de julho de 2.003.

Conselheiro NESTOR BAPTISTA.
Relator

FUNDEF

I. MERENDA ESCOLAR.

Relator : Conselheiro Rafael Iatauro
Protocolo : 200259/02-TC.
Origem : Município de Paranaguá
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 09/23/03
Decisão : Resolução 6047/03-TC.
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Aquisição de merenda escolar com verba do FUNDEF para alunos do 1º grau. Impossibilidade.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro RAFAEL IATAURO, RESOLVE responder a Consulta, pela impossibilidade de aplicação das verbas destinadas ao FUNDEF, para fins diversos daqueles estipulados na respectiva legislação, nos termos dos Pareceres nºs 140/02 e 4727/03, 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, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e o Auditor MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

Foi presente a Procuradora do Estado junto a este Tribunal, VALÉRIA BORBA.

Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

Parecer nº: 140/02 Diretoria de Contas Municipais

O Sr. Mario Manoel das Dores Roque, Prefeito Municipal de Paranaguá, formula consulta a este Egrégio Tribunal, indagando sobre a possibilidade de aquisição de merenda escolar a ser distribuída aos alunos do primeiro grau, com recursos provenientes do FUNDEF. Alega que mesmo tendo aplicado tais verbas nos destinos prescritos na legislação, acredita que não conseguirá alcançar o percentual constitucional de 25% com a educação.

PRELIMINARMENTE

Presentes os pressupostos de admissibilidade de consultas previstos no art.31 da lei Estadual n.º 5.615/67, bem como, a presente encontra-se instruída com parecer da assessoria jurídica local, nos termos da Resolução n.º 1.222/01 de 13/02/01, do município de Cafelândia.

MÉRITO

Primeiramente é necessário esclarecer que a dúvida do consulente é fruto de confusão quanto ao entendimento da legislação pertinente, no que diz respeito às verbas a serem aplicadas na educação de modo geral e no ensino fundamental, em particular, através de recursos destinados ao Fundef.

Determina o Art. 212, da Constituição Federal, que deverá o Município aplicar 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Já a Lei nº 9.424/96, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, estabelece a origem dos recursos que comporão o referido Fundo, onde e em que deverão ser aplicadas tais verbas.

Portanto, os 25% que o consulente teme não conseguir aplicar, refere-se ao montante constitucional que deverá o Município destinar ao ensino de modo geral. Independentemente da modalidade de atuação (ensino fundamental ou de 2º grau) a regra constitucional estabelecida pelo art. 212, §4º, dispõe que os programas suplementares de alimentação e saúde serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

Assim, dando regulamentação a tal dispositivo, a Lei Federal nº 9394/96, não considera a alimentação no contexto da manutenção e desenvolvimento do ensino.

Diante disso, entendemos, s.m.j., que a indagação do consulente poderá ser respondida nos termos deste parecer.

DCM, 05 de setembro de 2002.

Luiz Gustavo Merolli Sória
Consultor Jurídico

Trata o presente protocolado de consulta enviada a esta Corte de Contas pelo Prefeito do Município de Paranaguá, senhor Mario Manoel das Dores Roque, acerca da possibilidade da Municipalidade adquirir merenda escolar para alunos do ensino fundamental com a verba do FUNDEF.

Em que pese a Assessoria Jurídica local visualize a possibilidade da aplicação da verba anteriormente mencionada em alimentação, a Diretoria de Contas Municipais entende ser impossível tal situação de acordo com a legislação vigente.

Preliminarmente, ressalta-se a legitimidade da parte consulente em interpor consulta a esta Corte de Contas, nos termos da Lei Estadual nº 5615/67, sendo também pertinente no tocante a matéria em análise, conforme Resolução nº 1222/01 - TC.

No que tange a aquisição de merenda escolar com recursos oriundo de verbas do Fundef, temos que o presente fundo foi constituído com finalidade específica definida tanto pela Lei nº 9424/96, quanto pela Constituição Pátria, a qual prevê em seu artigo 212, a necessidade de aplicação por parte dos municípios de, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita advinda de impostos, à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e médio.

Trazendo a baila o caso em alvitre, nota-se que o parágrafo 4º, do artigo supra, sustenta que programas suplementares de alimentação e saúde custear-se-ão com recursos de contribuições sociais e orçamentários.

Neste sentido, dispõe a Lei nº 9.424/96, acerca do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, prevendo destinação dos recursos os quais compõe o referido Fundo e respectivas aplicações, concluindo não constituírem despesas de manutenção de ensino as realizadas com programas de alimentação.

Em decisão anteriormente proferida por esta Corte de Contas, Resolução nº 14588/98-TC, extrai-se o entendimento, sumulado por este Tribunal, de que verbas alocadas ao FUNDEF não podem ser relocadas para outros fins, visto que as despesas custeadas pelo referido Fundo, possuem finalidade específica.

Ante ao exposto e corroborando com o entendimento da explanado pela douta Diretoria, este Ministério Público de Contas manifesta-se pela impossibilidade de aplicação das verbas destinadas ao Fundef para fins diversos daqueles estipulados na respectiva legislação pátria.

É o parecer.

Curitiba, 24 de abril de 2003.

Kátia Regina Puchaski
Procuradora-Geral

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

1. INCLUSÃO DE PROGRAMA NÃO ESTABELECIDO NO PLANO PLURIANUAL.

Relator : Conselheiro Nestor Baptista
Protocolo : 268457/02-TC.
Origem : Câmara Municipal de Santana do Itararé
Interessado : Presidente da Câmara
Sessão : 08/14/03
Decisão : Resolução 4558/03-TC.
Presidente : Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN

Consulta. Necessidade de aprovação de Lei específica para acrescentar programa aprovado na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO ao Plano Plurianual - PPA.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, RESOLVE responder a Consulta, pela necessidade de aprovação de Lei específica para acrescentar programa aprovado na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO ao Plano Plurianual - PPA, nos termos dos Pareceres nºs 105/02 e 5557/03, 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, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e o Auditor CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES.

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

Sala das Sessões, em 14 de agosto de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

O Presidente da Câmara Municipal de Santana do Itararé, Sr. Gilmar Egídio Pereira, formula consulta a este Egrégio Tribunal, indagando o seguinte:

“Quando a LDO inclui programa não estabelecido no plano plurianual é necessário editar lei específica para acrescentar no referido plano o programa ou com a simples aprovação da LDO esse programa já é acrescentado tacitamente ao plano plurianual.”

PRELIMINARMENTE

Presentes os pressupostos de admissibilidade de consultas previstos no art.31 da lei Estadual n.º 5.615/67, bem como, a presente encontra-se instruída com parecer da assessoria jurídica local, nos termos da Resolução n.º 1.222/01 de 13/02/01, do município de Cafelândia.

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.”

Contudo, cabe salientar que a dúvida suscitada foi suficientemente elucidada pelo parecer jurídico da assessoria local, da qual extrai-se a seguinte conclusão:

“Dessa forma, opinamos pela necessidade de aprovação de lei específica para acrescentar programa aprovado na LDO ao PPA, para que haja a correta revisão, em conformidade com o que dispõe o art. 167, § 1º, da CF.”

Isto posto opina-se que a consulta seja respondida nos termos deste parecer.

DCM, em 31 de julho de 2002.

Luiz Gustavo Merolli Sória
Consultor Jurídico

PARECERN.º5557/03
Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas

O Presidente da Câmara Municipal de Santana do Itararé, Vereador Gilmar Egídio Pereira, é parte legítima para formular consulta perante esta Corte de Contas – art. 31, da Lei n.º 5.615/67.

A consulta faz-se acompanhar de parecer da Assessoria Jurídica local, atendendo, portanto a Resolução n.º 1.222/01, deste Tribunal. Pertinente, também, a matéria alvitada.

O consulente indaga sobre:

Quando a LDO inclui programa não estabelecido no Plano Plurianual, é necessário editar Lei específica para acrescentar no referido plano o programa ou com a simples aprovação da LDO esse programa já é acrescentado tacitamente ao Plano Plurianual?

A Assessoria Jurídica local exarou parecer no sentido de que quando a LDO apresentar programação não elencada no PPA e sendo os dois instrumentos independentes, não é possível haver alterações tácitas em um dos instrumentos pela aprovação do outro.

Concluiu, opinando pela necessidade de aprovação de lei específica para acrescentar programa aprovado na LDO ao PPA, visando a correta revisão, em conformidade com o que dispõe o artigo 167, § 1º, da Constituição Federal/88.

A Diretoria de Contas Municipais ratificou o entendimento da Assessoria Jurídica local.

Ante o exposto, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em tese, constatando a cristalinidade da norma pertinente, concorda com os pareceres retro apresentados e, sugere à Câmara Municipal de Santa do Itararé, aprovar lei específica para acrescentar programa aprovado na LDO, visando a correta revisão, em conformidade com o que dispõe o art. 167, § 1º da Constituição Federal/88.

É o parecer.

Curitiba, 13 de maio de 2003.

KATIA REGINA PUCHASKI
Procuradora Geral

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

1. REDUÇÃO DE ALÍQUOTA - 2. RENÚNCIA DE RECEITA - 3. IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS - ISS.

Relator : Conselheiro Artagão de Mattos Leão
Protocolo : 136139/03-TC.
Origem : Município de Turvo
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 09/23/03
Decisão : Resolução 6114/03-TC.
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Benefício fiscal. Pressupostos exigidos na LRF não atendidos. ISS. EC nº 37/2002. Dependência de edição de Lei Complementar nacional para regular a forma e condições para a concessão de benefícios. Impossibilidade enquanto não regulamentada a norma constitucional.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, RESOLVE responder a Consulta, pela impossibilidade de concessão de benefícios a particular na aplicação do imposto sobre serviços - ISS, nos termos dos Pareceres nºs 141/03 e 12929/03, 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, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, e o Auditor MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

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

Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

Parecer nº 141/03
Diretoria de Contas Municipais

O Sr. João Maria Prestes Bastos, Prefeito Municipal de Turvo, dirige-se a esta Corte de Contas com o intuito de dirimir dúvida acerca da renúncia de receita ou redução de tributos recolhidos pela Empresa Ibema, que estaria aumentando seu parque industrial no Município.

PRELIMINARMENTE

Presentes os pressupostos de admissibilidade de consultas previstos no art.31 da Lei Estadual n.º 5.615/67, bem como, a presente encontra-se instruída com parecer da assessoria jurídica local, nos termos da Resolução n.º 1.222/01 de 13/02/01, do Município de Cafelândia.

Contudo cabe salientar que a consulta em tela será respondida em tese, no intuito de colaborar com a administração municipal, pois não compete a esta Casa de Contas a análise de caso concreto.

MÉRITO

Para fins de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal o conceito de "renúncia de receita" refere-se à "renúncia de receita tributária", entendida como a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária (art. 14, caput, LRF). No § 1º, do mesmo artigo, o legislador exemplificou algumas espécies de incentivos ou benefícios tributários:

"Art. 14 -

§ 1º. LRF - 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."

Os tributos cuja instituição e arrecadação compete aos municípios são aqueles previstos nos arts. 145 e 156 da Constituição Federal, compreendendo o imposto predial e territorial urbano (IPTU), o imposto sobre transmissão inter vivos de bens imóveis (ITBI), o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), as taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos, e as contribuições de melhoria, decorrentes de obras públicas.

Além da preocupação com a eficiência na instituição, previsão e arrecadação de tributos, a LRF estabeleceu condições e limites para a renúncia de receitas tributárias, certamente atenta para o fato de que também nesta seara ocorrem excessos, nem sempre em consonância com o interesse público.

A partir de agora, qualquer ato que importe renúncia de receita deve ser precedido de minucioso estudo e planejamento, de modo a identificar as consequências imediatas e futuras sobre a arrecadação e indicar as medidas de compensação cabíveis. Não há mais espaço para improvisações ou soluções simplistas do tipo "as despesas correrão por conta do orçamento". São pressupostos

para a renúncia de receitas (LRF, art. 14, caput e incisos I e II):

- estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a vigência da renúncia e nos dois seguintes;
- atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes orçamentárias;
- demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de metas fiscais das LDO, ou;
- adoção de medidas de compensação no exercício em que deva iniciar a vigência da renúncia e nos dois seguintes, por meio do aumento da receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Importante esclarecer que as medidas deverão ser implementadas antes da edição do ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício fiscal.

No que concerne os aspectos tributários propriamente ditos, destaca-se do art. 175 do CTN – Código Tributário Nacional, as hipóteses de exclusão do crédito tributário.

“art. 175 – Excluem o crédito tributário

I – a isenção;

II – a anistia

§ Único – A exclusão do crédito tributário não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias, dependentes da obrigação principal cujo crédito seja excluído, ou dela consequente.”

Portanto, depreende-se do tema ora analisado, que a Lei de Responsabilidade Fiscal não veda a concessão de benefícios fiscais. O que se quer evitar é que a concessão de tais benesses venha comprometer a efetivação das receitas previstas no orçamento e em consequência gerar déficits (despesa maior que a receita).

Como se sabe, na lei orçamentária anual fixa-se a despesa no mesmo montante da receita prevista e, se durante a execução do orçamento por qualquer motivo a receita não se confirma, deverá haver uma compensação, ou com o aporte de novas receitas antes não previstas ou com a diminuição da despesa.

Todavia, se o benefício fiscal foi considerado na estimativa de receita da lei orçamentária, não haverá risco de déficit, pois a despesa terá sido fixada já levando em conta a perda de receita. O que se quer evitar é que a perda de receita seja decidida e implantada ao longo da execução do orçamento já pronto, de maneira improvisada, sem qualquer planejamento prévio.

Assim o Município deverá elaborar a estimativa do impacto financeiro-orçamentário, bem como demonstrar que a renúncia fiscal, pois trata-se isenção especial, foi considerada na estimativa da receita quando da elaboração do orçamento, e de que não serão afetadas as metas a que se referem os incisos I e II do art. 14 da LRF.

Feita a presente análise em tese do tema suscitado pelo consulente, corrobora-se o parecer jurídico exarado pela assessoria local, do qual destaca-se:

“ Para que houvesse a redução daquela alíquota, como quer a requerente, caberia ao Município, quando do envio da LDO à Câmara Municipal, fazer constar a renúncia daquela receita, respeitando o disposto no art. 14 da Lei Complementar 101/2000, bem como na Lei Orçamentária.

.....
Nestas condições, esta assessoria opina contrariamente ao pedido, em razão da falta de amparo legal.”

Isto posto opina-se que a consulta em epígrafe seja respondida nos termos deste parecer.

DCM, em 26 de maio de 2003.

Luiz Gustavo Merolli Sória

Consultor Jurídico

PARECER : 12929/03

Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas

1. Versa o presente expediente acerca de consulta formulada pelo interessado, visando dirimir dúvidas acerca da possibilidade de concessão de benefícios a particular na aplicação do imposto sobre serviços - ISS.

No Parecer juntado pela Assessoria Jurídica local, há opinativo pela impossibilidade em face do descumprimento do disposto na LC nº 101/2000 – art. 14, bem como na lei orçamentária anual.

2. No exame que fez a DCM, através do Parecer nº 141/03, da lavra do Consultor Jurídico Luis Sorria, se examinou a matéria sob a ótica da LRF, verificando que no caso haveria renúncia de receita e que não houve o cumprimento dos requisitos do art. 14 da referida lei, opinando em consonância com a assessoria local, pela impossibilidade na concessão do benefício – redução de alíquota do ISS.

3. Além dos aspectos já examinados – correspondência com os pressupostos fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe comentar dois outros elementos:

Por primeiro, a quebra da impessoalidade e isonomia, visto que a pretensão do Município não é a de implementar um programa de benefícios extensíveis à generalidade dos contribuintes, mas tão somente à uma empresa IBEMA, o que fere tais princípios cogentes ao administrador público (art. 37, caput da CRFB/88).

Por fim, em face da Emenda Constitucional nº 37/2002, a normatização da forma e condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais relacionados ao ISS municipal poderão ser concedidos e revogados depende de Lei Complementar a ser editada pela União, pela redação que foi dada ao art. 156, §3º, III da CRFB/88, norma ainda não regulamentada.

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

É o Parecer.

Curitiba, 28 de agosto de 2003 .

ELIZEU DE MORAES CORRÊA

Procurador

LICITAÇÃO

1. PERMISSÃO PRECÁRIA DE USO - 2. CARTA-CONVITE - 3. CONCORRÊNCIA.

Relator : Conselheiro Artagão de Mattos Leão
Protocolo : 357298/02-TC.
Origem : Município de Mallet
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 08/14/03
Decisão : Resolução 4608/03-TC.
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Permissão precária de uso de salas do terminal rodoviário do Município, através de licitação na modalidade carta-convite. Impossibilidade, por contrariar disposição da Lei nº 8.666/93.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, RESOLVE responder a Consulta, pela inadmissibilidade da realização de procedimento licitatório na modalidade convite, para permissão precária de uso de salas do terminal rodoviário do Município, nos termos dos Pareceres nºs 154/02 e 8696/03, 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, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e o Auditor CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES.

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

Sala das Sessões, em 14 de agosto de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN

Presidente

Parecer nº: 154/02 - Diretoria de Contas Municipais

O Prefeito Municipal de Mallet, Sr. Lauro Baran formula consulta a este Tribunal, indagando sobre a necessidade de realização de procedimento licitatório, na modalidade concorrência pública, para permissão precária de uso de salas do terminal rodoviário do Município, juntando cópia das Leis Municipais 594/97 e 660/02, do Edital de Licitação e minuta do Termo de Permissão de Uso.

O Parecer da Assessoria Jurídica local relata tais fatos e opina pelo questionamento a este Tribunal, entre outras considerações.

Mérito

Pretende o consulente, por medida de economia processual, realizar licitação na modalidade carta-convite, para concessão de permissão precária de uso de salas do terminal rodoviário do Município.

Contudo a pretensão esbarra em impedimento legal expresso na Lei nº 8.666/93, disposto no § 3º do art.23:

“§ 3º. A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores, ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País”.(nosso grifo)

Portanto, quaisquer elucubrações a respeito do tema são, de qualquer modo, contrárias as prescrições da Lei de

Licitações e Contratos, dispostas no parágrafo transcrito, devendo o consulente observar tais preceitos na realização da licitação proposta.

Diante disso, opinamos pela impossibilidade do pleito pelas razões aqui expostas.

DCM, 19 de setembro de 2002.

Nelson Augusto Kubrusly
Assessor Jurídico

PARECER N.º: 8696/03
Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas

O Prefeito Municipal de Mallet, Sr. Lauro Baran, é parte legítima para formular consulta perante esta Corte de Contas – art. 31, da Lei n.º 5.615/67.

A consulta faz-se acompanhar de parecer da Assessoria Jurídica local, atendendo, portanto a Resolução n.º 1.222/01, deste Tribunal. Pertinente, também, a matéria alvitrada.

O consulente indaga sobre a exigibilidade de procedimento licitatório para permissão precária de uso na modalidade de carta-convite e, sugeriu ao Prefeito a presente consulta.

A Diretoria de Contas Municipais desta egrégia Corte de Contas, manifestou-se contrária à concorrência na modalidade carta/convite, porque esta fere frontalmente a Lei de Licitações e Contratos n.º 8.666/93:

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

Parágrafo Único - Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.”

Art. 23 § 3º - A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no artigo 19, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores, ou o convite quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País.”

Ainda, o artigo 24 e incisos, da referida Lei que prevêem os casos de possibilidade de dispensa de licitação, em nenhum momento mencionam a dispensa para a permissão precária de uso.

Ante o exposto, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em tese, consoante o douto parecer da Diretoria de Contas Municipais, entende ser inadmissível a realização de procedimento licitatório na modalidade convite, pois deste modo, estaria contrariando acintosamente o previsto na Lei 8.666/93.

É o parecer.

Curitiba, 25 de julho de 2003.

KATIA REGINA PUCHASKI
Procuradora Geral

MÉDICOS - CONTRATAÇÃO

1. TERCEIRIZAÇÃO - IMPOSSIBILIDADE - 2. SERVIÇO PÚBLICO PRÓPRIO DO ESTADO.

Relator : Conselheiro Nestor Baptista
Protocolo : 512153/02-TC.
Origem : Município de Santana do Itararé
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 07/10/03
Decisão : Resolução 3540/03-TC.
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Dificuldades do município em preencher seu quadro de médicos efetivos considerando a ausência de interesse dos profissionais. Impossibilidade da extinção dos cargos de médico, bem como da terceirização do atendimento de saúde.

O Tribunal de Contas, por unanimidade, RESOLVE responder a Consulta, sobre contratação de médicos, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e HEINZ GEORG HERWIG 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 10 de julho de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

VOTO DO CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

É o presente consulta formulada pelo Prefeito do Município acima declinado, acerca de contratação de médicos.

Afirma que o Município tem tido dificuldades de preencher seu quadro de médicos efetivos (via concurso público), dada ausência de interesse de profissionais (a remuneração mensal é de R\$ 1.304,72/20 h/semanais. Esclarecer que foi realizada a contratação de "empresa médica" para a prestação de serviços à comunidade, mas, este, está no limite final de sua validade; ao que o Município já foi advertido que haveria, em caso de nova contratação, um acréscimo da ordem de 50% nas despesas com um novo contrato. Isto inviabilizaria este serviço ao Município. Assim, em vista de parecer de Advogado, propõe a discussão acerca da possibilidade de extinguir o cargo de médico em oferecer serviços de saúde à comunidade pela via exclusiva de serviços terceirizados (contratados), nas diversas demandas (ambulatório, consultas, cirurgias, plantões, etc.)

Recebida a consulta, foi submetida à cuidadosa análise da Diretoria de Contas Municipais – DCM que, afirmou pela impossibilidade de extinção dos cargos de médico, bem como a terceirização do atendimento de saúde. Seria um "bloco permanente e indelegável de serviços a serem prestados diretamente pelo Município". Refutou a possibilidade de contratar profissionais da saúde pela licitação. Citou parecer de nº 22.056/99, do Ministério Público junto a esta Corte. Por fim, considera que a municipalidade deveria estudar um forma de tornar mais atraente o cargo (aumento de remuneração), e aventa a possível parceria com entidades filantrópicas como meio complementar de atuar na área da saúde.

O Ministério Público junto a esta Corte, ao tempo em que corrobora do entendimento firmado pela DCM, acrescenta indicando artigos específicos da Constituição que cuidam do tema da saúde, para assegurar que trata-se de "serviço público próprio do Estado", guardando relação direta com as atribuições do Poder Público, executado em face de sua essencialidade e necessidade, com impossível delegação ao particular.

É o relatório.

Não há reparos às intervenções precedentes que localizaram constitucionalmente a questão. A saúde e sua proteção foram alçadas a condição de princípio constitucional pela expressa referência do que consta do artigo 196, da Constituição Federal:

"Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."

Deste comando decorre o reconhecimento de uma atividade primordial aos entes federativos (União, Estados e Municípios) no atendimento da demanda social deste segmento. Deve ter uma atuação permanentemente ordenada a este fim; o que demanda uma

estruturação própria e definitiva, o que jamais ocorrerá pela via de uma contratação de serviços com se fossem atividades acessórias da administração pública.

Bem avaliaram, a DCM e Ministério Público ao cogitar de uma valorização da atividade do médico, recomendando o estudo acerca do aumento da remuneração ofertada à carreira de médico municipal; muito embora não se possa olvidar que a classe de profissionais de saúde é contemplada com possibilidade de acumulação de cargos públicos pela Constituição Federal, o que faz dosar o incentivo remuneratório. Além, é claro, de uma possível parceria com instituições filantrópicas que, de todo modo, seria meramente acessória de uma política realista de estruturação da saúde pública. A adoção de uma política de saúde pública passa, necessariamente, por uma estrutura básica, própria do Município, de atendimento à população, que, por sua vez, somente ocorrerá com o recrutamento definitivo (via concurso público – como impõe o art. 37, II, da Constituição Federal) de médicos e demais funções essenciais. A iniciativa privada, na área da saúde, tem uma participação complementar. Desta forma delineou o constituinte:

“Art. 199 – (...)”

§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.”

Esta previsão harmoniza-se com o que se encontra plasmado no art. 197, da mesma Carta, que atribui a possibilidade de execução de políticas de saúde feitas por terceiros (incluindo pessoas físicas e jurídicas de direito privado):

“Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também por pessoa física e jurídica de direito privado.”

Ou seja, ainda que a estruturação da saúde, e seu atendimento, sejam um dos vetores principais na existência do Estado, estas atividades poderão ser operadas pela iniciativa privada, de modo complementar e, sempre reguladas presididas pelo interesse público. A Constituição não transfere a responsabilidade ao particular. Ela é exclusiva do aparelho estatal, que poderá beneficiar-se da colaboração de entes privados. Tanto é assim, que a Constituição da República prescreve diretrizes para as ações e serviços públicos de saúde, com previsão de desembolso mínimo, vinculado à arrecadação tributária (art. 198, CFRB).

Importante ressaltar que a omissão na aplicação de recursos na área da saúde é fundamento para a intervenção municipal, como estabelece o art. 35, do Texto Fundamental:

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

- I – deixar de ser paga, em motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
- II – não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;
- III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; (...)

Deste modo, sobressai a primordial importância desta área na administração pública. Portanto, cabe ao ente federativo (no caso, Município) ter esta atividade como preferencial de sua existência. Os administradores públicos necessitam ter a saúde de sua comunidade como ponto principal de sua pauta de atuação. Mesmo, havendo a alternativa de contratação (terceirização), esta possibilidade jamais afastará a primordial responsabilidade do gestor municipal em bem definir e cuidar das atividades assistenciais, através de uma política planejada e competente.

Assim, em vista das considerações declinadas, temos que a consulta formulada pode ser respondida com as cautelas apresentadas.

É o voto.

Sala de Sessões em de junho de 2.003.

Conselheiro NESTOR BAPTISTA
Relator

PREFEITO MUNICIPAL

1 - FÉRIAS

Relator : Conselheiro Artagão de Mattos Leão
Protocolo : 196642/02-TC.
Origem : Município de Farol
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 08/14/03
Decisão : Resolução 4607/03-TC.
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Ao Prefeito Municipal cabe o direito de fruir férias, obedecidos os parâmetros do artigo 54, IV, § 2º, da Lei Orgânica Municipal, observado o prazo prescricional que, por analogia ao estatuto dos Funcionários Públicos do Paraná, é de 2(dois) anos. Impossibilidade de fruição de férias não gozadas em mandato anterior, pois mesmo com a reeleição, os mandatos são independentes e, ao término de cada um, ficam extintos os direitos e benefícios inerentes ao cargo.

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 151/02 e 4783/03, respectivamente da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte, como segue:

I - Ao Prefeito Municipal cabe o direito de fruir férias, obedecidos os parâmetros do artigo 54, IV, § 2º, da Lei Orgânica Municipal, observado o prazo prescricional que, por analogia ao estatuto dos Funcionários Públicos do Paraná, é de 02 (dois) anos.

II - Pela impossibilidade de fruição de férias não gozadas em mandato anterior, pois mesmo com a reeleição, os mandatos são independentes e, ao término de cada um, ficam extintos os direitos e benefícios inerentes ao cargo.

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

Sala das Sessões, em 14 de agosto de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

PARECER nº151/02
DIRETORIA DE CONTAS MUNICIPAIS

O Prefeito Municipal de Farol, Sr. Edson Martins, formula consulta a este Egrégio Tribunal, indagando sobre qual o período prescricional das férias concedidas pela LOM ao Prefeito, bem como, se em caso de reeleição poderá gozar férias não fruídas no mandato anterior.

PRELIMINARMENTE

Presentes os pressupostos de admissibilidade das consultas, previstos no art. 31 da Lei Estadual nº 5.615/67 e a presente encontra-se instruída com parecer da assessoria jurídica local, nos termos da Resolução nº 1.222/01 de 13/02/01, do Município de Cafelândia.

Ainda em preliminar, informa-se ao consulente que a manifestação deste Tribunal de Contas, com fulcro na Súmula nº 110, exarada pelo Tribunal de Contas da União, será sobre a tese ventilada, não constituindo-se em pronunciamento de fato concreto.

Sobre a possibilidade de concessão de férias e respectivo período prescricional concedidas a prefeito, uma vez que o móvel do expediente encontra endereço na Lei Orgânica Municipal, em seu artigo 54 § 2º, e ainda, segundo a Constituição Federal, no seu artigo 30, inciso I, que determina a competência do Município em legislar sobre assunto de interesse local, opina esta unidade administrativa que o assunto em pauta extrapola o aspecto técnico a que está circunscrito o pronunciamento deste Tribunal, a teor do artigo 31, da Lei Estadual nº5615/67.

Até porque a inobservância dos ditames constitucionais e a ingerência na Administração local estará por ferir a autonomia política da municipalidade e por conseguinte o Princípio Federativo, uma vez que dita autonomia lhe outorga capacidade para legislar sobre assuntos próprios através de suas autoridades locais, respeitados os princípios elencados no "caput" do artigo 37 da Cf/88.

MÉRITO

Acerca da matéria questionada em segundo lugar – se o Prefeito reeleito poderá gozar de férias não fruídas no mandato anterior, tal não passou despercebida pela melhor doutrina pátria. Nesta esteira, lúcidos são os ensinamentos exarados pelo Professor José Nilo de Castro, o qual adotamos na sua íntegra, no que for cabível:

“As leis orgânicas podem assegurar ao Prefeito o direito às férias remuneradas, ficando a data de sua fruição ao alvedrio do beneficiário, isto é, quando o Prefeito achar conveniente gozar as férias, deve comunicar à Câmara que o está fazendo, no prazo da Lei Orgânica. Não se lhe estende o pagamento do terço constitucional reservado aos servidores públicos e aos trabalhadores, pois que o Prefeito é agente político, não se equiparando aos trabalhadores no setor privado ou no setor público, salvo se houver disposição expressa na Lei Orgânica, respeitando-se, aqui, obviamente, o princípio da anterioridade de sua previsão.

Também não se deve acumular, para gozo numa só época, período de férias do Prefeito.

Porque o Prefeito não é servidor público e, em sendo assim, seu regime jurídico é outro, não se lhe pode converter em pecúnia as férias não gozadas. Se as não gozou durante o mandato, perdeu-as completamente. ...” (Grifos nossos).

Em se tratando de matéria a ser resolvida em sede municipal, cabe salientar que a mesma deve ser submetida ao Plenário da Câmara para as devidas discussões, e mais, revela-se pertinente, para o caso em tela, se observar os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A propósito veja-se:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Feitas tais considerações, corrobora-se em parte com o parecer do ente periférico local, tendo em vista que o vínculo travado entre o mandatário e a Administração Pública é de natureza política e não profissional.

É o parecer.

DCM, em 21 de Outubro de 2002

SUELI DO ROCIO ROSA DE FREITAS

Assessora Jurídica

PARECER N.º: 4783/03

Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas

O Prefeito Municipal de Farol, Sr. Edson Martins, autor do presente questionamento, é parte legítima para formular consulta perante esta Corte de Contas - art. 31, da Lei n.º 5.615/67,

A consulta faz-se acompanhar de parecer da Assessoria Jurídica local (fls.4-6), atendendo, portanto a Resolução n.º 1.222/01,

deste Tribunal. Pertinente, também, a matéria alvitrada.

O consulente indaga sobre o período prescricional das férias do Chefe do Executivo e a possibilidade de o prefeito reeleito, fruir férias não gozadas do mandato anterior no novo mandato.

A Lei Orgânica do Município preconiza que:

“ Art. 54 – O Prefeito não poderá, sem licença da Câmara, ausentar-se do Município por período superior a quinze dias.

§ 1º - O Prefeito poderá licenciar-se:

...(...)...

IV – em gozo de férias.

§ 2º - O Prefeito gozará férias anuais de trinta dias, sem prejuízo da remuneração, ficando a seu critério a época para usufruir o descanso, observando o caput deste artigo.

A assessoria jurídica local, ponderou que a lei é silente em relação ao período prescricional das férias. Em face dessa omissão, deverá ser aplicada por analogia, a legislação que rege a matéria em relação aos servidores públicos – Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado do Paraná, cujo prazo prescricional é de dois anos.

“Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado do Paraná

Capítulo V – DAS FÉRIAS

Art. 149 – o funcionário gozará trinta dias consecutivos de férias por ano, de acordo com.....

Art. 150 – O funcionário que, por imperiosa necessidade do serviço, deixar de gozar férias.....

§ 2º - O funcionário que não desejar o benefício deste artigo, poderá gozar férias em outra época, num limite de 02 (dois) períodos por ano.”(grifo nosso)

E, ainda, aquela assessoria acrescentou que há Parecer desta Corte de Contas pertinente ao objeto em questão, que já decidiu através da resolução n.º 8.546/01 (unânime), pela possibilidade do Prefeito Municipal gozar férias conforme previsão da Lei Orgânica supra mencionada.

Quanto ao prefeito reeleito fruir férias não gozadas no mandato anterior, o procurador do Município concluiu pela inadmissibilidade, por entender que ao término do mandato rompem-se todos os vínculos entre o mandatário e a Administração Pública.

A Diretoria de Contas Municipais, lavrou entendimento semelhante ao da assessoria jurídica local nas duas questões apresentadas, divergindo ligeiramente, apenas no tocante aos motivos que impedem a fruição de férias não gozadas pelo prefeito reeleito.

Fundamenta-se, aquela Diretoria, em doutrina do ilustre Professor José Nilo de Castro, onde indica que o vínculo travado entre o mandatário e a Administração Pública é de natureza política e não profissional:

...(...)...

“.....Porque o Prefeito não é servidor público e, em sendo assim, seu regime político é outro,(.....)..... Se as não gozou durante o mandato, perdeu-as completamente....” (grifo nosso)

Ante o exposto, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em tese, tem o justo entendimento de que ao Prefeito Municipal cabe o direito de fruir férias, observados os parâmetros do art. 54, IV, § 2º, da LOM. O prazo prescricional, por analogia, é de 02 (dois) anos.

No que tange à fruição de férias não gozadas em mandato anterior, considera inadmissível, pois mesmo com a reeleição, os mandatos são independentes e, ao término de cada um ficam extintos os direitos e benefícios inerentes ao cargo.

É o Parecer.

Curitiba, 21 de fevereiro de 2003.

KATIA REGINA PUCHASKI

Procuradora-Geral

PROFESSOR LEIGO

1. CONCURSO PÚBLICO - 2. REENQUADRAMENTO.

Relator: Conselheiro Heinz Georg Herwig
Protocolo : 300176/03-TC.
Origem : Município de Novas Tebas
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 09/18/03
Decisão : Resolução 5996/03-TC.
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Forma de enquadramento na Tabela de Plano de Carreira do Município, de professores leigos, aprovados ou não em concurso público, da contagem do tempo de serviço e da obrigatoriedade da sua admissão pelo Município.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, RESOLVE responder a Consulta, acerca da forma de enquadramento na Tabela de Plano de Carreira do Município, de professores leigos, aprovados ou não em concurso público, da contagem do tempo de serviço e da obrigatoriedade da sua admissão pelo Município, de acordo com os Pareceres n.ºs 6527/03 e 12974/03, respectivamente da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES, MARINS ALVES DE CAMARGO NETO e JAIME TADEU LECHINSKI.

Foi presente a Procuradora do Estado junto a este Tribunal, CÉLIA ROSANA MORO KANSOU.

Sala das Sessões, em 18 de setembro de 2003.

NESTOR BAPTISTA

Vice-Presidente no exercício da Presidência

PARECER N.º: 6527/03

Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos

Trata-se de consulta encaminhada a esse Tribunal pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Nova Tebas indagando, diante do disposto na Lei de Diretrizes e Base da Educação – LDB e a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, sobre em que nível da Tabela do Novo Plano de Carreira deve se dar o enquadramento de professores leigos que se capacitaram. Indaga-se, outrossim, se “o servidor aprovado em novo concurso público impõe à administração a sua nomeação para novo período, ou deverá renunciar a este novo concurso, para ser enquadrado no Plano de Carreira do Magistério”.

Preliminarmente afere-se a legitimidade do consulente e a competência dessa Corte para pronunciamento sobre a matéria ora submetida à sua apreciação, em conformidade com o disposto na Lei n.º 5615/67 – estando o expediente devidamente instruído com parecer exarado pela Assessoria Jurídica do Município.

Referido parecer, com fulcro nas Leis n.º 9.394/96 e 9.424/96, ressaltando a imperatividade da habilitação dos professores leigos para o ingresso no novo Plano - passando os não habilitados a integrar quadro em extinção - analisa a forma de enquadramento do funcionário habilitado e aprovado em concurso para o ingresso no Plano de Carreira, concluindo pelo enquadramento no nível inicial.

Com efeito, sendo a aprovação em concurso público pressuposto para o provimento autônomo ou originário de cargo público, observa-se que a questão foi apreciada com correção e propriedade pela Assessoria Jurídica Municipal no parecer anexado aos autos e corroborado, nessa oportunidade, por essa Assessoria, concluindo pelo enquadramento no professor leigo aprovado em concurso público no nível inicial da carreira – assegurado o cômputo do tempo de serviço público municipal para todos os efeitos tutelados pela legislação municipal.

É o parecer.

DATJ, em 06 de agosto de 2003.

DANIELE C. STRADIOTTO SARNOWSKI

Assessora Jurídica

PARECER : 12974/03

Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas

Ementa: Consulta. Professor Leigo. Habilitação quando da instituição de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério. Desnecessidade de novo concurso desde que na mesma carreira. Reenquadramento. Precedentes desta Corte. Possibilidade

1. O Sr. Nilo Klhen, MD Prefeito do Município de Nova Tebas, diante do que dispõe a Lei nº 9.394/96 (LDB) e a Lei nº 9.424/96 (FUNDEF), indaga qual é o entendimento desta Corte no tocante ao enquadramento de servidor concursado e denominado "Professor Leigo", que alcançou habilitação quando da instituição pelo Município do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Municipal.

Juntou Parecer da Assessoria local, na qual se conclui que o reenquadramento se dá no plano inicial com a contagem do tempo anterior para todos os efeitos legais.

2. Preliminarmente, cumpre ressaltar que o Senhor Prefeito é parte legítima para consultar este Tribunal e a matéria ora questionada pode ser analisada em sede de consulta, nos termos do artigo 31, da Lei nº 5.615/67.

3. Quanto à espécie, segundo as leis supra evocadas, os entes federativos implantarão Plano de Carreira e de Remuneração do Magistério de modo enquadrar seus servidores nos cargos instituídos conforme a qualificação exigida para cada caso.

Na hipótese dos Professores Leigos concursados, ou seja, aqueles ainda desprovidos da capacitação mínima exigida pela Lei Federal nº 9424/96, integrarão, transitoriamente, quadro especial com extinção em cinco anos.

Na definição legal, Professor Leigo é aquele que não possui a qualificação mínima exigida para o exercício da docência na carreira do magistério, estabelecida no artigo 4º da Resolução nº 03/97 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação:

"Art. 4º. O exercício da docência na carreira de magistério exige, como qualificação mínima:

I - ensino médio completo, na modalidade normal, para a docência na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental;

II - ensino superior em curso de licenciatura, de graduação plena, com habilitações específicas em área própria, para a docência nas séries finais do ensino fundamental e no ensino médio;

III - formação superior em área correspondente e complementação nos termos da legislação vigente, para a docência em áreas específicas das séries finais do ensino fundamental e do ensino médio."

Com a adequação ou elaboração de Novo Plano de Carreira do Magistério, os Professores Leigos passaram a integrar um Quadro em Extinção e satisfeita a condição legal exigida, qual seja a obtenção da qualificação mínima exigida na lei podem ingressar no Quadro de Carreira Permanente do Magistério.

É nesta fase que surgem os questionamentos: quais os procedimentos a serem adotados para o ingresso desses professores no novo Quadro de Carreira do Magistério? Devem prestar concurso público ou somente ser reenquadrados no novo Quadro de Carreira?

Acerca desta matéria há que se considerar que em se tratando de professor leigo que tenha sido admitido no órgão público depois de 05.10.1988, após regular aprovação em concurso público, ou seja, não havendo vício insanável na sua forma de admissão que atendeu aos ditames do artigo 37, II da Constituição Federal de 1988, com a obtenção da habilitação exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação poderá ser REENQUADRADO no Novo Quadro de Carreira do Magistério não sendo necessário que preste concurso público já que continuará exercendo as mesmas funções e já se submeteu a um concurso público anteriormente.

No caso de professor que tenha sido admitido anteriormente à edição da Constituição Federal de 1988, sem aprovação em concurso público para o cargo de Professor e que tenha obtido a habilitação necessária para o exercício da docência nos termos da legislação atualmente em vigor, também poderá ser REENQUADRADO no Novo Quadro de Carreira do Magistério não sendo necessário que preste um concurso público já que continuará a exercer as mesmas funções e que o seu ingresso no órgão público ocorreu numa época em que, tradicionalmente, não havia a exigência da aprovação em concurso público como condição para a admissão.

O ingresso em cargo público após regular aprovação em concurso público somente veio a se consolidar como princípio constitucional após o advento da Constituição Federal de 1988 com a norma inserta no artigo 37, inciso II, que estabelece que:

"Art. 37 - A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso 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".

Nesta toada, passamos a formular entendimento objetivo visando a firmamento da resposta a ser encaminhada para o Consultante, a saber.

A partir da instituição do Plano de Carreiras e de Remuneração do Magistério, o Município instituidor, cria o quadro especial com duração de cinco anos, exclusivamente para os professores leigos.

Estes professores leigos serão contemplados com investimentos advindos de parcela dos 60% do FUNDEF, para que, durante os cinco anos ocupando os cargos em extinção, possam atingir a habilitação mínima, doravante necessária para o exercício das atividades docentes no novo quadro permanente da carreira, consoante se infere do artigo 9º, parágrafos 1º e 2º, da Lei Federal nº 9424/96, a saber:

"Art. 9º (...)

§ 1º. Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos;

§ 2º. Aos professores leigos é assegurado prazo de cinco anos para obtenção da habilitação necessária ao exercício das atividades docentes."

Caso o servidor (Professor Leigo), devidamente concursado, durante os 5 anos atinja a habilitação mínima exigida para o novo cargo inicial do Magistério (ensino médio completo, na modalidade normal, para a docência na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, consoante se depreende do disposto pelo Art. 4º, da Resolução nº 03/97, da Câmara de Educação Básica, do Conselho Nacional de Educação), este estará habilitado e terá o direito ao enquadramento no Plano instituído, independentemente de novo concurso e sem prejuízo do cômputo do seu tempo de serviço para todos os efeitos legais. Enfatiza-se que uma vez o Professor Leigo qualifique-se dentro dos 5 anos subseqüentes à data da implantação do novo plano de carreira, será automaticamente enquadrado na carreira, sem a necessidade de prestar novo concurso público (artigo 9º, § 3º, da Lei 9424/96), verbis:

"Art. 9º - (...)

§ 3º. A habilitação a que se refere o parágrafo anterior é condição para ingresso no quadro permanente da carreira, conforme os novos planos de carreira e remuneração."

Entretanto, caso a habilitação conquistada o capacite para ingresso em cargo ou carreira imediatamente superior, aí sim, o servidor que pretender aproveitar o novo curso, terá que se submeter a processo de concurso público, e, se aprovado, iniciará novo ciclo funcional.

Nesta questão, não se pode confundir o "Reenquadramento" dos Professores Leigos, que independe de aprovação em concurso público, com a "Transferência" (ou Transposição).

No caso da transferência de um cargo para outro, necessária a prévia aprovação em concurso público sob pena de configurar-se como ato nulo por afronta à Constituição Federal.

Acerca disto o Supremo Tribunal Federal já decidiu na ADIN nº 231-RJ (in, R.T.J. nº 144, p. 24 a 60), face o que preceitua o artigo 37, II, da Carta Federal de 1.988, que restaram abolidas do ordenamento jurídico pátrio como formas de investidura a ascensão ou acesso, a transferência e o aproveitamento, por se tratarem de formas de ingresso em carreira diversa daquela para qual o servidor público ingressou por concurso.

Necessário exemplificar: o Professor de Ensino Fundamental que se habilitou no curso de Licenciatura e pretende lecionar no Ensino Médio, deverá prestar um concurso público porque se trata de outro nível de atuação, não sendo possível a sua transferência para aquele outro cargo tão só pelo fato de ter obtido a habilitação exigida para tal. Deverá prestar concurso, ser aprovado e aguardar a ocorrência de abertura de vaga para a sua nomeação.

Tal interpretação decorre, inclusive, do artigo 6º, VIII, da Resolução nº 03/97 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação – que fixa diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios -, e estabelece que a passagem do docente de um cargo de atuação para outro só deverá ser permitida mediante concurso.

4. Cumpre destacar que o entendimento supra é consoante a jurisprudência desta Corte sobre a matéria, como se pode observar dos seguintes procedimentos: Prot. nº 150197/02 – Res. nº 3833/03 – Relator Conselheiro Rafael Iatauro; Prot. nº 13.8979/02 – Res. nº 4140/02 – Relator Conselheiro Nestor Baptista; Prot. nº 474274/01 – Res. 4615/02 – Relator Conselheiro Henrique Naigeboren; e Prot. nº 55789/002 – Res. 3431/03 – Relator Conselheiro Rafael Iatauro.

5. À vista de todo o exposto acima, no entendimento deste representante do Ministério Público de Contas, a consulta deve ser respondida nos seguintes termos:

· o professor leigo que tenha sido admitido no órgão público depois de 05.10.1988, após regular aprovação em concurso público, ou seja, não havendo vício insanável na sua forma de admissão que atendeu aos ditames do artigo 37, II da Constituição Federal de 1988, com a obtenção da habilitação exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, poderá ser REENQUADRADO no Novo Quadro de Carreira do Magistério não sendo necessário que preste concurso público já que continuará a exercer as mesmas funções e já se submeteu a um concurso público anteriormente;

· o professor que tenha sido admitido anteriormente a Constituição Federal de 1988, sem aprovação em concurso público para o cargo de Professor e que tenha obtido a habilitação necessária para o exercício da docência nos termos da legislação atualmente em vigor, também poderá ser REENQUADRADO no Novo Quadro de Carreira do Magistério não sendo necessário que preste um concurso público já que continuará a exercer as mesmas funções e que o seu ingresso no órgão público ocorreu numa época em que, tradicionalmente, não havia a exigência da aprovação em concurso público como condição para a admissão;

· em ambos os casos o reenquadramento se dá no nível da carreira sem que haja redução de vencimentos e contado o tempo de serviço anterior para todos os efeitos legais.

É o Parecer.

Curitiba, 29 de agosto de 2003 .

ELIZEU DE MORAES CORRÊA

Procurador

VOTO DO CONSELHEIRO HEINZ GEORG HERWIG

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito de Nova Tebas, Sr. Nilo Klhen, acerca da forma de enquadramento na Tabela de Plano de Carreira do Município, de professores leigos, aprovados ou não em concurso público, da contagem do tempo de serviço e da obrigatoriedade da sua admissão pelo município.

Em atendimento à Resolução nº 1222/01 desta Corte, o presente expediente veio acompanhado de Parecer da Assessoria Jurídica do Município, no sentido de que o enquadramento questionado somente poderá se dar no caso de aprovação em concurso público e no nível inicial da carreira, sendo o tempo de serviço prestado anteriormente, contado para todos os efeitos legais.

A Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, por intermédio do Parecer nº 6527/03, primeiramente observa o preenchimento dos requisitos de admissibilidade da Consulta e, quanto ao mérito, observa que a questão foi apreciada com correção pela assessoria do Município, sendo a aprovação em concurso público pressuposto para o provimento autônomo ou originário de cargo público.

A Procuradoria do Estado junto a esta Corte procede a análise da questão através do Parecer nº 12974/03, considerando a legislação vigente no sentido de que os Planos de Carreira e de Remuneração do Magistério deverão ser implantados de modo a enquadrar os servidores nos cargos instituídos conforme a qualificação exigida para cada caso.

Seguindo tal premissa, os professores leigos concursados passaram a integrar um Quadro em extinção e após a obtenção da qualificação mínima exigida na lei Federal nº 9424/96 poderão ingressar no Quadro de Carreira Permanente do Magistério.

Destacando o entendimento desta Corte sobre a matéria, citando decisões dos protocolados nº 150197/02; nº 138979/02; nº 474274/01 e nº 55789/02, relatados pelos Conselheiros Rafael Iatauro, Nestor Baptista, Henrique Naigeboren e Rafael Iatauro, respectivamente, responde à consulta nos seguintes termos:

professores leigos admitidos depois de 05/10/88, em decorrência de aprovação em concurso público, com a obtenção da habilitação exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, poderão ser reenquadrados no novo Quadro de Carreira do Magistério, não sendo necessário prestar novo concurso uma vez que continuará a exercer as mesmas funções e já se submeteu a um concurso público anteriormente;

professores leigos que tenham obtido a habilitação necessária e que tenham sido admitidos anteriormente à Constituição de 1988 sem a aprovação em concurso público, considerando que tradicionalmente não havia tal exigência como condição para a admissão, poderão ser reenquadrados no Novo Quadro de Carreira do magistério não sendo necessário prestar um novo concurso público;

em ambos os casos o reenquadramento se dará no nível da carreira sem que haja redução de vencimentos e o tempo de serviço anterior deverá ser contado para todos os efeitos legais.

Entretanto, ressalta que caso a habilitação capacite o servidor para ingresso em cargo ou carreira imediatamente superior, ou no caso de transferência de um cargo para outro, será necessária a prévia aprovação em concurso público, sob pena de configurar ato nulo por afronta à Constituição Federal.

É o Relatório.

VOTO

Do exposto, acompanhando o posicionamento da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos e da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal VOTO pelo conhecimento da Consulta e por sua resposta nos termos das aludidas manifestações.

Sala das Sessões, em 18 de setembro de 2003.

HEINZ GEORG HERWIG

Conselheiro Relator

PROFESSOR LEIGO

1. REENQUADRAMENTO.

Relator : Conselheiro Rafael Iatauro
Protocolo : 55789/02-TC.
Origem : Município de Guaraniaçu
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 07/08/03
Decisão : Resolução 3431/03-TC.
Presidente : Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN

Consulta. Professor Leigo habilitado. Novo Concurso Público desnecessário. Possibilidade de reenquadramento. Impossibilidade de aproveitamento de estágio probatório em caso de novo concurso público.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro RAFAEL IATAURO, RESOLVE responder a Consulta, pela possibilidade de reenquadramento de professor leigo habilitado, e pela impossibilidade de aproveitamento de estágio probatório em caso de novo concurso público, nos termos do Parecer nº 8430/02, da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e HEINZ GEORG HERWIG e os Auditores MARINS ALVES DE CAMARGO NETO, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e JAIME TADEU LECHINSKI.

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

Sala das Sessões, em 8 de julho de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

PARECER Nº 8430/02
Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas

O presente protocolado trata da *Consulta formulada* pela Sra. Ana Noeli dos Santos, Prefeita Municipal de Guaraniaçu, visando esclarecer a possibilidade de reenquadramento automático de professores leigos que já prestaram concurso público para cargos diversos (auxiliar de ensino e professor com curso técnico) e que possuem tempo de serviço no município.

Esclarece que, tais servidores obtiveram até dezembro de 2001, a habilitação no Curso de Magistério, conforme determina a Lei de Diretrizes e Bases.

Preliminarmente, saliente-se que a Consulente é parte legítima para formular consulta à esta Corte.

A Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos manifestou-se no sentido de que os questionamentos não foram devidamente formulados e que a competência para esclarece-los, é da Procuradoria Geral do Estado que presta orientação em caráter complementar ou supletivo, ao Municípios, e, ainda, que a matéria refere-se a problemas de gerenciamento, de competência do Município.

Porém, de forma genérica, tece breve comentário referente a legislação aplicável ao caso.

Com a devida venia, não vislumbramos nenhum óbice para que, em tese, seja respondida a presente consulta, haja vista que este Tribunal já se manifestou em casos semelhantes, além de regulamentar através do Provimento nº 37/99 (antigo nº 01/99) o controle da aplicação dos recursos oriundos do FUNDEF.

Assim, passamos a abordar sobre os questionamentos formulados.

1. No que respeita ao Professor sem Habilitação que concluiu o magistério até dezembro de 2001, necessita o mesmo de novo concurso público para exercer tal função, se já possuía concurso como auxiliar de ensino ou professor com curso técnico? Como resolveria a situação, tendo em vista que há um concurso em aberto, e por ser ano eleitoral não haveria tempo hábil para a realização de novo concurso antes do prazo permitido legalmente? E os reflexos nos percentuais de despesas com pessoal (que está nos limites do limite prudencial), fato que impossibilitaria, em tese, a abertura de novo concurso e novas contratações, enquanto que inúmeros funcionários ficariam em um quadro em extinção, provocando o "inchaço" da máquina pública?

Inicialmente há de se indagar se o Município consulente instituiu o novo Plano de Carreira e de Remuneração do Magistério à partir da Lei Federal nº 9424/96 e se mantém os professores leigos concursados e sem habilitação mínima, no quadro em extinção, segundo determina o artigo 9º, § 1º da referida lei.

Caso esteja no cargo em extinção e não tenha ainda transcorrido o prazo de 5 (cinco) anos, contados à partir da instituição do

Plano, o Professor Leigo concursado tendo concluído o "magistério" – que é o requisito mínimo para o enquadramento, estará apto para compor o novo Quadro de Carreira Permanente do Magistério Municipal em nível inicial sem necessidade de prestar novo concurso público.

Oportuno lembrar que o Art. 7º, § único, da Lei nº 9424/96 prevê a permissibilidade da aplicação de parte dos recursos da parcela de 60% (sessenta por cento) – prevista neste artigo, na capacitação de professores leigos por iniciativa do próprio Município de modo aproveitar potencialmente aqueles servidores que carecem da habilitação mínima.

2. No caso de novo plano de cargos e salários, há necessidade de novos concursos, ou tais funcionários podem ser reenquadrados automaticamente nos níveis permanentes, de acordo

com as habilitações apresentadas? Em sendo obrigatório novo concurso poderá o funcionário que tinha dois padrões de 20 horas ficar em cargo em extinção 20 horas e assumir outras 20 horas em nível permanente?

O Plano de Carreira e Remuneração do Magistério não pressupõe imposição de novo concurso e sim enquadramento dos servidores já concursados no novo plano instituído, segundo suas habilitações e segundo a compatibilidade dos cargos primitivamente ocupados, conforme deve prever a lei instituidora no novo plano e a forma e exigência para o seu acesso.

Vale dizer que qualquer transposição para cargo ou carreira imediatamente superior de outro nível de atuação, aí sim haverá obrigação de submissão a novo concurso público.

Quanto à hipótese de servidor com 2 (dois) padrões no magistério, este, se reunir as habilitações mínimas necessárias e seu ingresso se deu por meio de concurso público, poderá ser enquadrado em ambos os padrões. Contudo, caso não preencha os requisitos mínimos em um ou nos dois padrões, permanecerá pelo interstício de, 5 (cinco) anos em cargo de extinção, em cujo tempo terá ainda oportunidade para habilitar-se e conseguir o seu enquadramento em um ou nos dois padrões, sem necessidade de novo concurso público.

3. Havendo previsão no ordenamento municipal de concurso interno, pode ser reservado um número de vagas para tal procedimento?

A Constituição Federal em seu Art. 37, II, define como única forma de investidura em cargo ou emprego público a aprovação prévia em concurso público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão.

Esta disposição constitucional, por seu turno, dá por abolidas do nosso ordenamento jurídico a ascensão ou o acesso, a transferência e o aproveitamento como formas de investidura e ingresso em carreira ou cargo diverso daquele para o qual o servidor ingressou por concurso.

Portanto, os servidores concursados são enquadrados de acordo com suas habilitações e, em se tratando de professores leigos, estes, não enquadrados por inabilitação permanecerão integrando quadro em extinção, tentando habilitar-se em 5(cinco) anos.

4. No caso de novo concurso público, há possibilidade de ser dispensado estágio probatório?

Concurso público pressupõe ingresso no Serviço Público e, como tal sujeito às prescrições legais, pertinentes, dentre as quais o cumprimento do estágio probatório para o novo cargo. Cada cargo requer o estágio probatório específico. Logo, não há como ser dispensado o estágio.

5. No caso dos professores que já possuíam concurso e concluíram curso superior, porém em área diversa do curso de pedagogia, podem ser enquadrados em curso de licenciatura plena, quando se trata de ensino fundamental da séries iniciais (1.ª a 4.ª), ou enquadra-se no Magistério apenas?

Neste caso, face ao princípio da irredutibilidade de salários como pode-se justificar a diferença a maior na remuneração? Através de gratificação?

Os servidores concursados para determinados cargos e que concluíram curso superior pretendendo aproveitá-lo em outro nível de atuação, poderão fazê-lo desde que submetidos e aprovados em novo concurso público, não sendo possível a sua transferência ou aproveitamento puro e simples só pelo fato de terem obtido habilitação nova que lhes propicie conquistar outros níveis.

Aplicadas as regras de enquadramento, ditadas pela lei instituidora do novo Plano, o enquadramento de servidores com habilitação nos mesmos níveis se fará com compatibilidade de remunerações, vedada a hipótese de gratificação com o propósito de adequar valores remuneratórios.

6. São admitidos somente os cursos de pós-graduação na área de educação ou pode-se admitir para fins de enquadramento de nível curso em didática ou qualquer outro curso de pós-graduação?

Para o fim de enquadramento no novo plano de carreira do Magistério, dentre outros critérios, a lei instituidora deverá prever pontuação ou forma de avaliação para os portadores de cursos de pós-graduação e especialização na área de educação e especificamente amoldados a área e nível de atuação de cada cargo.

Face ao exposto, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, opina pelo conhecimento da presente consulta e resposta no sentido da possibilidade do reenquadramento dos professores leigos concursados e devidamente habilitados, sem necessidade de novo concurso público, desde que no prazo de 5 anos contados à partir da implantação do novo plano de carreira e pela impossibilidade do reaproveitamento de estágio probatório para os servidores que devam prestar novo concurso público, haja vista a vedação legal para transposição de cargo ou carreira, bem como, a inconstitucionalidade da realização de concurso interno.

É o parecer.

Curitiba, 10 de junho de 2003.

KATIA REGINA PUCHASKI
Procuradora Geral

REPASSE DE VERBAS

1. PODER EXECUTIVO PARA O PODER LEGISLATIVO.

Relator: Conselheiro Heinz Georg Herwig
Protocolo : 203851/02-TC.
Origem : Câmara Municipal de Rio Bom
Interessado : Presidente da Câmara
Sessão : 07/08/03
Decisão : Resolução 3490/03-TC.
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. O orçamento da Câmara Municipal deve representar os valores indispensáveis ao seu adequado funcionamento, devendo haver compatibilidade entre a solicitação de numerário e o cronograma financeiro de desembolso, não podendo o Executivo se recusar a atendê-lo, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, RESOLVE responder a Consulta, no sentido de que o orçamento da Câmara Municipal deve representar os valores indispensáveis ao seu adequado funcionamento, devendo haver compatibilidade entre a solicitação de numerário e o cronograma financeiro de desembolso, não podendo o Executivo se recusar a atendê-lo, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade, de acordo com os Pareceres de nºs 127/02 e 5746/03, respectivamente, da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e HEINZ GEORG HERWIG e os Auditores MARINS ALVES DE CAMARGO NETO, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e JAIME TADEU LECHINSKI.

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

Sala das Sessões, em 8 de julho de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

Parecer nº: 127/02
Diretoria de Contas Municipais

O Presidente da Câmara Municipal de Rio Bom, Sr. Francisco Lino da Silva, consulta este Tribunal de Contas sobre os repasses realizados ao Legislativo Municipal pelo Executivo, em virtude de estarem ocorrendo divergências entre o valor repassado e o cronograma de desembolso.

PRELIMINARMENTE

O processo veio devidamente instruído pela Assessoria Jurídica local, conforme preconiza a Resolução nº 1222/01 de 13 de fevereiro de 2001 desta Casa, portanto está em condições de ser examinado.

A Consulta veio concretamente formulada, não obstante isto esta Diretoria de Contas Municipais enfrenta a questão de forma genérica e abstrata, não constituindo pré-julgamento da situação relatada, conforme orienta a Súmula 110 do TCU.

Importante informar que a municipalidade interessada já endereçou consulta a este Tribunal, protocolada sob o nº 20719-5/01 tratando de assunto bastante similar ao do presente expediente, onde através do Parecer nº 173/01 desta Diretoria de Contas Municipais e do Parecer nº 17271/01 do ilustre Procurador Dr. Gabriel Guy Léger foram exarados alguns entendimentos a respeito do repasse de verbas ao Legislativo daquele município. Assim, anexamos ao presente expediente os supra-citados pareceres para auxiliar no enfrentamento dos problemas municipais.

Salienta-se, oportunamente, que o relacionamento entre os Poderes Municipais é questão afeta à política interna do município, e à harmonia entre o Executivo e o Legislativo, mandamento explícito na Constituição Federal, que, portanto, deve ser buscada sempre pelos agentes da política local, desta forma, tem-se que o teor da consulta extrapola o aspecto técnico a que está circunscrito o assessoramento deste Tribunal.

Nesta esteira e levando-se em conta que os Pareceres anexados à presente Consulta a respondem implicitamente passamos a enfrentar os questionamentos realizados de forma bastante objetiva.

MÉRITO

QUESTÃO 1) É possível, legalmente, que o Prefeito faça o repasse mensal em valor diverso daquele previsto no Cronograma de Desembolso?

O repasse deve ser realizado em montante suficiente para satisfazer as despesas normais do Legislativo, entre outras, o pagamento da remuneração dos vereadores e servidores, inclusive encargos, a compra de material de consumo e o custeio dos serviços de terceiros. Deve garantir a autonomia administrativo-financeira do Poder Legislativo, mas não se justifica a necessidade de repasse de recursos que extrapolem as reais necessidades do órgão legiferante em detrimento da utilização do numerário pelo Poder Executivo.

O cronograma de desembolso é instrumento de gerenciamento financeiro com o escopo de programar a execução do orçamento, possui relevante importância para o equilíbrio das contas dentro da meta de equilíbrio financeiro imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, o cronograma deve obrigatoriamente ser observado, no entanto, excepcionalmente, se for verificada discrepância entre a arrecadação municipal e a estimativa contida no programa, poderá ser efetivado o repasse em valor diverso daquele previsto.

QUESTÃO 2) O prefeito está jungido ao Cronograma ou a 1/12 avos do orçamento ou a que regra?

O instrumento que deve ser observado para o cumprimento da execução do orçamento da Câmara Municipal é o cronograma de desembolso, sendo que o duodécimo orçamentário foi abandonado pelo novo regramento constitucional.

QUESTÃO 3) Pode ele, Prefeito, fazer o repasse a menor que o orçamento ou o Cronograma?

Sob circunstâncias relevantes e sujeitas à motivação, dependentes da apresentação de elementos que comprovem plenamente as razões, pode eventualmente ocorrer divergência entre o cronograma e o repasse, conforme já exposto na questão 1. O que não é possível é o descumprimento deliberado apenas para embarçar o regular funcionamento do Poder Legislativo, se o fluxo estimativo representar tecnicamente a necessidade da Câmara.

QUESTÃO 4) Em caso positivo, como fica em relação ao percentual de 70% para cumprimento da disposição legal por parte do Legislativo?

A Constituição Federal estabelece no parágrafo 2º do artigo 29-A que o Poder Legislativo não despenderá mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com subsídio de vereadores.

Importante salientar que o percentual de 70% é considerado sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da Constituição Federal - a base de cálculo coincidente com a receita efetivamente realizada no exercício anterior. Portanto, do potencial de disponibilidade para abertura de despesa segundo os limites variáveis em relação à população, independe do valor repassado ser menor que o possível. Mas não se pode deixar de verificar que existem outros limitadores a serem observados, a exemplo dos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

QUESTÃO 5) Nos casos de repasse a menor fica o Legislativo obrigado a denunciar o fato?

Caso o repasse de verbas seja feito em valor inferior àquele previsto no orçamento e comprometa o cumprimento das obrigações assumidas e a atuação da Câmara de Vereadores, o fato deve ser denunciado com base no § 2º do artigo 29-A da CF/88, ou seja, acarreta crime de responsabilidade por parte do Prefeito Municipal.

QUESTÃO 6) Pode o Legislativo após receber o repasse e realizar as suas despesas, devolver o saldo remanescente ao Executivo?

Deve o Legislativo devolver o saldo remanescente, não sendo regular a manutenção de recursos ociosos em posse do Poder Legislativo.

QUESTÃO 7) O percentual de 70% é considerado em relação ao repasse ou ao Cronograma?

Respondida na questão 4.

QUESTÃO 8) Por fim, em caso de persistência do Executivo em repassar a menor que o valor previsto no cronograma de desembolso, qual a medida a ser tomada pelo Legislativo?

Denunciar a atitude como crime de responsabilidade por parte do Prefeito Municipal, com base no artigo 29-A, § 2º da Constituição Federal e da Lei 10.028.

Do exposto, conclui-se que o orçamento do Poder Legislativo deve representar os valores indispensáveis ao adequado funcionamento da Casa, portanto, havendo compatibilidade entre a solicitação de numerário e o cronograma financeiro de desembolso elaborado pela Câmara Municipal não pode o Executivo recusar-se a atendê-lo, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade.

DCM, em 23 de setembro de 2002.

FABÍOLA DELAZARI

Assessora Jurídica

PARECER N.º: 5746/03

Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas

O Presidente da Câmara Municipal de Rio Bom, Vereador Francisco Lino da Silva, é parte legítima para formular consulta perante esta Corte de Contas – art. 31, da Lei n.º 5.615/67.

Embora a presente consulta, a nosso ver, não cumpra o disposto na Resolução 1.222/01 deste Tribunal, porque entendemos que a assessoria jurídica local limitou-se a transcrever o questionamento do Interessado, sem exarar parecer próprio, visando a receptividade e o bom atendimento, emitiremos, em tese, a nossa opinião sobre o assunto arbitrado. Pertinente, também, a matéria alvitrada.

Orienta-se àquela assessoria jurídica que encaminhe futuras consultas acompanhadas de parecer próprio.

O consulente indaga sobre:

- 1) É possível, legalmente, que o Prefeito faça o repasse mensal e valor diverso daquele previsto no Cronograma de Desembolso?
- 2) O Prefeito está jungido ao Cronograma, a 1/12 avos do Orçamento ou a que regra?
- 3) Pode o Prefeito fazer o repasse a menor que o orçamento ou Cronograma? Em caso positivo, como fica em relação ao percentual de 70% para cumprimento da disposição legal por parte do Legislativo?
- 4) Nos casos de repassê a menor, fica o Legislativo obrigado a denunciar o fato?
- 5) Pode o Legislativo, após receber o repasse e realizar as suas despesas, devolver o saldo remanescente ao Executivo?
- 6) O percentual de 70% é considerado em relação ao repasse ou ao Cronograma?
- 7) Por fim, em caso de persistência do Executivo em repassar a menor o valor previsto no Cronograma de Desembolso, qual a medida a ser tomada pelo Legislativo?

Foi encaminhado parecer exarado pela Assessoria Jurídica de Apucarana (fls. 03 – processo apenso), a qual demonstrou seu entendimento no sentido de que os dispositivos legais que regulam a matéria em pauta, presentes na legislação brasileira, não deixam margem a questionamentos e interpretações equivocadas no que tange a orçamento e repasse de verbas. Em outros termos, cabe aos Poderes o cumprimento da Lei, que é clara e objetiva. Citou como exemplo:

EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 25 DE 14.02.2000

“Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A na Constituição Federal, que dispõem sobre os limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal.

Art. 1º - O inciso VI do art. 29 da CF/88 passa a vigorar com a seguinte redação:

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

I – oito por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes; (AC)

II – sete por cento para Municípios com população entre cem mil e um habitante e trezentos mil habitantes; (AC)

III – seis por cento para Municípios com população entre trezentos mil e um habitante e quinhentos mil habitantes; (AC)

IV – cinco por cento para Municípios com população acima de quinhentos e um mil habitantes; (AC)

§ 1º - A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o

subsídio de seus vereadores; (AC)

§ 2º - Constitui crime de Responsabilidade do Prefeito Municipal; (AC)

I – efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo; (AC)

II – não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou (AC)

III – enviá-la a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária. (AC)

§ 3º - Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo. (AC) “

Da legislação exposta, depreende-se que o Prefeito deve fazer o repasse nos moldes do Cronograma de Desembolso e nas épocas apropriadas. A devolução do saldo remanescente, deve ser feita ao final da gestão administrativa e financeira, ou seja, após o Balanço Anual, como regra.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, trouxe maior impacto aos ditames da Constituição Federal:

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

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

Art. 73 – As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei n.º 2.848 de 07.12.1940 (Código Penal); A Lei n.º 1.079 de 10.04.1950; o Decreto-Lei n.º 201 de 27.02.1967; a Lei n.º 8.429 de 02.06.1992 e demais normas da legislação pertinente.”

Ante o exposto, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em tese, tem o entendimento de que cabe ao Chefe do Executivo Municipal, a obrigação de atender o disposto na Lei Orçamentária, podendo alterá-la somente mediante suplementação e observância do procedimento legal aplicável. Deverão ser observados os limites estabelecidos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em caso de infração pelo Executivo Municipal aos preceitos aqui enunciados, caberá ao Legislativo, a obrigação de denunciar a irregularidade a esta egrégia Corte de Contas.

É o parecer.

Curitiba, 14 de maio de 2003.

KATIA REGINA PUCHASKI

Procuradora Geral

VOTO DO CONSELHEIRO HEINZ GEORG HERWIG

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Rio Bom, Sr. Celso Paulo da Costa, indagando:

É possível, legalmente, que o prefeito faça o repasse mensal em valor diverso daquele previsto no Cronograma de Desembolso?

O prefeito está jungido ao cronograma, a 1/12 avos do Orçamento ou a que regra?

Pode o Prefeito fazer o repasse a menor que o orçamento ou cronograma? Em caso positivo, como fica em relação ao percentual de 70% para cumprimento da disposição legal por parte do Legislativo?

Nos casos de repasse a menor, fica o Legislativo obrigado a denunciar o fato?

Pode o legislativo, após receber o repasse e realizar as suas despesas, devolver o saldo remanescente ao Executivo?

O percentual de 70% é considerado em relação ao repasse ou ao cronograma?

Por fim, em caso de persistência do Executivo em repassar a menor o valor previsto no Cronograma a de Desembolso, qual a medida a ser tomada pelo Legislativo?

Em atendimento à Resolução nº 1222/01 desta Corte, o presente expediente veio acompanhado de Parecer da Assessoria Jurídica do Município, no sentido de que os dispositivos legais que tratam da matéria não oferecem margem a questionamentos ou dúvidas, devendo o Executivo fazer os repasses nos moldes do Cronograma de Desembolso e nas épocas apropriadas.

A Diretoria de Contas Municipais, por intermédio do Parecer nº 127/02, primeiramente observa o preenchimento dos requisitos de admissibilidade da Consulta. Não obstante a consulta ter sido formulada concretamente, enfrenta a questão de forma genérica e

abstrata, não constituindo a resposta em pré-julgamento da situação relatada.

Quanto ao mérito, noticia que a municipalidade já endereçou consulta a este Tribunal, protocolada sob nº 20719-5/01.

Levando em conta os pareceres lançados na consulta noticiada, responde que o repasse deve ser realizado em montante suficiente para satisfazer as despesas normais do Legislativo e deve garantir a autonomia administrativo-financeira daquele Poder, nada justificando o repasse de recursos que extrapolem as reais necessidades do órgão. Portanto, o cronograma que é instrumento de gerenciamento financeiro, deve ser obrigatoriamente observado. Excepcionalmente, se for verificada discrepância entre a arrecadação municipal e a estimativa contida no programa, poderá ser efetivado o repasse em valor diverso.

Destaca que o duodécimo orçamentário foi abandonado pelo novo regramento constitucional, sendo o cronograma o instrumento que deve ser observado para o cumprimento da execução do orçamento da Câmara Municipal.

Eventualmente poderá ocorrer divergência entre o cronograma e o repasse como já citado acima. O que não é possível é o descumprimento deliberado com o intuito de embarçar o regular funcionamento do Legislativo.

No tocante ao percentual de 70% como limite para folha de pagamento, incluído o gasto com subsídio de vereadores, conforme estabelecido no parágrafo 2º do artigo 29-A da Constituição Federal, ressalta que o cálculo desse percentual deve considerar o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da Constituição Federal – a base de cálculo coincidente com a receita efetivamente realizada no exercício anterior. Conclui que do potencial de disponibilidade para abertura de despesa segundo os limites variáveis em relação à população, independe do valor repassado ser menor.

Destaca que não se pode deixar de verificar que existem outros limitadores a serem observados a exemplo dos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso de repasse em valor inferior àquele previsto no orçamento e que venha a comprometer o cumprimento das obrigações assumidas e a atuação da Câmara de Vereadores, deve ser denunciado com base no § 2º do artigo 29-A da CF/88, ou seja, o fato acarreta crime de responsabilidade por parte do Prefeito Municipal.

Por outro lado, aponta que não é regular a manutenção de recursos ociosos em Posse do Legislativo, que deve devolver o saldo remanescente.

Por fim, no caso de persistência do Executivo em repassar a menor os valores previstos no cronograma, deve ser denunciada a atitude como crime de responsabilidade fiscal.

A Procuradoria do Estado junto a esta Corte procede à análise da questão em tese, através do Parecer nº 5746/03, no entendimento de que cabe ao Chefe do Executivo Municipal a obrigação de atender o disposto na Lei Orçamentária, podendo alterá-la somente mediante suplementação e observância do procedimento legal aplicável, observados os limites estabelecidos na Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso de infração pelo Executivo Municipal aos preceitos enunciados, caberá ao legislativo a obrigação de denunciar a irregularidade a esta Egrégia Corte de Contas.

É o Relatório.

VOTO

Do exposto, acompanhando o posicionamento da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal VOTO pelo conhecimento da Consulta e por sua resposta em tese, nos termos das aludidas manifestações, ou seja, que o orçamento da Câmara Municipal deve representar os valores indispensáveis ao seu adequado funcionamento, devendo haver compatibilidade entre a solicitação de numerário e o cronograma financeiro de desembolso, não podendo o Executivo se recusar a atendê-lo sob pena de incorrer em crime de responsabilidade.

Sala das Sessões, em 08 de julho de 2003.

HEINZ GEORG HERWIG
Conselheiro Relator

SERVIÇOS - TERCEIRIZAÇÃO

1. COOPERATIVAS.

Relator : Conselheiro Rafael Iatauro
Protocolo : 137050/02-TC.
Origem : Município de Irati
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão: 07/10/03
Decisão : Resolução 3521/03-TC.
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Possibilidade do município terceirizar serviços através de contratação de cooperativas, desde que:

- Não se refiram a atividades que componham o bloco estratégico e essencial de atuação municipal;
- Os serviços, objeto de execução indireta, não abranjam categorias funcionais previstas no plano de cargos e salários;
- Seja emitida legislação municipal disciplinando os serviços passíveis de terceirização a fim de dar transparência, evitando-se equívocos a respeito da natureza das atividades realizadas (meio e fim);
- Obedeça ao procedimento licitatório.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro RAFAEL IATAURO, RESOLVE responder a Consulta, adotando a forma do Parecer nº 6674/03, da Procuradoria do Estado junto a esta Corte, pela admissibilidade de contratação de cooperativas para prestação de serviços, desde que:

- a) Não se refiram a atividades que componham o bloco estratégico e essencial de atuação municipal;
- b) Os serviços, objeto de execução indireta, não abranjam categorias funcionais previstas no plano de cargos e salários;
- c) Seja emitida legislação municipal disciplinando os serviços passíveis de terceirização a fim de dar transparência, evitando-se equívocos a respeito da natureza das atividades realizadas (meio e fim);
- d) Obedeça ao procedimento licitatório.

Votaram nos termos acima os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO (voto escrito) e HEINZ GEORG HERWIG 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 10 de julho de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

PARECER N.º: 6674/03
Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas

O Prefeito Municipal de Irati, Sr. Toti Colaço Vaz, formula consulta à esta Egrégia Corte de Contas quanto ao Município utilizar serviços de Cooperativa de Trabalhadores Autônomos na Administração Municipal Pública, a fim de suprir necessidades urgentes no setor de pessoal.

Preliminarmente cumpre destacar que o consulente é parte legítima para formular consulta a esta Corte, estando presentes os pressupostos de admissibilidade conforme disposto no art. 31 da Lei n.º 5.615/67, sendo também, pertinente a matéria alvitrada.

Sob a forma de concessão ou permissão, a prestação de serviços públicos por terceiros encontra previsão na Constituição Federal, art. 175, mas diferem da simples terceirização de serviços – contrato de prestação de serviços – porque naquelas há a delegação da gestão operacional do serviço uma vez que o concessionário ou permissionário presta o serviço diretamente ao usuário que o remunera de acordo com a política tarifária, embora sob a fiscalização e diretrizes da concedente.

Outra forma de execução indireta de serviços públicos, é a prestação de serviços por terceiros mediante formalização de contrato, típica forma de terceirização, desde que envolvam apenas atividades instrumentais àquelas consideradas como exclusivas do Estado, também denominadas de atividades-meio, e desde que não envolvam qualquer tipo de autoridade sobre os cidadãos. Desta forma o próprio ente estatal permanece como titular do serviço, sem delegação de prerrogativas e

remunera diretamente o contratado.

Assim, na terceirização de serviços, a Administração Pública buscando colaboradores celebra contratos e convênios com o setor privado para prestação de serviços.

Vale ressaltar que os entes municipais podem adotar o Decreto Federal n.º 2.217/97 (fls.11 – Parecer 582/02 – TC) sendo aconselhável no entanto, que o façam formalmente, mediante lei, ou editem norma própria sobre a terceirização ou prestação de serviços no âmbito municipal adequada às suas peculiaridades, sempre em consonância com as suas Leis Orgânicas. Ressalte-se que há que se ter cuidado de verificar se as atividades terceirizadas não são consideradas essenciais e estratégicas, demandando atuação direta da Administração.

Ante o exposto, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em tese, considerando que a lei prevê as terceirizações de serviços, conclui pela admissibilidade da contratação desde que: a) não se refiram a atividades que componham o bloco estratégico e essencial de atuação municipal; b) os serviços, objeto de execução indireta, não abranjam categorias funcionais previstas no plano de cargos e salários; c) seja emitida legislação municipal disciplinando os serviços passíveis de terceirização a fim de dar transparência, evitando-se equívocos a respeito da natureza das atividades realizadas (meio e fim); d) obedeça o certame licitatório.

É o parecer.

Curitiba, 21 de maio de 2003.

KATIA REGINA PUCHASKI

Procuradora Geral

VOTO DO CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

I – BREVE RELATO

Cinge-se o presente expediente a consulta formulada pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Irati, endereçada a este Tribunal de Contas, a respeito da possibilidade da Administração Pública Municipal contratar a prestação de serviços junto à Cooperativa que congrega trabalhadores autônomos, com o escopo de suprir necessidades prementes de pessoal na administração.

A consulta formulada veio acompanhada de parecer jurídico, no qual verifica-se que o mesmo inclina-se pela possibilidade da execução indireta da prestação de serviços, respeitado o prévio procedimento licitatório; a edição de lei específica aprovada pela Câmara Municipal e que as funções a serem exercidas não se encontrem no plano de cargos do Município ou que tenham sido extintos.

A Diretoria de Contas Municipais examinou a matéria, lançando o parecer nº 125/02, no qual fez remissão ao parecer de nº 582/02, exarado no protocolo nº 163329/02, em que era interessado o Município de Pitanga, em face da conexão do temário, onde são enfocados a terceirização na Administração Pública, com ênfase nos serviços de saúde e a terceirização de serviços públicos através da contratação de cooperativas de trabalho.

A douta Procuradoria junto ao Tribunal de Contas lançou o parecer nº 6674/03, no qual concluiu pela admissibilidade da terceirização para as contratações de serviços, desde que: “a) não se refiram a atividades que componham o bloco estratégico e essencial de atuação municipal; b) os serviços, objeto de execução indireta, não abranjam categorias funcionais previstas no plano de cargos e salários; c) seja emitida legislação municipal disciplinando os serviços passíveis de terceirização a fim de dar transparência, evitando-se equívocos a respeito da natureza das atividades realizadas (meio e fim); d) obedeça o certame licitatório”.

É o relatório.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A TERCEIRIZAÇÃO

O processo de terceirização foi resultante da busca contínua de reduzir custos e melhorar a qualidade dos produtos e a prestação de serviços, considerando que a empresa terceirizadora, ao concentrar energia em suas principais atividades, possibilita que empresas especializadas realizem determinadas atividades operacionais ou administrativas que exigem constantes investimentos, objetivando qualidade e segurança, fundamentais num mercado cada vez mais competitivo.

Estimulada pela crise econômica e sob o influxo dos novos conceitos mercadológicos, a antiga contratação de serviços de terceiros aperfeiçoa-se, deixando de buscar tão-somente a redução dos custos, mas também um modelo que visa à qualidade, eficiência, especialização e produtividade, sendo chamado no Brasil de terceirização, que vem sendo aplicado em nossa economia.

III – CONCEITO DE TERCEIRIZAÇÃO

É corrente na doutrina trabalhista que a típica relação de trabalho envolve dois pólos, de um lado o empregador, e, de

outro, o empregado. Entretanto, a terceirização consigna a inserção de uma terceira pessoa, qual seja, a empresa intermediadora de mão-de-obra, que poderá causar prejuízos ao cumprimento da legislação trabalhista e burlar as regras de Direito Administrativo, como v.g. o prévio concurso público para o ingresso de pessoal nas hostes da Administração.

Segundo Jerônimo Souto Leiria a terceirização pode ser definida como o: “fenômeno consistente na contratação, por determinada empresa, de serviços de terceiros, para suas atividades-meio”.

Para Magano “o verbo terceirizar usa-se modernamente para significar a entrega a terceiros de atividades não-essenciais da empresa”.

Walmir Costa conceitua como sendo o processo “pelo qual a empresa tomadora contrata a empresa prestadora de serviço para executar uma tarefa que não esteja relacionada a seu objetivo principal”.

Luiz Carlos Amorin Robortella abraça a corrente de que “a terceirização não pode sofrer restrições quanto à sua aplicabilidade àquilo que se denomina de atividades-meio, porque, cada vez mais, os complexos de produção passam a ser de alta tecnologia, requerendo atuação polivalente dos trabalhadores, tornado tênue a identificação das tarefas normais ou principais”.

Já Sérgio Pinto Martins entende que “não se pode afirmar, entretanto, que a terceirização deva se restringir a atividade-meio da empresa, ficando a cargo do administrador decidir tal questão, desde que a terceirização seja lícita, sob pena de ser desvirtuado o princípio da livre iniciativa contido no art. 170 da Constituição”.

Dora Maria de Oliveira Ramos define terceirização como “um método de gestão em que uma pessoa jurídica pública ou privada transfere, a partir de uma relação marcada pela mútua colaboração, a prestação de serviços ou fornecimento de bens a terceiro estranho aos seus quadros”.

IV – DELIMITAÇÃO DAS EXPRESSÕES ATIVIDADE-FIM E ATIVIDADE-MEIO

Da leitura dos conceitos acima trazidos a lume verifica-se que a maioria dos doutrinadores pátrios fixam que as atividades-meio podem ser objeto de transferência de uma empresa para outra, e, não necessariamente as atividades-fim.

Com efeito, buscando trazer a discussão para o campo do Direito Administrativo, se faz importante fixar as atividades-meio e as atividades-fim do Estado, avaliando se a terceirização tida por ilícita quando levada a efeito por empresa privada, entretanto não contestada pelo ordenamento jurídico se respeitados os direitos sociais dos trabalhadores envolvidos no contrato, pode ser aceita no setor público. Daí questiona-se: Poderá a Administração Pública terceirizar sua atividade-fim?

Segundo a doutrina pode-se identificar a atividade-fim do setor público com a prestação de serviços públicos. Dessa forma, segundo o magistério de Dora Maria de Oliveira Ramos as atividades direcionadas aos administrados são as atividades-fim da Administração Pública, em contraposição as atividades-meio, atinentes à organização interna da Administração, que são instrumentais à realização das primeiras. Apresenta como exemplos de atividade-fim o ensino, o atendimento médico-hospitalar, a pavimentação de ruas e a coleta de lixo, onde os serviços contábeis e de arquivo são exemplos de atividades-meio.

A diferenciação entre atividade-fim e atividade-meio apresenta-se muito importante no Direito Administrativo, na medida em que é relevante discutir se a terceirização poderá atingir no âmbito da Administração Pública, as atividades que constituem a base de sua existência.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Juarez Freitas, citados por Dora Maria de Oliveira Ramos em sua obra já referenciada entendem que a terceirização só é possível de atividades-meio do Estado, sendo as atividades-fim objeto de concessão, permissão, autorização, convênio, consórcio, etc.

No entanto, existem situações pontuais, como a constante no art. 59 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 – Lei Geral de Telecomunicações – que admite a contratação de empresas especializadas para executar atividade de competência da Agência Nacional de Telecomunicações. Neste caso é o princípio da legalidade que concedeu o substrato normativo necessário para que uma atividade-fim fosse objeto de terceirização. Portanto, não há pacificidade sobre o assunto no âmbito do Direito Administrativo.

V – TERCEIRIZAÇÃO ENVOLVENDO QUESTÕES DE DIREITO PRIVADO COM REFLEXOS NO DIREITO PÚBLICO

Em 1986, o Tribunal Superior do Trabalho, aprovou por intermédio da Resolução nº 04, o Enunciado nº 256, cujo propósito foi o de proibir a intermediação de mão-de-obra em qualquer atividade empresarial, à exceção das hipóteses de trabalho temporário e serviços de vigilância bancária, assim expressamente consignando:

“Salvo os casos previstos nas Leis nº 6.019, de 3.1.74 e 7.102, de 20.6.83, é ilegal a contratação de trabalhadores por

empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços”.

A rigidez inicial do Enunciado acima transcrito gerou por parte dos próprios Tribunais do Trabalho a sua flexibilização, ocasionando incertezas aos operadores do Direito e fundamentalmente as empresas prestadoras de serviços e seus empregados, o que acarretou inúmeras demandas trabalhistas, cujo objetivo era a obtenção do reconhecimento de vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços.

Destarte, e no afã de solucionar a situação vivenciada, em 1994, o Tribunal Superior do Trabalho formulou o Enunciado nº 331, in verbis:

“I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.74).

II – A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (art. 37, II da Constituição da República).

III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, 20.06.83), de conservação e limpeza, bem como as de serviços especializados ligados a atividade-meio do tomador, desde que inexistentes a pessoalidade e a subordinação direta.

IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que este tenha participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.”

É importante mencionar, que os nossos Tribunais Trabalhistas têm adotado como paradigma das decisões, a existência de terceirização legal somente na hipótese prevista pelo Enunciado nº 331, ou seja, só a admitindo como lícita em atividades-meio.

A Resolução nº 96/2000 alterou o inciso IV do Enunciado 331, passando a vigor com a seguinte redação:

“IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666/93)”. (Grifamos)

A redação original do inciso IV do Enunciado já preconizava uma relação de subsidiariedade entre as contratantes – prestadora e tomadora dos serviços – com referência às obrigações trabalhistas. A partir da nova redação esta relação de subsidiariedade passou a abranger os organismos da Administração Direta e Indireta do Estado, quando tomadores dos serviços, espancando qualquer tipo de dúvida, em face da redação anterior que não os elencava expressamente. Entretanto, a situação não é pacífica quando se examina o Enunciado a luz do ordenamento constitucional vigente, como mais adiante se tentará demonstrar.

VI – TERCEIRIZAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Importante trazer a colação, inicialmente, que o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que introduziu a reforma administrativa, à época, consignava a possibilidade da Administração Pública ficar desobrigada da execução de tarefas executivas mediante a execução indireta, isto é, através de contrato firmado com terceiros.

Com o objetivo de coadunar-se com o empreendido na reforma administrativa acima mencionada, fora editado em 10 de dezembro de 1970, a Lei nº 5.645 que permitiu que as atividades relacionadas com transporte, conservação, operação de elevadores, limpeza e outras afins venham a ser, preferencialmente, objeto de execução indireta, através de celebração de contrato.

Posteriormente, o Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, previu, da mesma forma, a locação de serviços. Referida norma legal foi alterada pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que em seu art. 10, possibilita que os serviços e obras sejam prestados por execução direta ou indireta, esta sob os regimes de empreitada ou tarefa.

Ademais, o art. 6º, inciso II, define o serviço como “toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais”. Destarte, não resta a menor dúvida de que é plenamente possível a terceirização dos serviços elencados pela Lei de Licitações Públicas.

Nesta mesma linha de raciocínio, o Governo Federal, em 07 de julho de 1997, baixou o Decreto nº 2.271, que dispôs sobre a contratação de serviços pela Administração Pública centralizada, autárquica e fundacional, fixando em seu art. 1º as atividades que devem ser executadas, preferentemente, por execução indireta, albergando as de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações. Por outro lado, o art. 2º do preceptivo legal retro citado determinou que “não poderão ser objeto de execução indireta atividades inerentes às 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”.

Conforme lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, mesmo nas situações acima narradas, a contratação não possui por objeto o fornecimento de mão-de-obra, mas a prestação de serviço pela empresa contratada, conforme determinado expressamente pelo art. 3º, verbis: "o objeto da contratação será definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato exclusivamente como prestação de serviços".

Portanto, o que é perfeitamente admissível no bojo da Administração Pública é a terceirização como contrato de prestação de serviços e não de pessoal. Tal assertiva pode ser claramente respaldada, quando da leitura do art. 37, inciso XXI da Magna Carta Federal.

VII – TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Com o propósito de limitar as despesas com pessoal foi editada em 04 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 101, que regulamentou o art. 169 da Constituição Federal que havia assim asseverado: "A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar". Pois bem, o art. 19 da Lei Complementar acima mencionada, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal, fixou expressamente que a União não pode exceder a 50% da receita corrente líquida, sendo que Estados e Municípios não poderão exceder a 60% com gastos de pessoal.

No entanto, o § 1º, art. 18 da Lei Complementar nº 101/00 determinou que: "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".

Infere-se do acima disposto que os contratos de terceirização de mão-de-obra no serviço público são plenamente possíveis como já afirmado anteriormente. No entanto, as despesas realizadas com as pessoas contratadas, em substituição aos agentes públicos que tiveram seus cargos, empregos ou funções extintos, serão consideradas para efeitos de despesas com pessoal da Administração Pública, o que não favorece a diminuição de gastos com pessoal.

Agora, as demais despesas com serviços de mão-de-obra contratada, que não possuíam previsão nos Quadros de Pessoal da Administração Pública, acredita-se não se enquadrar no limite de gastos com pessoal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

É sabido, que no setor público, quando da contratação de um serviço, existe a necessidade de serem observadas as regras impostas pela Lei nº 8.666/93, devidamente alterada pelas Leis de nº 8.883/94 e 9.648/98, que determinam a realização de prévio certame licitatório para a escolha do futuro contratado, através de critérios objetivos de julgamento, predominando na maioria das vezes o menor preço ofertado pelo particular proponente para a escolha. Esta regra é excepcionada nos casos de licitação dispensada, licitação dispensável e licitação inexigível, respectivamente, previstas nos arts. 17, 24 e 25 da Lei nº 8.666/93.

Como bem afirma Dora Maria de Oliveira Ramos "Com exceção das hipóteses em que é possível a contratação com dispensa ou inexigibilidade de licitação, o decantado elemento diferenciador entre a nova terceirização e o velho contrato de fornecimento de bens e serviços, tão próprio do processo terceirizante empreendido pela iniciativa privada, não encontra eco no seio do Poder Público."

VIII – RESPONSABILIDADE NA TERCEIRIZAÇÃO

Nos dias atuais muito se tem discutido, sendo grande a divergência entre os doutrinadores, acerca da responsabilidade pelos débitos trabalhistas decorrentes do contrato de trabalho, quando da utilização da terceirização de serviços pelo Poder Público, onde o particular prestador dos serviços deixa de honrar com suas responsabilidades contratuais e legais.

Sabidamente, a primeira corrente defende o entendimento de que a Administração Pública é responsável subsidiariamente, nos casos em que a empresa por ela contratada para prestar os serviços deixar de cumpri-lo. Já, a segunda corrente trilha caminho oposto, qual seja, entende que não existe responsabilidade por parte da Administração, caso a empresa particular passe a ser inadimplente, devendo o empregado demandar tão-somente contra a empresa que possui o vínculo laboral.

Conquistou no âmbito do Direito do Trabalho maior espaço a primeira corrente, quando o Enunciado 331, exarado pelo Tribunal Superior do Trabalho, sofreu alteração introduzida pela Resolução nº 96, em 18 de setembro de 2000, a qual incluiu no item IV os órgãos da administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem do executivo judicial, ficando responsabilizados subsidiariamente, caso haja inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte do empregador.

Inobstante ao acima referido, entende-se oportuno para a fixação das posições doutrinárias controversas em nosso Direito, trazer a lume o disposto no art. 71 da Lei nº 8.666/93, que regulamentou os contratos administrativos celebrados pela Administração, in verbis:

"Art. 71 – O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º – A inadimplência do contratado, com referência aos encargos estabelecidos neste artigo, não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso

das obras e edificações, inclusive perante o registro de Imóveis.

§ 2º - A Administração poderá exigir, também, seguro para garantia de pessoas e bens devendo essa exigência constar do edital de licitação ou do convite”.

Ao confrontarmos o Enunciado emanado pelo Tribunal Superior do Trabalho com o contido na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, como sabido tratar-se de Lei federal de caráter nacional, devendo, portanto, ser observada e aplicada no que couber a todos os níveis de governo, deparamo-nos com uma profunda e significativa divergência, um verdadeiro conflito, que só poderá ser aplacado em sede da Constituição Federal.

Os fatos sumulados decorrem da Jurisprudência predominante. Conforme as lições de Francisco Antonio de Oliveira ao abordar o tema asseverou: “A jurisprudência tem força construtiva, apara arestas e torna possível a aplicação da lei antiga, dando-lhe contornos de modernidade, como se nascida fosse periodicamente, rejuvenescidade em seu conteúdo, mais eficiente em sua finalidade. Enquanto a Lei é estática na sua origem, a Jurisprudência é fruto da própria dinâmica dos vivenciamentos sociais, que a influenciam e a modificam. Disso resulta que o Direito não é aquele dito em termos estáticos propostos pela Lei, mas, sim, aquilo que dizem os Tribunais, numa construção diuturna que tem em seu cerne a essência da dinâmica social”.

Com efeito, a interpretação trazida a lume pelo Tribunal Superior do Trabalho, contida no Enunciado 331, mormente ao inciso IV, onde responsabiliza a Administração Pública de maneira subsidiária, caso o empregador deixe de cumprir com suas obrigações trabalhistas conferiu à legislação ordinária, relativa ao regime de contratação de empregados por empresas interpostas uma situação que não encontra amparo constitucional.

Em razão do conflito existente, a luz do Direito Público, é de fundamental importância fixar que a jurisprudência apresenta, sinaliza orientação para os órgãos da própria justiça. Entretanto, não possui valor de Lei. No momento que a Lei, in casu, a de Licitações Públicas dispõe expressamente que a inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, não transfere a responsabilidade por seu pagamento à Administração Pública, referido comando deve ser observado e cumprido sob pena de nulidade da sua decisão. É o simples respeito ao princípio da legalidade que norteia as relações do Estado com a sociedade, encontrando-se subsumidos a ele os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Em sede constitucional, no afã de demonstrarmos a não possibilidade do posicionamento adotado pelo Tribunal Superior do Trabalho na temática ora versada, com a devida vênia, cai a talho trazer a lume o disposto no art. 5º, inciso II e 22, inciso I, verbis:

“Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

Art. 22 – Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho”. (Grifei).

Destarte, a exegese contida no Enunciado 331 carece de amparo constitucional, não podendo ser levada a efeito para responsabilizar a Administração Pública, mesmo em grau subsidiário, quando o empregador deixar de recolher as obrigações trabalhistas de seus empregados. Há, portanto, necessidade de Lei própria norteando a matéria, o que até então não existe.

E mais, como é sabido o ajuste firmado pelo Poder Público com o particular prestador do serviço, por intermédio de prévia licitação, típico instituto de Direito Público, devidamente previsto nos arts. 22, inciso XXVII e 37, inciso XXI da Magna Carta Federal, é um contrato administrativo de prestação de serviços, no qual o interesse público, representado pelo Estado, não pode ser afastado em face do princípio da indisponibilidade.

Como aludido acima, em se tratando de contrato de prestação de serviços, a Administração Pública encontra-se obrigada a fiscalizar a prestação do serviço em si, não a relação de trabalho existente entre o particular prestador do serviço e seus empregados.

IX – COOPERATIVAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

No Brasil, as cooperativas não estão previstas e disciplinadas em lei, muito embora, na prática, já comecem a surgir com o objetivo de prestar serviço público, à semelhança do que vem ocorrendo em São Paulo, com as cooperativas instituídas na área da saúde para execução do Plano de Assistência à Saúde.

Como sabido, as cooperativas no direito privado encontram-se consignadas na Lei nº 5764, de 16 de dezembro de 1971, que definiu a Política Nacional de Cooperativismo, instituindo seu regime jurídico. É de bom alvitre mencionar que o seu art. 4º estabeleceu que “as cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades pelas seguintes características”, elencando-as em onze incisos.

Cai a talho trazer a lume os ensinamentos da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro que ao abordar o tema assevera:

"As cooperativas, ainda que formadas para a prestação de serviços públicos, continuam sendo entidades privadas, obedecendo, seu processo de criação, forma de organização e funcionamento, às normas da Lei nº 5.764. Mas, à medida que prestam serviço público, elas têm que se sujeitar ao regime jurídico de direito público, no que diz respeito, especialmente, às normas indispensáveis para assegurar o respeito aos princípios da continuidade, da mutabilidade do regime jurídico, da igualdade entre os usuários, da gratuidade (quando for o caso)". (destaques conforme original).

Com efeito, se as cooperativas forem instituídas com o escopo de comercializarem e distribuírem os serviços de água, gás e luz, considerados serviços públicos comerciais, onde são remunerados por tarifas pagas pelos usuários, estarão sujeitas à Lei nº 8987/95, que versa sobre as concessões e permissões de serviços públicos, portanto, sujeitas a participar de prévio procedimento licitatório. Caso contrário, deverão ser remuneradas pela entidade da Administração Pública titular do serviço.

Importante ressaltar que em nosso país o que se verifica quando da contratação de cooperativas, que estas não se enquadram na Lei nº 5764/71, sendo integradas em grande parte por servidores públicos desligados do poder público pelas mais variadas razões, que buscam burlar as normas constitucionais e legais vigentes, desempenhando suas funções como se agentes públicos fossem, entretanto sob nova roupagem, onde sua remuneração não mais sofre os limites constitucionais, nem se encontram sujeitos à proibição de acumular cargos, empregos e funções. Entretanto, sabidamente continuam a receber seus salários dos cofres públicos.

Destarte, o instituto jurídico do cooperativismo só poderá ser aceito se for instituído e respeitar os precisos termos da Lei nº 5764/71, caso contrário, o órgão ou entidade da Administração Pública que com ela contratar estará sujeita às responsabilidades de natureza administrativa, civil e criminal.

X – CONCLUSÕES

No âmbito da Administração Pública acredita-se que só podem ser objeto de terceirização as atividades-meio e não as atividades-fim, considerando estas o núcleo substancial do Estado, ou seja, atividades ligadas aos fins jurídicos do Estado, que lhe são próprias e indelegáveis porque atreladas à própria sobrevivência da sociedade enquanto tal. Portanto, a introdução de particulares nos serviços estatais está circunscrita aos fins complementares do Estado, à exceção daquelas atividades previstas em lei como passíveis de terceirização e acima já mencionadas.

Agora, quanto à responsabilidade na terceirização, onde se instaura uma relação trilateral – Administração Pública, empresa particular contratada e o empregado - conforme aduzido e ponderado no presente voto, acredita-se indevida a responsabilização dos entes públicos, integrantes da administração direta e indireta, uma vez que deva imperar a observância dos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o privado nas relações objeto da terceirização.

Por fim, adotando-se as conclusões contidas no parecer da douta Procuradoria sob o nº 6674/03, determina-se que os serviços a serem contratados não devem se referir a atividades que componham o bloco estratégico e essencial de atuação municipal; que os serviços, objeto de execução indireta, não abranjam categorias funcionais previstas no plano de cargos e salários; que seja editada legislação municipal disciplinando os serviços passíveis de terceirização a fim de dar transparência, evitando-se equívocos a respeito da natureza das atividades realizadas, adotando-se como paradigma o disposto no Decreto Federal nº 2271, de 07 de julho de 1997 e que se observe o prévio certame licitatório.

É o meu voto.

Sala das Sessões, em julho de 2003.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
CONSELHEIRO

SERVIÇOS DE SAÚDE

1. CONSTRUÇÃO DE HOSPITAL - 2. TERCEIRIZAÇÃO.

Relator : Conselheiro Nestor Baptista
Protocolo : 292170/02-TC.
Origem : Município de Pien
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 07/15/03
Decisão : Resolução 3645/03-TC.
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Impossibilidade do Município associar-se à entidade privada, para construção de unidade hospitalar. A área de saúde é de responsabilidade do município.

O Tribunal de Contas, por unanimidade, RESOLVE responder a Consulta, pela impossibilidade do município associar-se à entidade privada, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e HEINZ GEORG HERWIG 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 julho de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

VOTO DO CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

É o presente, consulta formulada pelo Alcaide do Município acima referido sobre implementação de contratos na área da saúde. A questão foi posta com a seguinte dicção:

“1) Pode um Município celebrar ajuste administrativo (contrato ou convênio) com uma fundação de direito privado, com vistas à construção de uma nova unidade hospitalar no lugar do antigo Hospital do Município e com vistas à manutenção de um hospital privado que venha a filiar-se ao Sistema Único de Saúde? Concedendo, para isto, o uso do imóvel em questão, com direitos reais, e ainda repassando, periodicamente, recursos financeiros a título de subvenção social. Considerar ainda, para análise do caso hipotético, que:

o único hospital do Município foi fechado há um ano e era, desde a sua construção em 1982, cedido a uma instituição privada que o explorava;

o hospital, da nova entidade fundacional, supriria a deficiência do Município na prestação de serviços de saúde;”(SIC)

Veio acompanhada de parecer jurídico, atendendo a requisito de admissibilidade firmado pela Resolução nº 1222/2001, que exige a prévia manifestação de assessoria jurídica do consulente.

Seguiu-se o estudo da Diretoria de Contas Municipais – DCM, para quem a construção de unidade hospitalar é uma obrigação do Município; daí ser impossível à utilização de recursos públicos para a construção de obra privada. Conclui, também, pela legalidade de destinação de recursos a entidades sem fins lucrativos, desde que desenvolvam atividades de utilidade pública e, com as recomendações contidas em Informação de nº 1729/01-CAS, desta Corte.

O Ministério Público junto a esta Corte, por sua Titular, apresenta julgados anteriores desta Corte que dão conta de uma obrigatoriedade de licitação para a contratação de serviços (terceirização) na área da saúde (Resolução 1758/02 – Rel. Cons. Henrique Naigeboren), bem como consulta em que se considerou ilegal a concessão de auxílio financeiro à iniciativa privada com fins lucrativos para a construção de hospital (Resolução nº 9725/96 – Rel. Auditor Roberto Macedo Guimarães).

É o breve relato.

É de se reconhecer a pertinência objetiva e subjetiva da consulta, motivo pelo qual deve ser recebida.

No mérito, há que se fazer uma ressalva inicial. A consulta, tal como formulada, apresenta, com imperfeições de ordem sintática, quatro indagações: a) possibilidade de celebração de ajuste (contrato ou convênio) com uma fundação de direito privado, para construção de nova unidade hospitalar; b) possibilidade de ajuste (contrato ou convênio) com uma fundação de direito privado para manutenção de um hospital privado que venha a filiar-se ao SUS; c) possibilidade de concessão de direito real na manutenção de um hospital privado e; d) possibilidade de repasse de verbas a título de subvenção social para hospital privado.

A primeira questão posta deve ser respondida nos precisos contornos que a vinculam com a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que substituiu o Decreto lei nº 200/67 (citado no parecer do Assessor Jurídico da Prefeitura). E, neste tema não há novidade na medida em que a fundação de direito privado não é beneficiária de nenhuma dispensa de licitação na contratação com

a Administração (art. 24, da Lei nº 8.666/93). Aliás, as causas determinantes de dispensa de licitação, do art. 24, são taxativas, não possibilitando ampliação analógica.

O segundo questionamento deve ser elucidado com a conjugação das competências hauridas aos Municípios na área da saúde e das imposições da já citada Lei nº 8666/93. Pois, a Lei nº 8080/90 atribui aos Municípios a competência para regular a prestação de serviços públicos de saúde. De igual modo, prevê a hipótese de celebração de contratos e uma normatização complementar. E, decisivamente, possibilitam a contratação da iniciativa privada como forma suplementar de prestação de assistência de saúde, em seu art. 24 e 25. Todavia, tal situação não é autorizadora de uma dispensa de certame licitatório, como já apontado. E, no caso específico da questão apresentada, causa certa cautela a idéia de uma "co-gestão" na manutenção de um hospital "privado". Não há como admitir a hipótese levantada, pois, é determinante nesta quadra as premissas construtoras do princípio da legalidade, que não encontram guarida na pretensão cogitada.

O regime jurídico-administrativo estabelece ao administrador público prerrogativas para que possa bem desempenhar suas atribuições, assegurando a observância da supremacia do interesse público. Mas, a estes poderes correspondem sujeições à Administração Pública, inclusive como forma de validar os atos administrativos cometidos pela autoridade. O ato administrativo que não observa as restrições legais a que está sujeito poderá ser considerado nulo e, a autoridade que o editou será responsabilizada. Então, ao mesmo tempo em que as prerrogativas alçam o Poder Público a uma posição de superioridade perante o particular, com vistas ao interesse de uma coletividade, as restrições limitam a sua atividade a determinados fins e princípios que, se forem ignorados, implicam em desvio de poder e conseqüente nulidade dos atos do Poder Público e, eventuais responsabilidades administrativas e criminais às autoridades responsáveis.

Dos princípios regentes da atividade da Administração Pública, o princípio da legalidade talvez seja o que de uma forma mais evidente mostre a restrição ao exercício da atividade administrativa pública. A idéia que melhor representa a vinculação à legalidade seja, talvez, a de que a vontade da Administração decorre de lei. A Administração só opera dentro dos limites prévios fixados pela lei. Não poderá inovar, não haverá espaço para criações de figuras ou institutos. A criatividade do administrador público deve desenvolver-se nos restritos limites da legalidade.

A Emenda Constitucional nº 19/98 modificou o Texto Constitucional no que se refere a princípios e normas da Administração Pública. Adicionou mais um princípio como orientador da atividade pública, o da Eficiência, alterou o tempo de serviço (contribuição) para a aposentadoria, fixou tetos remuneratórios, flexibilizou a estabilidade, etc. No entanto, manteve a original redação do inciso XXI, do artigo 37

A Lei nº 8.666/93 continua a presidir as contratações efetuadas pela Administração Pública. As dispensas e situações de inexigibilidade deverão estar previstas na Lei para ocorrerem validamente. Portanto, o princípio e o comando constitucional mencionados aplicam-se de modo direto e imediato às situações reguladas pela denominada Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Surge evidente a ausência de qualquer permissivo legal que propicie a figura "societária" aventada.

A questão apontada com terceira apresenta uma dúvida que, necessariamente, envolve a compreensão do instituto da concessão, como a possibilidade de prestação de um serviço público com disposição de bens públicos sob a responsabilidade do concessionário. Teríamos, então, uma relação contratual que estaria presidida pela Lei própria; qual seja, a Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos (Lei nº 8987/95), que estabelece um procedimento igualmente competitivo para a determinação da mais vantajosa proposta na prestação de determinado serviço público.

No tema da subvenção social, deve restar fixado que é instrumento de apoio às iniciativas de cunho social de entidades constituídas com este fim específico. A implementação de tal evento somente poderá ocorrer validamente, com a existência de disposição normativa, de âmbito municipal, permitindo este modo de aplicação do dinheiro público. Aqui, mais uma vez, invocamos a princípio da legalidade como pressuposto de validade do ato administrativo.

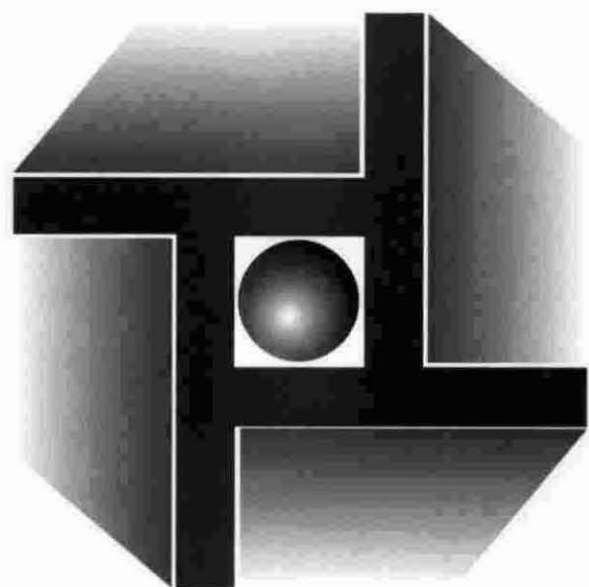
Por fim, com caráter suplementar a esta Consulta, fazemos remissão ao VOTO exarado no protocolo nº 512153/02, do Município de Santana do Itararé, onde ficou assentado que o segmento da saúde, na administração pública merece uma atuação permanente e ordenada do Poder Público, demandando uma estruturação própria e definitiva, titularizada pelo Município. Ou seja, em última instância, a responsabilidade é do Poder Público, que não poderá transferi-la para terceiros. A Constituição prevê aportes mínimos de recursos, vinculados a arrecadação tributária (art. 198, CRFB), num claro indicativo da primordial importância de comprometimento de políticas públicas.

Assim, diante do exposto, VOTO pelo conhecimento da consulta apresentada e pela resposta nos termos declinados.

É o voto.

Sala de Sessões em 15 de julho de 2.003.

Conselheiro NESTOR BAPTISTA
Relator



Índice Alfabético

A	
AJUIZAMENTO DE DÉBITOS	83
ARAPOTI	57
ARTIGO 54, IV, § 2º, DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL	99
ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS RURAIS	71
ASSOCIAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS	71
B	
BASE DE CÁLCULO	57
BENEFÍCIO FISCAL	93
BENS IMÓVEIS	57
C	
CÂMARA LEGISLATIVA MUNICIPAL	58
CARGO EM COMISSÃO	80
CARGO EM COMISSÃO	80
CARTA-CONVITE	95
CERTIDÃO LIBERATÓRIA	59
CLT	80
CONCORRÊNCIA	95
CONCURSO PÚBLICO	102
CONCURSO PÚBLICO	106
CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS TRABALHISTAS	80
CONSTRUÇÃO DE HOSPITAL	120
CONVÊNIO	71
CONVÊNIO	77
COOPERATIVAS	113
CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS	83
CRONOGRAMA FINANCEIRO	108
CRUZ MACHADO	80
CRUZEIRO DO OESTE	58
CURIÚVA	59
D	
DIREITOS TRABALHISTAS	80
DÍVIDA ATIVA	83
E	
EC Nº 37/2002	93
EMPREGADO PÚBLICO	80
ESTÁGIO PROBATÓRIO	106
ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS DO PARANÁ	99
F	
FAROL	99
FAXINAL	83
FÉRIAS	99
FGTS	80
FUNDEF	90
G	
GUARANIAÇU	106

I	
IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS – ISS	93
IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO INTER VIVOS	57
INCISO X, DO ART. 37 DA CF/88	58
INCLUSÃO DE PROGRAMA NÃO ESTABELECIDO NO PLANO PLURIANUAL	91
IRATI	113
ITBI	57
L	
L.C.101, ART. 14, § 3º, II	83
LEI COMPLEMENTAR Nº 101/00	59
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS	91
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	93
LEI Nº 8.666/93	95
LEI ORDINÁRIA	57
LICITAÇÃO	95
M	
MALLET	95
MÉDICOS – CONTRATAÇÃO	97
MERENDA ESCOLAR	90
N	
NOVAS TEBAS	102
P	
PARANAGUÁ	90
PERÍODO ELEITORAL	71
PERMISSÃO PRECÁRIA DE USO	95
PIEN	120
PINHÃO	71
PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS	113
PLANO PLURIANUAL	91
PODER EXECUTIVO PARA O PODER LEGISLATIVO	108
PREFEITO MUNICIPAL	99
PROFESSOR LEIGO	102
PROFESSOR LEIGO	106
PROTOCOLO 136139/03	93
PROTOCOLO 137050/02	113
PROTOCOLO 196642/02	99
PROTOCOLO 200259/02	90
PROTOCOLO 203851/02	108
PROTOCOLO 239728/03	59
PROTOCOLO 268457/02	91
PROTOCOLO 292170/02	120
PROTOCOLO 357298/02	95
PROTOCOLO 383345/02	71
PROTOCOLO 386219/01	57
PROTOCOLO 496026/02	83
PROTOCOLO 512153/02	97
PROTOCOLO 522817/02	77
PROTOCOLO 55789/02	106

PROTOCOLO 69920/03	58
PROTOCOLO 300176/03	102
PROTOCOLO 398900/01	80
PROVIMENTO Nº 29/94	59

R

RECOLHIMENTO DO FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO	80
REDUÇÃO DE ALÍQUOTA	93
REENQUADRAMENTO	102
REENQUADRAMENTO	106
RENÚNCIA DE RECEITA	93
REPASSE DE VERBAS	108
RESOLUÇÃO 2712/03	59
RESOLUÇÃO 3325/03	83
RESOLUÇÃO 3393/03	77
RESOLUÇÃO 3431/03	106
RESOLUÇÃO 3490/03	108
RESOLUÇÃO 3521/03	113
Resolução 3540/03	97
RESOLUÇÃO 3645/03	120
RESOLUÇÃO 3735/03	58
RESOLUÇÃO 3784/03	57
RESOLUÇÃO 3895/03	80
RESOLUÇÃO 4558/03	91
RESOLUÇÃO 4607/03	99
RESOLUÇÃO 4608/03	95
RESOLUÇÃO 5604/03	71
RESOLUÇÃO 5996/03	102
RESOLUÇÃO 6047/03	90
RESOLUÇÃO 6114/03	93
RIO BOM	108

S

SANTANA DO ITARARÉ	91
SANTANA DO ITARARÉ	97
SÃO MATEUS DO SUL	77
SERVIÇO PÚBLICO PRÓPRIO DO ESTADO	97
SERVIÇOS – TERCEIRIZAÇÃO	113
SERVIÇOS DE SAÚDE	120
SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS - PAGAMENTO	58
SUSPENSÃO DO REPASSE DE VERBAS	77

T

TERCEIRIZAÇÃO – IMPOSSIBILIDADE	97
TERCEIRIZAÇÃO	120
TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	59
TURVO	93

V

VIABILIDADE ECONÔMICA	83
-----------------------	----