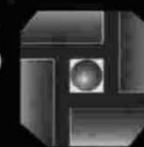




PRÊMIO À CRIATIVIDADE

Instituído pela Secretaria do Desenvolvimento Urbano, em parceria com a Associação dos Municípios do Paraná e o Sebrae, o Prêmio Homero Oguído, homenageou com troféus e prêmios em dinheiro (as três primeiras colocadas), as 10 melhores experiências municipais do Paraná voltadas à inclusão social e geração de empregos. Entregue em Curitiba, pelo governador Roberto Requião e o secretário de Desenvolvimento Urbano, Renato Adur, a premiação reuniu, no Museu Oscar Niemeyer, prefeitos, secretários de Estado, deputados estaduais e autoridades. Às grandes vencedoras ficando, respectivamente, em primeiro, segundo e terceiro lugares, foram: Araongas (gestão integrada de resíduos urbanos), Maringá (projeto de inclusão social) e São Miguel do Iguaçu (projeto cidadania). As outras experiências premiadas são: Cascavel (pólo do vestuário), Antonina (produção de robalos em larga escala), Campo Mourão (qualificação profissional), Pitangueiras (desenvolvimento agrícola), Capanema (saneamento rural Água Boa), Iretama (assentamento de trabalhadores rurais), Apucarana (programa educacional células comunitárias). "O prêmio é uma homenagem aos bons prefeitos. É uma iniciativa que revela obras inovadoras dos atuais prefeitos e que devem inspirar os prefeitos eleitos", disse o governador. O prêmio, uma homenagem ao secretário do Desenvolvimento Urbano da primeira administração de Requião, teve 58 experiências pré-selecionadas à face final do concurso que contou com a participação de 262 projetos inscritos por 153 prefeituras. "A pré-seleção foi feita ao longo do ano por comissões julgadoras nas 18 associações de municípios do Paraná", explicou Adur. Agora, as experiências estão automaticamente inscritas no prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor Mário Covas, de abrangência nacional. "A premiação é um estímulo à busca de boas idéias e aos projetos executados pelas prefeituras com ampla participação popular. São soluções que vão ajudar principalmente as populações e os municípios mais pobres". Na foto, a participação de todos os representantes dos 58 projetos pré-selecionados.

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - Curitiba, n.º 150 - agosto a novembro, 2004



PREVIDÊNCIA, CAMPO FÉRTIL PARA A DISCUSSÃO POLÍTICA

Tribunal de Contas do Estado do Paraná reúne as maiores autoridades do Brasil em assuntos previdenciários para discutir a previdência do servidor público.

O ponto de partida é o texto constitucional.

TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

APROVADAS CONTAS DE REQUIÃO E CASSIO

TC SEGUE COM TREINAMENTOS E ORIENTA MAIS DE 3 MIL AGENTES PÚBLICOS

previdenciário. Sendo assim, nos últimos anos países como Chile (pioneiro), Bolívia (1998), Colômbia (1993), El Salvador (1997), Argentina (1994), Uruguai (2000), Peru (1992), México (1997), entre tantos, reformaram o seus sistemas de previdência.

Essas reformas não são estanques e mais representam um ambiente de fortes mudanças econômicas e políticas, viesadas para idéias mais liberais e voltadas para o mercado. Ainda representam, no entanto, reformas em mutação. Esse parece ser o caso brasileiro que reformou parcialmente o seu sistema a partir de 1998 (Emenda nº 20) atingindo basicamente o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), tentando mitigar o seu déficit. Além das transformações implementadas pelo texto constitucional, tivemos importantes mudanças infraconstitucionais, sobretudo o chamado "fator previdenciário" que embutiu no cálculo da aposentadoria do setor privado componente de variação demográfica.

A reforma de 1998 foi, portanto, incompleta. Não cuidou devidamente de outro importante problema do sistema que é a previdência dos servidores públicos. As distorções remanesceram, muito embora o ambiente se tornou mais favorável a mudanças. Sendo assim, a reforma promovida pelo Governo Lula tem a importância de tentar equalizar financeira e atuarialmente a previdência do servidor público e para tanto introduziu importantes mudanças no texto constitucional, sobretudo no artigo 40.

Dentre essas importantes mudanças, nos chama a atenção a ratificação da necessidade de uma previdência complementar para os servidores públicos. É dito ratificação porque a emenda nº 20 já tratava da matéria e condicionava a aplicação da referida complementação à edição de uma lei complementar. Tal lei jamais chegou a ser editada, pelo que nunca implementamos esse instrumento. A reforma de Lula trouxe novos contornos a questão, elucidando algumas dúvidas e apresentando tantas outras. Assim, o objetivo desse texto é traçar, em linhas gerais, as características dessa previdência complementar que muito importará aos servidores públicos nos anos vindouros.

Diante desses aspectos, esse texto procura à luz da Emenda Constitucional nº 41 dispor sobre o custo e o financiamento

dos sistemas previdenciários para, em seguidas adentrar aspectos específicos da previdência complementar dos servidores públicos tal qual estatuído no texto magno. Essa análise baseia-se em aspectos conceituais como a capitalização; contribuição definida; custo de transição; impactos fiscais; forma de regulação; descentralização benefícios; regulação e governança. Por fim, ainda é feita breve análise da previdência complementar dos servidores públicos nos Estados Unidos.

2 - Emenda Constitucional nº 41 e art. 40 da Constituição federal.

O ponto de partida da nossa análise é o texto constitucional reformado:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e **solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas**, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo²

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de **contribuição definida**

§ 16. Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar."

Embora não seja o objeto desse estudo, cumpre registrar que o caput do artigo 40 apresenta duas inovações em relação ao

texto anterior. Deixa claro, em primeiro momento, que o regime será solidário, ou seja, financiado obrigatoriamente mediante contribuições do ente público e do servidor. Esse é o sentido emprestado ao termo "solidário", muito embora, em termos previdenciários, solidariedade pode (e comumente é) entendido com sistema de transferência de renda que, no caso de sistemas de repartição simples, transfere recursos das gerações mais jovens para as mais velhas³. A previdência complementar, conforme veremos mais à frente não é solidária, porém individualista, pois não há transferência de renda mas sim contas próprias de cada pessoa com vistas à acumulação de recursos para a aposentadoria.

Outra mudança importante é a determinação que a previdência dos servidores públicos contará, além da contribuição do ente federado e do servidor efetivo, com a contribuição dos servidores inativos. Para que possamos entender, sobretudo do ponto de vista fiscal a questão da previdência complementar do servidor público, cabe fazermos a diferenciação entre custo e financiamento de sistema previdenciário.

3 - Custo previdenciário: conceito e mensuração.

Um sistema previdenciário representa, em essência, um custo. Um custo que tanto maior será conquanto mais amplos forem os benefícios conferidos por este plano. Planos que possuem amplas coberturas; permitem aposentadorias precoces; taxas de reposição elevadas (no caso do servidor público essa taxa é de 100%) são, por definição, planos caros que vão demandar amplos recursos para o seu adequado financiamento.

Fazendo uma alusão pueril, seria como alguém desejasse adquirir um apartamento novo. Caso a opção seja um simples imóvel de 2 quartos mais dependência, em bairro popular, haverá um valor determinado a ser financiado (o que chamaremos nos planos previdenciários de custo). No entanto, caso a opção seja agora um apartamento de quatro quartos, ampla área de lazer, três vagas na garagem, evidente que o valor será muito superior ao primeiro imóvel e mais evidente ainda que exigirá um esforço de financiamento mais elevado para a sua aquisição.

O plano previdenciário é como o imóvel acima descrito, ou seja, quanto mais benefícios ofertar, mais caro será. Portanto

maior esforço de financiamento exigirá. Cumpre desde logo adiantar que um ponto relevante na discussão é observar que a forma de financiamento adotada não interferirá no montante do custo previdenciário.

Logo, o custo previdenciário será o cálculo do valor atual dos benefícios futuros (VABF)⁴ dos atuais aposentados, pensionistas e servidores em atividade (gráfico acima). A esse custo deve ser acrescido as despesas administrativas. Claro está que esse cálculo do VABF não é meramente uma operação de matemática financeira, porque não se trata de hipóteses meramente financeiras. Para encontrar o referido valor, faz-se necessário adotar hipóteses atuariais como, por exemplo, taxa de juros, taxa de rotatividade dos servidores públicos, hipótese de crescimento da remuneração ao longo do tempo, entre outras.

Logo, cabe indagar quais os fatores que influenciam na definição desse custo? Segundo GUSHIKEN, tal custo é variável de três aspectos: Base normativa; Base cadastral e a Base atuarial.

A base normativa dos benefícios (desenho do plano) corresponde ao rol de benefícios, fórmulas de cálculo, critérios de elegibilidade, regras de indexação; ou melhor, toda a legislação que estabelece normas para o funcionamento do plano. As reformas previdenciárias alteram, via de regra, a base normativa, na medida que, por exemplo, modificam o tempo para a aposentadoria ou mesmo as regras de contribuição.

O segundo fator relevante para a análise do custo previdenciário é a chamada base cadastral. Tal base, embora de pouca complexidade conceitual, representa, na verdade, uma das grandes dificuldades para a correta avaliação de planos previdenciários. A própria desorganização das administrações acarretam cadastros funcionais desatualizados e pouco confiáveis, quando não ocorre a total inexistência de qualquer cadastro. O problema torna-se mais relevante pois para a que possa proporcionar um correto cálculo atuarial, os dados de cada servidor devem ser checados meticulosamente, benefício por benefício. São fatores relevantes para a base cadastral, aspectos como nome do servidor; n. de

dependentes; idade; sexo; entre outros⁵.

Por fim, temos as hipóteses atuariais, que correspondem a mecanismos de projeção de valores futuros. Ex. expectativa de vida, expectativa da taxa de juros, taxa de inflação futura, previsão do crescimento real das remunerações. Há, em tese, inúmeras possibilidades de estabelecimento das hipóteses atuariais, no entanto, para modelagem de regimes próprios, as possibilidades são restringidas pela própria lei. Sendo assim, a portaria nº 4992/99 que no seu anexo I observa limitações as hipóteses atuariais:

- a) taxa real de juros máxima de 6% aa;
- b) taxa real de crescimento da remuneração ao longo da carreira: ao menos 1%;
- c) rotatividade máxima de 1% aa;
- d) uso de tabuas de mortalidade pré estabelecidas;

Cumpre lembrar que vários fatores podem influenciar esse custo previdenciário. Por exemplo, nova legislação que admita a "estabilidade financeira" decerto impactará o custo previdenciário. Da mesma forma, lei que restrinja a incorporação de benefícios promoverá o efeito contrário.

O custo previdenciário é calculado servidor por servidor, benefício a benefício. Trata-se de procedimento demorado e complexo, dada a baixa confiabilidade dos cadastros de servidores dos entes federados.

Tomada toda essa base de informações (bases normativa; cadastral e atuarial), podemos calcular então custo previdenciário. Claro está que o que perseguimos é o chamado valor atual dos benefícios futuros que demonstram o que o plano previdenciário está "devendo" aos seus integrantes naquele momento. No entanto, tal VABF não pode ser encontrado simplesmente "trazendo" os valores futuros ao presente com a utilização de hipóteses meramente financeiras. Não se trata de um custo meramente financeiro mas sim de um custo atuarial, logo, o que nos interessa não é o valor atual financeiro mas sim o valor atual atuarial. Portanto hipóteses atuariais devem ser contempladas como, por exemplo, fatores demográficos, expectativa de inflação, crescimento real da remuneração, morte do indivíduo.

Logo, o custo previdenciário corresponderá ao valor atual (atuarial)

dos benefícios futuros da massa de segurados em determinado momento do tempo. Convém lembrar que deve ser acrescido ao custo previdenciário as despesas administrativas para encontrarmos o custo total do plano previdenciário.

Definido o custo do plano, devemos compará-lo com o total dos recursos vertidos ao plano para fazer face à cobertura dessas despesas. Em outras palavras, devemos observar qual o valor atual das contribuições futuras, acrescidas, é claro, do patrimônio do plano. Por definição, os valores devem coincidir, o que determinará que o plano estará em equilíbrio financeiro e atuarial conforme dicção do caput do art. 40 da Constituição Federal.

Estabelecido o custo do plano previdenciário, cabe encontrarmos a melhor forma de financiá-lo. Quais os setores que arcarão com o maior ônus para o referido financiamento. Trata-se de questão técnica que se reveste de vultoso componente político, ademais, é hora de resolver "quem paga a conta".

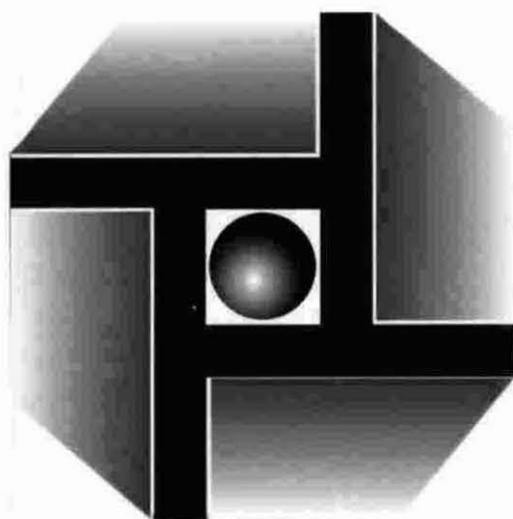
4 - Financiamento.

Claro que existem inúmeras formas de modelagem, desde a repartição simples; capitalização até a repartição de capitais de cobertura. Ocorre que a opção, além de técnica é, eminentemente política e portanto deve nascer de um consenso com a sociedade. No entanto, para tornar claro esse financiamento não poderá fugir de alguns pontos chave, sobretudo as dificuldades financeiras na transição de sistemas previdenciários que residem em dois pontos:

a) como será suportado o custo dos benefícios em manutenção – atuais aposentados e pensionistas;

b) como será suportada a carga contributória para integralizar as atuais reservas dos atuais servidores titulares de cargo efetivo – as reservas correspondem aos benefícios proporcionais a que tem direito.

A contribuição dos inativos é uma das alternativas de financiar o sistema de previdência que, juntamente com o aumento da idade mínima, deverá dar importância sobrevida ao sistema de repartição dos regimes próprios de previdência. Tal medida, muito dura do ponto de vista de político, malgrado argumentos quanto a sua inconstitucionalidade, parece se adequar ao modelo proposto de dar



Revista do
Tribunal de Contas
do Estado do Paraná

Curitiba, nº150, agosto a novembro, 2004

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



Quielse
Crisóstomo
da Silva
Conselheiro



Artagão de
Mattos Leão
Conselheiro



Fernando
Augusto Mello
Guimarães
Conselheiro



Gabriel Guy Léger
Procurador-Geral

Corpo Especial

Audidores

Roberto Macedo Guimarães

Marins Alves de Camargo Neto

Caio Márcio Nogueira Soares

Jaime Tadeu Lechinski

Ministério Público de Contas do Estado do Paraná

Procuradores

Angela Cassia Costaldello

Célia Rosana Moro Kansou

Eliza Ana Zenedin Kondo Langner

Elizeu de Moraes Corrêa

Katia Regina Puchaski

Laércio Chiesorin Júnior

Valéria Borba

Michael Richard Reiner

Flávio de Azambuja Berti

Juliana Sternadt

Corpo Instrutivo

Diretoria-Geral

Duílio Luiz Bento

Diretoria de Gabinete da Presidência

Marcelo da Silva Bento

Assessoria Jurídica da Presidência

Solange Sá Fortes Ferreira Isfer

Assessoria da Presidência

Gil 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 V. dos
Santos

2ª Inspetoria de Controle Externo

Agileu Carlos Bittencourt

3ª Inspetoria de Controle Externo

José Rubens Cafarelli

4ª Inspetoria de Controle Externo

Angelo José Bizineli

6ª Inspetoria de Controle Externo

Desirée do Rocio Vidal

7ª Inspetoria de Controle Externo

Paulo Cesar Sdroiewski

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 nº 150

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 e CTP:

Gráfica Serzgraf

Sumário

Editorial	9
Previdência Privada	10
Artigo	14
Prestação de Contas	24
Treinamento	28
Prevenindo erros	32
Notas	33
Artigo	36
Nota de desagravo da OAB/PR	37
Ementas	41

Editorial

Reforma previdenciária

As alterações introduzidas pela reforma previdenciária, é um dos principais destaques desta edição da revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Ao abrir o seminário " Reforma Previdenciária no Setor Público - como Administrar as Novas Medidas", o presidente, conselheiro Henrique Naigeboren, observou que o sistema caminhava para o colapso total, daí a necessidade de se promover reformas. No Paraná existem 170 fundos previdenciários municipais, além do Paranaprevidência.

Nesta edição, o leitor poderá acompanhar também todo o processo das contas do governo Roberto Requião, aprovadas com ressalvas. O governo investiu pouco, teve superávit de R\$ 2.7 bilhões, gastou menos que o limite máximo com pessoal, mas não atingiu o índice mínimo com a saúde.

As contas do prefeito de Curitiba, Cassio Taniguchi, também foram aprovadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o mesmo acontecendo com as contas da Câmara Municipal de Curitiba.

Acompanhe também o seminário que discutiu o uso correto da terceirização e a necessidade do controle externo.

O Tribunal de Contas ensina os legisladores municipais a encerrarem sua gestão corretamente. Quem dá o tom é a diretoria de Contas Municipais.



Na abertura do seminário sobre a Reforma da Previdência, realizado pelo Tribunal de Contas do Paraná, no Canal da Música, em Curitiba, o professor de Direito Previdenciário, Delúbio Gomes Pereira da Silva, o conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, o vice-presidente do Tribunal de Contas do Paraná, conselheiro Nestor Baptista, o presidente da Câmara Municipal de Curitiba, vereador João Cláudio Derosso, o presidente da Corte de Contas, conselheiro Henrique Naigeboren, o prefeito de Curitiba, Cassio Taniguchi, representando o governador do Estado do Paraná, Roberto Requião, a secretária de Estado da Administração e Previdência, Maria Martha Renner Weber Lunardon, o conselheiro Artagão de Mattos Leão, o procurador-geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, Gabriel Guy Léger e o presidente da ParanaPrevidência, Nelson Walter Marquardt.

De olho nas mudanças

Encontro analisa as alterações introduzidas pela reforma previdenciária

Proporcionar o esclarecimento de dúvidas sobre as novas exigências de aposentadoria dos servidores públicos e analisar as regras para a contabilidade dos regimes próprios de previdência. Esses foram os objetivos do seminário "Reforma Previdenciária no Setor Público - como administrar as novas medidas", promovido pelo Tribunal de Contas do Paraná, na segunda quinzena de junho, numa iniciativa inédita entre as cortes de contas brasileiras.

Ao abrir o evento, o presidente da Casa, conselheiro Henrique Naigeboren, disse que a reforma da previdência era necessária, já que todo o sistema caminhava para o colapso total. Mas agora, acredita que o segundo passo deve ser avaliá-la em toda a sua plenitude. "Só no Paraná existem cerca de 170 fundos previdenciários municipais, fora o ParanaPrevidência, e ainda permanecem muitas dúvidas e opiniões divergentes sobre a reforma. Esse encontro vem tentar preencher um pouco dessas lacunas", afirmou.

Para o prefeito de Curitiba, Cassio Taniguchi, presente na abertura do seminário, a iniciativa do TC/PR em promover um evento sobre a reforma da previdência contribui para os municípios se adequarem às últimas mudanças. "Acredito que não há mais espaço para improvisação", comentou.

Na opinião da secretária da

Administração e Previdência do Estado, Maria Martha Renner Weber Lunardon, também presente à abertura do evento, a iniciativa do Tribunal de Contas do Paraná veio propiciar um momento de discussão técnica e administrativa sobre um assunto que todos querem tomar conhecimento, além de promover o entrosamento entre os órgãos da administração pública neste



O prefeito de Curitiba, Cassio Taniguchi e o conselheiro Henrique Naigeboren, presidente do Tribunal de Contas



Integrantes de vários municípios participaram do evento promovido pelo Tribunal de Contas do Paraná e realizado no Canal da Música, em Curitiba. O seminário procurou esclarecer as mudanças ocorridas na Previdência e como administrá-las

momento de mudanças. "Seminários dessa natureza só vêm contribuir para a modernização da administração pública", enfatizou.

EMENDA Nº 41 - A REGULAMENTADORA DA REFORMA

O professor de Direito Delúbio Gomes Pereira da Silva, considerado atualmente, um dos maiores especialistas em previdência pública no País, foi o palestrante que abriu os trabalhos do seminário.

Em sua exposição, o professor enfocou a Emenda nº 41, que estabelece as premissas regulamentadoras da reforma previdenciária. Ele explicou que a essência da Emenda é tirar a média de todos os salários recebidos pelo servidor, fazendo com que ele tenha sua aposentadoria de acordo com o que contribuiu durante sua vida de trabalho. "Isso evitará aqueles casos onde o indivíduo se aposentava com o salário alto de uma função na qual contribuiu para a previdência por pouco tempo, recebendo esse valor por todo o resto de sua vida. São essas distorções que desestabilizam o sistema previdenciário

no País", explicou.

Para auxiliar no combate de casos como esses, o professor defendeu a criação de mecanismos de fiscalização, como de interação de sistemas para controle e cadastro de salários de todos os servidores



Considerado um dos maiores especialistas em previdência pública no País, Delúbio Gomes Pereira da Silva abriu os trabalhos e falou sobre a emenda nº 41. "Deve existir um controle efetivo. Não só dos servidores, mas de toda a sociedade".

públicos. "O que acontece, na prática, é que a maioria das administrações públicas não tem registro de salários antigos de seus servidores, dificultando todo o processo de cálculo do benefício", disse.

Essa espécie de problema, na opinião de Silva, não deve mais ser de responsabilidade exclusiva do Estado. "Toda a população deve estar a par das regras da previdência e controlá-las. Muito da situação que se encontra hoje é o resultado de péssimas gestões anteriores. Se não gerirmos todo esse processo, as perspectivas serão péssimas", alertou.

Contudo, ele acredita que se existir um controle efetivo, não só dos servidores, mas de toda a sociedade, esses prognósticos poderão ser mudados, porém a longo prazo. "O processo construtivo de uma previdência pública estável ainda levará anos para se consolidar, mas pode acontecer. Previdência de servidor público, se bem gerida e supervisionada, não é motivo de problemas para o estado, mas sim garantia de benefícios pagos", afirma.

Gestão dos regimes próprios de previdência.

As regras já estão prontas

O consultor do Banco Mundial junto ao Ministério da Previdência Social, Luciano Lopes Antinoro, também falou sobre os regimes próprios de previdência, mas enfocando o lado do servidor público.

Para Antinoro, o questionamento referente à aposentadoria é referente ao futuro, não havendo preocupação com os dias atuais. "Todos se preocupam com o futuro e esquecem de questionar o presente. Não se pergunta quem é o servidor público de hoje e o que é exigido dele. No geral os salários dos servidores públicos estão defasados e suas carreiras desvalorizadas. Defendo a valorização do servidor público durante toda a sua carreira para que sua aposentadoria seja a consequência de uma carreira valorizada", disse.

O consultor também acredita que deveria haver uma maior preocupação com o aspecto emocional de seus colaboradores. "As pessoas não estão sendo preparadas para a aposentadoria. Muitas passam a ter depressão ou outras doenças emocionais na inatividade", afirma, defendendo o preparo psicológico do servidor para a nova situação.

A seu ver os regimes próprios de previdência já têm legislação suficiente para serem geridos corretamente, basta colocá-las em prática. "É indispensável que os administradores desses sistemas sejam técnicos para que os fundos funcionem dentro das normas jurídicas e contábeis exigidas. Essa medida, aliada ao cumprimento exato da legislação federal, "blindará" o sistema contra a ingerência", recomenda.

Conselheiro Substituto de Pernambuco, Marco Antônio Rios da Nóbrega falou sobre a Reforma Tributária e da Previdência, observando que hoje todo mundo está preocupado com o futuro e que a Previdência no Brasil é um seguro social. Para ele o INSS gera déficit e evasão que acaba ocasionando um problema estrutural, que muda as relações



Encontro analisou as alterações introduzidas pela reforma previdenciária

de emprego. Outro detalhe, é que hoje há muitas pessoas na informalidade e que não contribuem.

De acordo com ele, a Previdência do Servidor Público gera déficit e precisa ser reformada urgentemente, porque a crise é gerencial, porém há desafios: criar uma consciência previdenciária, crise política, onde antes de 1989 não se via em previdência, a crise jurídica, a contribuição do inativo, a crise fiscal e o crescimento econômico e da inflação.

A média do servidor público federal era 48 anos e a expectativa de vida 80 anos, ou seja, 32 anos de benefício contra 26 anos de contribuição (não é gasto). "Por que os municípios não se unem e formam uma gestão compartilhada", indagou ele. O problema, segundo ele, é a incapacidade de sobreviver.

"A Constituição de 1988 abriu espaço e deu aos entes federados mais recursos, transferindo atribuições. Só que a partir de 1990 foram retirando os recursos e ficaram as atribuições". Para ele a idéia é criar consórcios municipais, se unir a União e buscar relações de eficiência. Já que, em opinião, o problema político está em quem paga a conta.

Do ponto de vista fiscal, a Reforma Lula, propondo o aumento da idade mínima e

a contribuição dos inativos, visa buscar uma nova forma de financiar. Voltando a falar dos consórcios municipais, ele acredita que eles criam uma modelagem básica onde a administração é individualizada a cada fundo, há coordenação de previdência, consórcio de empresas administradoras do ativo e do passivo previdenciário e terceiriza a gestão para melhorar a administração, com governança e transparência.

Para o professor Celecino de Carvalho Filho a Previdência Social é uma política pública que integra a Seguridade Social e visa, no lado social, a proteção e a dignidade com redução da pobreza. Na área econômica, ele observou que em mais de 60% dos municípios dos recursos pagos pela previdência são maiores do que os do fundo de participação dos municípios.

No seu ponto de vista, os principais problemas na Previdência Brasileira são: o desconhecimento da população, o envelhecimento das pessoas, redução do mercado de trabalho, gestão não profissional, muitos regimes, generosidade dos planos de benefícios, aposentadorias precoces, alta taxa de reposição, constitucionalização de regras, despesa previdenciária e crise fiscal, baixa cobertura

e novamente o desconhecimento do que é a Previdência Social.

Carvalho Filho explicou que a previdência é seguro social mediante contribuição, e serve para substituir renda, quando da perda da capacidade laborativa e quando ocorre os riscos sociais básicos, como doença, invalidez, idade avançada, morte, desemprego involuntário, além de maternidade e reclusão.

O professor alertou para o fato do envelhecimento populacional e da expectativa de vida. "O processo de envelhecimento já bateu às nossas portas e a Previdência no Brasil não está preparada", disse. Em média, o homem se aposenta com 35 anos de contribuição e 53 de idade e a mulher com 30 anos de contribuição e 48 de idade. A idade média na concessão dessa aposentadoria é de 55 anos.

O sistema precisa mudar mas há, na sua opinião, dificuldade política para reformar, descaso da população e de seus representantes e dirigentes e pressão dos segmentos organizados contra qualquer reforma. "Ajuste fiscal como premissa para reformar, não é educativo e nem inteligente. Há necessidade de reformar,

observando princípios doutrinários e que respeitem os direitos adquiridos", afirmou.

Último palestrante do seminário, o desembargador Munir Karan, agradeceu o convite do TC, em especial ao conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães e falou sobre o antes e depois da Constituição de 1988. De acordo com ele, antes de 1988 era permitida aposentadoria precoce, fato que mudou com a emenda 20, que "fez um divisor de águas", ou seja, aposentadorias aos servidores de cargos efetivos baseado no tempo de contribuição. Para ele, a Previdência é uma obrigação social, e a emenda 41 é um regime complexo, um verdadeiro quebra cabeças.

"As regras atuais são paliativas. Haverá necessidade de uma terceira reforma porque fazemos parte de um cenário de um modelo ultrapassado", disse ao afirmar que hoje, ninguém está fora do regime



Conselheiro Henrique Naigeboren e o presidente da Câmara Municipal de Curitiba, vereador João Cláudio Derosso, participaram do evento e destacaram a importância e contribuição prestada pelo Tribunal de Contas à sociedade

previdenciário.

Encerram o evento o presidente e conselheiro da Casa de Cortes, Henrique Naigeboren, o conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, o procurador Gabriel Guy Léger, o diretor geral Duílio Luiz Bento, o diretor de Recursos Humanos Mario Simioni e o convidado especial desembargador Munir Karan. Naigeboren agradeceu o êxito do encontro, dizendo que o tema escolhido era complexo e atual.

REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA - ADEQUAÇÕES DEVEM SER FEITAS

O segundo dia de trabalhos do seminário teve início com a palestra da contadora Diana Vaz de Lima, especialista em administração financeira, integrante da Confederação Nacional dos Municípios.

Lima, que é responsável por várias portarias do Ministério Público referentes à contabilidade governamental, falou sobre contabilidade pública aplicada aos regimes próprios de previdência, como o ParanaPrevidência, no Paraná.

Segundo a contadora, a regra é a de que a contabilidade de um regime próprio de previdência seja feita a partir do Plano de Contas Federal. Mas, ela explica, um grande número dessas entidades ainda não se adequou. "A Portaria do Ministério da Previdência Social nº 916, de julho de 2003, disciplina sobre o tratamento contábil que deve ser dado a esse tipo de

regime", informou, lembrando que as adequações terão que ser feitas, no máximo, até julho de 2005. "Muitos regimes terão que fazer uma reestruturação total de sua contabilidade. Assim, as alterações não deverão ser feitas na última hora", alerta.

De acordo com a palestrante, todas essas medidas exigidas pela portaria querem evidenciar o patrimônio dos regimes de previdência próprios e suas alterações, proporcionando o conhecimento adequado da situação econômica, patrimonial, orçamentária e financeira dessas entidades. "Os regimes próprios de previdência terão obrigatoriamente de se adequar a essa estrutura até o último nível, não só para gerar balanços, mas também para permitir o acompanhamento da execução orçamentária e financeira, com a fiscalização tanto por parte dos fiscais da previdência como dos auditores do Tribunal de Contas",

esclareceu.

Outra novidade instituída pela nova legislação previdenciária, revelou Lima, é a de que tudo deverá ser detalhado. "Os demonstrativos deverão ser acompanhados de notas explicativas evidenciando os critérios utilizados para a constituição de provisões, depreciações, amortizações e reavaliações, com indicações dos efeitos no patrimônio da entidade, para que seus integrantes consigam conhecer sua situação", explicou.

Para a contadora, todas essas mudanças poderão gerar desconforto, mas são indispensáveis para devolver o equilíbrio aos regimes de previdência. "Os aposentados e pensionistas de hoje dependem da contribuição do servidor ativo. Essa situação é absurda. Foi para reverter esse quadro que o Governo Federal instituiu a reforma previdenciária", destacou.



A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41 E A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO

Marcos Nóbrega¹

1 - Aspectos gerais.

A última década foi palco de profundas mudanças no Brasil, o pólo central dessas transformações foi a Constituição Federal que, somente em dez anos, recebeu mais de 38 emendas. Mostra-se portanto que o pacto estatuído em 88, sobretudo no que se refere a questões fiscais, se demonstrou

esgotado em pouco tempo.

Dessa amplitude de mudanças, algumas nos saltam aos olhos, como por exemplo, a reforma administrativa que redesenhou as relações da administração com seus servidores, ao passo que ratificou a necessidade da busca da eficiência na administração nos moldes de uma gestão gerencial; a reforma econômica que quebrou monopólios e abriu a economia

brasileira para o setor externo, ensejando maiores investimentos e competitividade e, por fim, a reforma previdenciária.

Quanto à questão previdenciária, cabe ressaltar que não é uma particularidade brasileira a preocupação com o tema, ademais estamos inseridos na América latina que, juntamente com o leste europeu, tem sido campo fértil para reforma e experimentações no campo

sustentabilidade financeira e atuarial aos sistemas próprios. É bem verdade que um sem números de questionamentos subsistem, desde a natureza de contribuição social; o direito adquirido daqueles que já estão aposentados; a mudança das regras do jogo; enfim, um emaranhado de aspectos que serão dirimidos, inevitavelmente, nas barras da Suprema Corte.

Feitos esses breves comentários sobre o caput do artigo 40, vejamos as características básicas e as dúvidas subsistentes quanto a previdência complementar dos servidores públicos.

- 5 - Previdência complementar.

Diante do diagnóstico de que a modelagem de sistemas previdenciários procuram a adequação ótima do custo vis a vis o seu financiamento, várias opções podem ser tentadas. É bom que se diga que, de início, não há nenhuma forma milagrosa nem nenhum padrão pré estabelecido que tem o condão, mediante sua pura e simples importação, garantir sustentabilidade e solvência ao sistema. Tudo dependerá das vicissitudes de cada país, diante do perfil demográfico da população, perspectivas de crescimento econômico, estabilidade macroeconômica, entre tantas outras variáveis, o que torna a discussão sobre modelagens de sistemas previdenciários necessariamente multidisciplinar, envolvendo, portanto aspectos econômicos, políticos, gerenciais, jurídicos e contábeis.

Uma proposta muito discutida no último decênio foi a proposta elaborada pelo Banco Mundial em 1994 mediante a edição de seu relatório "averting the old age crisis". Por esse diagnóstico, deveria ser adotado o chamado "modelo multipilar", pelo qual o sistema previdenciário deveria ser formatado segundo os seguinte parâmetros:

Estabelecimento de um primeiro pilar financiado por repartição simples (PAYG), de benefício definido e público. Esse pilar contemplaria os trabalhadores até determinada faixa de renda, sendo portanto solidário, redistribuindo renda entre gerações e tendo como objetivo primordial aliviar a pobreza. Esse pilar, por definição, não teria o objetivo de acumular reservar e deveria abranger grande parte dos trabalhadores.

O problema é que esses pilares públicos financiados sob repartição simples são muito suscetíveis a choques demográficos



, bem como são pouco imunes a ingerências de natureza política. Também podem representar um elevado peso fiscal ao governo, na medida em que os risco incorrem sobre o governo pelo fato da utilização de composição de benefícios mediante benefício definido.

Uma boa saída para minimizar os problemas intrínsecos ao primeiro pilar seria a existência de um segundo pilar caracterizado por ser 1º) capitalizado; 2º) de contribuição definida e 3º) facultativo⁷. Essa foi a medida adotada pelo constituinte reformador no que se refere à previdência dos servidores públicos. Diz o § 14 do art. 40 que os entes federados, desde que instituíam previdências complementares, poderão fixar como teto máximo das aposentadorias o valor do teto do regime geral de previdência social. Vê-se que diagnóstico do Banco Mundial (sistema multipilar) está aqui posto, ou seja, previdência básica associada a previdência complementar.

Essa proposta estabelecida pela emenda constitucional nº 41 não é totalmente inovadora posto que a possibilidade da instituição de previdências complementares para servidores públicos já havia sido instituída pela emenda constitucional n. 20, no entanto, os contornos postos pela nova reforma são muito mais específicos, dirimindo, de pronto, uma série de dúvidas existentes na proposta aprovada em 1998 (emenda n. 20). Sendo assim, suponhamos um servidor público, titular de cargo efetivo, que receba remuneração mensal no valor de 6000 reais e tenha adentrado o serviço

público após a instituição da previdência complementar. Eis a figura:

- 3600 - Previdência Básica
- 2400 - Previdência Complementar

Esse servidor integrará uma previdência pública, de benefício definido e de repartição simples até o montante do teto de benefícios pago pelo INSS (em torno de 2400 reais). O valor da remuneração do servidor que ultrapassar esse montante poderá, caso o servidor deseje, ser investido na previdência complementar que será estabelecida por entidade fechadas de previdência e constituídas na forma capitalizada mediante contribuição definida.

Cabe também lembrar que o sistema de previdência complementar do servidor público atenderá, subsidiariamente, os parâmetros estabelecidos no artigo 202 da Constituição federal⁸. Isso é importante porque as regras constitucionais referentes à previdência complementar do servidor público estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 20 apontavam a necessidade de edição de lei complementar dispoendo especificamente sobre essa previdência do servidor. Tal lei jamais foi aprovada, muito embora o PLC n. 09/99 tenha sido discutido e reiteradas vezes aprimorado. Pela nova redação dos dispositivos constitucionais (Emenda nº41) não há necessidade de uma lei ser editada, visto que as Leis Complementares nº 108 e 109 disciplinam o funcionamento das previdências privadas e será aplicada subsidiariamente no caso das previdências

complementares do servidor público.

6 - Previdência pública e capitalização.

O primeiro ponto de destaque estabelecido pelo texto constitucional foi quanto a forma de constituição dessas previdências complementares. Serão obrigatoriamente fechadas, ou seja, somente poderão integra-las servidores pertencentes ao ente federados em questão. Muito se discutiu da possibilidade de existência de várias previdências complementares por ente federado, como, por exemplo, para magistrados, membros do Ministério Públicos, Tribunais de Contas, etc. Em boa hora o texto constitucional rechaçou essa possibilidade o que, decerto levaria enormes problemas de governança, regulação e controle.

Um ponto crucial dessas previdências complementares é quanto a forma de financiamento que será obrigatoriamente do tipo capitalizado. Isso significa que cada trabalhado fará jus a uma conta individual, contribuindo assim para sua própria aposentadoria e não mais financiando os inativos e pensionistas como no modelo de repartição simples. Mediante contribuições mensais, os recursos de trabalhadores e do estado serão vertidas em investimentos pré determinados que deverão, ao fim do período contributivo, amealhar recursos suficientes para fazer face aos benefícios a serem pagos.

Esses benefícios podem ser diversos, desde uma retirada única, passando por uma renda vitalícia ou benefícios mensais. Esse sistema capitalizado também pode ser conhecido como sistema de pré-financiamento pois primeiro se dará a fase acumulativa, na qual o sistema apenas estará amealhando contribuições e depois a fase concessiva na qual cessa a acumulação e inicia-se o pagamento de benefícios. No caso da previdência complementar dos servidores públicos, o principal benefício será a aposentadoria, ou seja, a renda vitalícia, que é o grande objetivo do plano.

Um ponto importante da análise da previdência complementar do servidor público é a questão do risco. Basicamente quatro riscos diferentes podem ser considerados⁹: riscos de investimento; risco de longevidade; riscos político e; risco de gerenciamento.

O primeiro risco é o risco de investimento. Os planos capitalizados sofrem, por definição, o risco implícito



de baixa rentabilidade de ativos. É sabido que em um sistema capitalizado, os recursos são investidos em ativos que provem rentabilidade ao sistema. O primeiro ponto a discutir é a política de investimentos desses fundos. Caso os portfólios sejam conservadores e invistam precipuamente em títulos de governo, teremos elevada segurança, no entanto, baixa rentabilidade e a possibilidade de ensejar o comportamento moral hazard, ou risco moral, financiando permanentemente o déficit do governo e desincentivando um rigoroso ajuste fiscal.

No caso de investimento em imóveis, a situação pode ser mais grave pois a quantidade de recursos amealhadas ao cabo da fase de pré – financiamento pode ser insuficiente para conferir um nível adequado de remuneração aos participantes na fase concessiva. No caso de um portfólio composto basicamente de ações, ao passo que a possibilidade de ganhos torna-se bem mais contundente, os riscos podem ser excessivos, devido a natural flutuação do mercado de capitais, ou, como no caso brasileiro, seu pouco desenvolvimento.

No entanto, outros fatores devem ser considerados. Caso a gestão de ativos do fundo capitalizado aponte para uma maciça composição de títulos do governo, sob a alegação de menor risco, isso nem sempre é verdade. Ocorre, na verdade, uma transferência de risco, ou seja, o risco relevante passa a ser da solvência fiscal do governo. Um caso emblemático ocorreu na Argentina. Naquele país, os

planos capitalizados introduzidos pela reforma previdenciária de 1994 passaram a investir aproximadamente 50% dos seus recursos em títulos do Governo. Com o *default* argentino em 2001, e conseqüente estrangulamento das finanças do país, os fundos sofreram imensas perdas o que levou a uma crise de confiança no sistema e grandes dificuldades em dotar os fundos de uma estratégia estável de sustentabilidade fiscal¹⁰.

Resta claro, no entanto, que mensurar esse risco não é tarefa fácil. O risco de investimento varia enormemente de país a país sofrendo direta influência do grau de desenvolvimento do mercado financeiro doméstico, no que se refere a seus custos e sua volatilidade. Claro está que se houver várias opções de portfólios de investimento à escolha do servidor, melhor será. Isso ocorre, por exemplo, no previdência pública complementar dos servidores públicos federais dos Estados Unidos, conforme veremos mais adiante.

Uma forma de minimizar o risco do investimento é através da diversificação do portfólio e que, para muitos, parece uma solução milagrosa. Mas como fazê-la?. Eis a chave da questão. Um dos pontos mais debatidos na literatura internacional sobre construção de pilares capitalizados apontam para o argumento que a criação desse pilares necessariamente levaria à melhoria e aperfeiçoamento do mercado financeiro, inclusive do mercado de capitais. Ocorre que outros acreditam que é condição essencial para a implantação desses pilares, a existência previa de um

mercado financeiro desenvolvido e capaz de ofertar ao sistema produtos diversos com diferentes graus de risco e de rentabilidade.

Outro risco importante a considerar é o risco de longevidade. É claro que um sistema capitalizado está mais preparado para enfrentar o choque demográfico do que um sistema de repartição simples que convive com transferências de renda intergeracionais. No entanto, um risco que poderá afetar os planos capitalizados são os chamados "riscos não programáveis" como a invalidez e morte. Nesses casos, o sistema deve estar apto a enfrentá-los. O possibilidade mais adequada é a compra de uma apólice de seguro pela qual o risco será transferido a uma empresa seguradora, mitigando, dessa forma o impacto fiscal do sinistro.

Dois riscos adicionais são os risco político e o risco do gerenciamento. O risco político trata desse tipo de ingerência sobre o plano capitalizado. Os planos capitalizados, e aí reside uma das suas importantes vantagens, apresentam-se mais imunes, por definição, a pressões políticas do que os planos de repartição simples. No entanto não estão totalmente insulados. É possível pressões para a composição de portfólio com o objetivo de atender a determinados setores. Tais práticas poderão ser mitigadas através de uma adequada regulação. O risco de gerenciamento corresponde à possibilidade de uma gestão inadequada devido à baixa qualidade da burocracia para lidar com questões tão complexas quanto previdência. Além disso, há o risco de dolo na gestão, da possibilidade de fraude e de desvios de recursos. Mais uma vez lembramos que a correta regulação pode se um bom antídoto contra essas práticas.

Feitas essas considerações, um bom exemplo para a análise de uma proposta complementar de previdência para os servidores públicos é estudar como funciona a previdência complementar dos servidores públicos federais nos Estados Unidos.

7 - Previdência complementar dos servidores públicos federais dos Estados Unidos.

Uma visão da previdência complementar dos servidores públicos dos Estados Unidos representa importante ponto de apoio para a futura implantação desse tipo de previdência no Brasil⁽¹¹⁾ PEREIRA DA SILVA, Delúbio.

Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos no Brasil: Perspectivas.

São Paulo, Ed, LTR, 2003, pag 44 e ss

. Nos Estados Unidos, a partir de 1983, foi instituído o *Federal Employees System* (FERS) e teve como objetivo de proporcionar aos servidores públicos federais daquele país um plano previdenciário semelhante aos da iniciativa privada. Sendo assim, o FERS é composto de três pilares:

- a) um plano básico coberto de sistema público de seguridade social;
- b) um plano de benefício definido e;
- c) um plano de contribuição definida.

Esse plano complementar estatuído sobre contribuição definida, o *Thrift Savings Plan* (TSP) é o que nos serve de exemplo. Funciona como um plano capitalizado no qual o servidor pode escolher quanto contribuir; a modalidade de investimento e a forma que deseja receber o benefício¹². As contribuições dos servidores ao plano são voluntárias e podem chegar a 10% da sua remuneração total e o governo faz contribuições adicionais ao plano para os servidores até um teto de 5% da remuneração. Assim, a contribuição máxima ao fundo pode chegar a 15% da remuneração do servidor.

Um aspecto importante do TSP é que nele o servidor pode escolher entre três opções de investimento. Pode aplicar em um fundo (fundo G) que investe em papéis de curto prazo emitidos especialmente para o plano. Pode também investir no fundo F que é um fundo indexado de renda fixa, lastreado em debêntures. Além disso, têm também à sua disposição, um fundo C, indexado à ações. Os benefícios pagos pelo TSP podem ser de três naturezas: aquisição de uma anuidade; pagamento único ou uma retirada mensal programada.

Esse TSP representa, passados mais de 20 anos de sua implantação, um exemplo de plano com baixo risco e baixos custos, muito embora apresente ativos da ordem de 100 bilhões de dólares em cerca de três milhões de contas individuais de servidores públicos federais. Esse sucesso, advindo, por óbvio, da modelagem acima explicitada, permitiu alguns aspectos importantes como a insulação de ingerência política; a proteção de investidores inexperientes, minimizando o problema da assimetria de informações, bem como mitigando, através de uma adequada composição de portfólio, os

risco dos investimentos. Por esses e por muitos outros aspectos, a experiência norte americana pode servir de bom referencial para os planos de previdência complementar dos servidores públicos no Brasil¹³.

- 8 - Forma de cálculo de benefício: Contribuição definida.

Outra característica marcante da previdência complementar do servidor público refere-se a forma de cálculo dos benefícios que serão concedidos e calculados sob a forma de contribuição definida (CD). Nesse caso, não há certeza quanto ao benefício a ser recebido pelo trabalhador no início da fase concessiva. Dependerá de uma série de fatores, sendo a principal delas a rentabilidade dos investimentos feitos. Por óbvio, essa rentabilidade será variável da taxa de juros, da regras de regulação, bem como, da taxa de crescimento da economia. Nesse tipo de arranjo a maioria dos riscos corre por conta do trabalhador, pois, por definição, não há compromisso com um valor pré determinado de benefício.

Trata-se de importante avanço no sentido de dotar essa previdência complementar de todas as condições de atender os seus fins. Para tanto, contará com a contribuição de servidores e do próprio estado. A lei complementar n. 109 que estabelece as bases para a instituição dessas previdências complementares determina que a relação contributiva será necessariamente de 1: 1, ou seja, o estado contribuirá, no máximo, que o mesmo montante vertido pelo servidor. Essa regra tem o condão de evitar que o estado contribua muito mais do que o trabalhador, representando uma transferência de renda para o mesmo, o que não é a idéia fundamental do modelo.

É bom lembrar, conforme Pinheiro¹⁴, que a contribuição patronal do estado poder ser do tipo escritural e estabelecida sobre a forma de títulos públicos que embora provoque um aumento da dívida pública tem a vantagem de não provocar impactos fiscais imediatos.

Uma característica interessante dos sistemas estabelecidos sob contribuição definida é que tendem a diminuir a evasão do sistema. O servidor, por certo, saberá quanto e como os seus recursos estão sendo investidos e, caso o sistema seja bem estabelecido, terá incentivos a participar do sistema. É claro que a tarefa de convencimento é difícil e dependerá, entre outras coisas, de uma boa estrutura

de regulação, governança e, sobretudo, da transparência. Isso é dito porque não haverá obrigatoriedade dos servidores aderir à previdência complementar. A idéia é estado aliviar a sua carga fiscal se comprometendo apenas com a previdência básica, ficando ao arbítrio do servidor migrar para outro sistema ou mesmo não complementar sua renda na aposentadoria, trocando o consumo futuro (aposentadoria) por consumo presente, ficando apenas com a previdência em benefício definido.

9 - custos administrativos; descentralização e personalidade jurídica de direito público.

Outros fatores estruturais que podem influenciar na rentabilidade da previdência complementar são os custos administrativos; o grau de descentralização e a titularidade, ou seja, fundos públicos ou privados.

Quanto aos custos de administração, esse é um problema comum a planos capitalizados em diversos países. Em primeiro lugar, a especialização em lidar com assuntos tão complexos requer uma burocracia altamente qualificada e, na sua ausência, de contratação de profissionais capazes de gerir tais sistemas. Além disso, sobretudo em países nos quais é permitido a existência de vários fundos capitalizados em concorrência entre si, os custos de propaganda, corretagem e marketing são vultosos, colocando, inclusive, em xeque a rentabilidade do sistema. No caso chileno, por exemplo, um grande desafio é diminuir os custos administrativos do sistema.

Cumpra lembrar que a existência de vários fundos capitalizados, e a conseqüente portabilidade entre ambos, ao passo que pode ensejar o aumento dos custos administrativos derivados da propaganda e marketing, também pode conduzir, em caminho inverso, à diminuição desses custos. Isso porque a competitividade pode ser um fator importante para a diminuição de custos administrativos. É a importante questão da centralização ou descentralização dos fundos previdenciários.

A opção escolhida pode influir muito nos riscos, custos e taxas de retorno. Os planos centralizados são aqueles gerenciados unicamente pelo Governo, ao contrário do modelo descentralizado no qual é permitido que várias empresas participem do sistema, oferecendo serviços aos indivíduos. No primeiro caso,



há o benefício da economia de escala e conseqüente diminuição dos custos operacionais. No entanto, há maior risco de ingerência política e talvez haja maiores restrições na composição dos portfólios de investimento.

Caso estivéssemos diante de planos descentralizados, a submissão às regras de mercado no sentido de operarem mais eficientemente seria um fator importante. Além disso, planos descentralizados tendem a serem mais insulados de pressões políticas e diminuindo pressões políticas. Esses argumentos em prol da descentralização são fortes, porém não desprovidas de críticas. Em primeiro lugar, os planos descentralizados podem carecer de capital humano qualificado e capacidade institucional para um bom funcionamento. Além disso, haveria perda de economias de escala

Essa dicotomia centralizado – descentralizado, que embute a discussão público – privado, foi resolvida pelo texto constitucional que no § 15 do art. 40 determina que os fundos serão públicos e criados pelo Poder Executivo. Cai por terra, portanto, a possibilidade de fundos privados para gerir a previdência complementar do servidor público. Fica o temor das ingerências políticas e da possibilidade de desvio de recursos para outros fins. Além disso, essa influência

política pode direcionar os investimentos para ativos pouco rentáveis ou ainda muito arriscados com o objetivo de beneficiar setores específicos. Somente com a transparência devida e com boas regras de governança é o que sistema poderá ser dotado de respeitabilidade e confiança. Ponto importante para um sistema de previdência público.

Diante da obrigação de apenas um fundo por ente federado, sendo esse de iniciativa do Poder Executivo, cabe indagar a constitucionalidade da medida diante de possível afronta à independência aos poderes e cai por terra a possibilidade de vários fundos concorrendo para a aplicação dos recursos. Haverá portanto, menos competitividades e custos administrativos mais elevados. Resta lembrar que por se tratar de entidades públicas, deverão ser criadas sob a forma de autarquias ou fundações. O caráter público dessas entidades bem como o fato de cada ente federado poderá criá-las, decerto levará a dificuldades de controle e regulação, considerando a autonomia dos entes federados

A constituição federal, ainda no § 15 do art. 40, lembra que serão automaticamente filiados ao novo modelo aqueles servidores que ingressarem no serviço público após a criação das

referidas previdências complementares. Servidores que ingressarem no serviço público após a promulgação da emenda constitucional n. 41, porém antes de instituição dessas previdências complementares, se submeterão às regras antigas de integralidade e paridade.

Um ponto merece reflexão. O que acontece com servidores que já estejam no regime antigo e venha a ser aprovados em concurso público, tomando posse em novo cargo e considerando a instituição de previdência complementar. Ficarão esses servidores no regime novo ou permanecerão no regime antigo? No nosso entender, caso os servidores já estejam vinculados ao regime antigo, caberá permanecer nesse sistema, mesmo depois da troca de cargo. Caso a nova investidura ocorra em cargo de outra esfera da federação, continuarão os servidores nas regras antigas, ressalvado, é claro, a devida compensação previdenciária.

Os servidores já vinculados ao antigo sistema serão chamados a optar pela nova sistemática. É claro que somente diante de excelente trabalho de convencimento (leia-se marketing e propaganda) haverá a migração espontânea para o novo sistema. O mito do binômio paridade – integralidade ainda é forte o bastante para obstar a adesão dos servidores. No entanto, há outros mecanismos de convencimento. É possível que o governo comece a praticar alíquotas proibitivas no regime antigo, “empurrando” os antigos servidores para o novo sistema quando estes poderiam optar apenas pela previdência básica. Caso haja uma forte migração de servidores do regime próprio para o regime complementar, isso determinará um forte decréscimo de arrecadação dos regimes próprios, contribuindo para o desequilíbrio do sistema.

10 - Custo de transição e impactos fiscais da previdência complementar.

Outro ponto de destaque é a maneira com será tratado o custo de transição para os servidores que serão abrangidos pela previdência complementar. Segundo lembra PINHEIRO, esse custo de transição terá como variáveis o valor da remuneração dos servidores e a contribuição do Estado para a previdência complementar. Nesse último caso, conforme definição da Lei Complementar nº 108, a relação será de 1:1, ou seja, o montante da contribuição estatal deverá

ser igual ao valor da contribuição do servidor. Como poucos são aqueles que recebem valores acima do teto do RGPS, o custo de transição não deverá ser muito vultoso e poderá ser financiado, por exemplo, mediante títulos públicos ou outra forma de repasse de recursos por parte do ente federado. No entanto, isso precisará ficar claro. A idéia é tratar o serviço passado como um benefício proporcional diferido que seria pago pelo Governo quando do momento da aposentadoria do servidor¹⁵.

Outros fatores, no entanto, devem ser considerados para a análise do impacto fiscal da instituição da previdência complementar. Em primeiro momento, conforme bem lembra BELUZZO, a atratividade ou não para os antigos servidores do novo sistema de previdência complementar dependerá de quatro fatores:

- a) da taxa real líquida, que corresponde à taxa de retorno dos investimentos da entidade de previdência complementar, descontadas as taxas de administração e o custo tributário);
- b) a alíquota de contribuição do regime próprio;
- c) o taxa de crescimento do salário real do servidor e;
- d) da idade de aposentadoria do servidor e os seu tempo de contribuição;

No que se refere à taxa de rentabilidade da previdência complementar, é óbvio que quanto mais elevada ela for, maior atratividade terá para os antigos servidores. Inclusive cumpre lembrar que não há limite para a parcela aposentatória a ser paga pela previdência complementar. Sendo assim, dadas taxas de rentabilidade bastante elevadas, é possível que o servidor receba uma aposentadoria, somando-se com a previdência básica, acima do seu salário integral. Os custos administrativos, nesse caso, terão um papel extremamente importante para balizar essa rentabilidade.

No que se refere à alíquota de contribuição, também deverá influir, como vimos, na adesão dos antigos servidores ao novo sistema. Caso as alíquotas do antigo sistema passem a sofrer grande majoração, inclusive com o objetivo de compensar a perda de arrecadação pela adesão dos servidores ao novo sistema, tanto maior será a migração para a previdência complementar do servidor. É bom que se

diga que até aqui, o Supremo Tribunal Federal tem entendido que alíquotas de 20%, por exemplo teria efeito confiscatório e não poderiam ser praticadas.

No que se refere à alíquota do servidor, a Emenda Constitucional nº 41, o §1º do art. 146 estabelece um “piso” ao determinar que as alíquotas cobradas dos servidores para custeio da previdência por parte dos Estados, Municípios e do Distrito Federal não poderão ser inferiores à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. Esse dispositivo, portanto, abre possibilidade de um grande para o aumento de alíquotas nos regimes próprios.

Embora no curto prazo os efeitos fiscais possam ser negativos, no longo prazo a situação tende a melhorar. Em primeiro lugar, o estado não mais arcará com a aposentadoria integral de servidores com altos salários, além disso o impacto fiscal de longo prazo será tanto melhor quanto for menor a taxa de juros sobre a dívida pública; quanto menor for a alíquota de contribuição para o regime próprio; quanto maior for o ritmo de crescimento do salário real dos servidores e quanto menores forem o tempo para a aposentadoria e o tempo de contribuição dos servidores. São, portanto, os mesmos fatores que definem o impacto financeiro sobre os servidores, em sentido inverso¹⁶.

Quanto ao crescimento do salário real do servidor, quanto menor for esse ritmo, mais atraente será a previdência complementar. Isso ocorre porque, certamente, a rentabilidade líquida da previdência complementar será maior do que o aumento real do salário do servidor que permanecer no sistema antigo. Por fim, quanto mais jovem for a idade do servidores públicos, mais atraente tende a ser a previdência complementar, devido a conjugação do fator idade com os outros aspectos analisados.

No que se refere à poupança interna, não há evidências sólidas de que um sistema capitalizado contribuiria decisivamente para o aumento da poupança de um país¹⁷. Muitos fatores estão envolvidos na questão. No caso, por exemplo, dos países que venham a adotar a estratégia de financiar o custo de transição com a emissão de títulos públicos (bônus de reconhecimento), poderão, com tal emissão, aumentar consideravelmente a dívida pública e, portanto, qualquer efeito de aumento



sobre a poupança seria praticamente anulado.

Os efeitos fiscais também dependem dos incentivos fiscais à participação nesses fundos como, por exemplo, deduções do imposto de renda, representando no mais das vezes gastos tributários¹⁸. Além disso, investimentos vultosos em títulos públicos representam um financiamento do déficit do Governo e por um fenômeno de *moral hazard* desincentivam a contenção de gastos e implementação de ajuste fiscal. Logo, a implantação de pilares capitalizados pode não trazer qualquer alívio fiscal, tendo, até mesmo, dependendo do custo de transição e forma de financiá-lo, o condão de gerar grandes obrigações fiscais para o Governo¹⁹.

Assim, um pilar capitalizado, sendo acompanhado de um pilar básico de repartição simples que garanta redistributividade ao sistema pode ser um bom desenho institucional para um novo sistema previdenciário. No entanto, nunca é demais lembrar: um sistema multipilar pode ser implementado mediante várias formas de modelagem. Tudo depende dos objetivos de determinado país, de sua história e dos arranjos políticos circunstanciais que enfatizem a redução da pobreza ou o aumento da poupança e desenvolvimento do mercado financeiro, além do estabelecimento de uma sólida

estrutura regulatória.

11 - Regulação e Governança.

Um dos pontos relevantes de toda a discussão sobre a implantação uma previdência complementar do servidor público refere-se à questão da regulação. Um primeiro argumento é que se o governo tem dificuldades de regular e gerir os seus sistemas de repartição simples, poderia se capaz de regular uma previdência complementar que, em tese, apresenta um mais elevado grau de complexidade.

Além disso, como "calibrar" a regulação. É sabido que a regulação excessiva em fundos capitalizados poderá mitigar a rentabilidade e colocar em xeque o objetivo de prover uma boa renda quando da aposentadoria. Por outro lado, uma regulação frouxa pode igualmente, e com muito maior risco, comprometer a sustentabilidade dos fundo no longo prazo pois um a opção, por exemplo, da composição de portfólios baseados em ativos de renda variável (ações, por exemplo) pode ser muito arriscado.

No entanto, esse não é o único ponto a ser regulado. A regulação do próprio mercado financeiro; dos direitos dos participantes; dos mecanismos de seguro e da governança corporativa são muito importantes²⁰.

Além disso, qual a melhor forma de

estabelecer uma estrutura regulatória. Como as previdências complementares serão públicas, portanto instituídas como autarquias ou fundações, a insulação política não poderá ser total. Talvez a criação de uma agência nacional reguladora para dispor sobre o funcionamento dessas previdências possa ser uma boa idéia, muito embora o modelo de agências ainda não se consolidou plenamente no direito brasileiro.

12 - Bibliografia.

BANCO MUNDIAL. *Averting the Old Age Crisis*. Nova York: Editora da Universidade de Oxford, 1994.

BELUZZO, Luiz Gonzaga e APPY, Bernard. *Os problemas da Previdência Complementar para o servidor público*. In COSTA, Maria Isabel (org). *Previdência ou imprevidência*. Porto Alegre. Ed. Livraria do Advogado, 2003.

BRAVO, Jorge; UTHOFF, Andras. *Transitional fiscal costs and demographic factors in shifting from unfunded to funded pension in Latin America*. Santiago - Chile. Serie Financiamiento del desarrollo, CEPAL, nº 88, outubro, 1999.

GUSHIKEN, Luiz et alii. *Regimes Próprios de Previdência dos Servidores: Como implementar? Uma visão prática*. Brasília, Coleção Previdência Social, MPAS, nº 17.

GUSHIKEN, Luiz. *A reforma da previdência no Brasil e o regime de servidores públicos*. São Paulo, Cadernos ABAMEC, nº 1, ano 1, jan./fev. 2003.

MITCHELL, Olívia e HUSTEAD, Edwin. *Public Sector Pension Plans: Lessons and Challenges for the Twenty-first century*. In MITCHELL, Olívia e HUSTEAD, Edwin.

Pensions in the Public Sector. Philadelphia, Pennsylvania. University Pennsylvania press, 2001.

MOORE, Matt. *The Federal thrift savings plan: A model for social security reform*. National center for policy analysis. Disponível no endereço eletrônico www.ncpa.org/pub/ba/ba443/ em [18.03.2004]

NÓBREGA, Marcos e FIGUEIREDO, Carlos. "Renúncia de receita, guerra fiscal e tax expenditure: uma abordagem do art. 14 da Lei de

Responsabilidade Fiscal". Porto Alegre, Revista *Interesse Público*. Edição Especial, ed. Notadez, 2002.

NÓBREGA, Marcos e FIGUEIREDO, Carlos. *O Sistema Multipilar e a Reforma da Previdência: Análise, Perspectivas e Controle*. Rio Grande do Sul. Revista *Interesse Público*. Ed. Notadez, nº 22, 2003.

OCDE. *Fifteen principles for the regulation of private occupational pensions schemes*. Disponível no endereço eletrônico : www.oecd.org

PEREIRA DA SILVA, Delúbio. *Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos no Brasil: Perspectivas*. São Paulo. Ed. LTR, 2003.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. *A previdência complementar dos servidores públicos*. in MORTHY, Lauro (org). *Reforma da Previdência em questão*. Brasília. Ed. Universidade de Brasília, 2003.

RABELO, Flávio. *O Sistema de Previdência dos Funcionários Públicos Federais dos E.U.A.* mimeo. VALDES, Salvador. *Políticas y*

Mercado de Pensiones: Um texto universitário para a América Latina. Santiago - Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2002.

World Bank Institute. *How Well has "savings" component performed from the individual's perspective? In "Rethinking Social Security in Latin America"*. World Bank Institute, capítulo 7, ainda não publicado.

World Bank Institute. *Rethinking Social Security in Latin America*. pag 98, ainda não publicado.

¹ Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas de Pernambuco. Economista, Administrador, Bacharel, mestre e doutorando em Direito pela UFPE.

² O texto reformado apresentava a seguinte redação:

Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

³ NÓBREGA, Marcos e FIGUEIREDO, Carlos.

O Sistema Multipilar e a Reforma da Previdência: Análise, Perspectivas e Controle. Rio Grande do Sul. Revista *Interesse Público*, Ed. Notadez, nº 22, 2003.

⁴ GUSHIKEN, Luiz et alii.

Regimes Próprios de Previdência dos Servidores : Como implementar? Uma visão prática.

Brasília, Coleção Previdência Social, MPAS, nº 17.

VALDES, Salvador. *Políticas y Mercado de Pensiones: Um texto universitário para a América Latina*.

Santiago - Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2002.

⁵ Principais informações que devem constar da base cadastral: órgão, matrícula, matrícula do pensionista, dependente, sexo, data de nascimento, tempo de serviço ou contribuição anterior, data de ingresso no serviço público; data de ingresso na carreira; remuneração para efeito de contribuição; remuneração para efeito de benefício; carreira do servidor; cargo do servidor; tipo de benefício; data do início do benefício; valor do benefício; grau de parentesco com o servidor.

⁶ BANCO MUNDIAL.

Averting the Old Age Crisis. Nova York: Editora da Universidade de Oxford, 1994

⁷ A modelagem do segundo pilar pode ser diversa, no entanto, optaremos por essa, como hipótese do nosso estudo.

⁸ Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar."

" § 1º A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos."

" § 2º As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei."

" § 3º É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado."

" § 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada."

" § 5º A lei complementar de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada."

" § 6º A lei complementar a que se refere o § 4º deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação."

⁹ World Bank Institute. *Rethinking Social Security in Latin America*. pag 98, ainda não publicado.

¹⁰ No caso argentino, foi executada operação de swap que consistiu na troca de títulos antigos por novos ativos do governo que apresentavam baixa taxa de juros e nenhum mercado secundário. Por óbvio a situação dos fundos previdenciários era, naquela oportunidade, muito difícil, sobretudo pela dramática desvalorização do peso naquele período.

Ver "How Well has "savings" component performed from the individual's perspective? In "Rethinking Social Security in Latin America", World Bank Institute, capítulo 7, ainda não publicado.

RABELO, Flávio. *O Sistema de Previdência dos Funcionários Públicos Federais dos E.U.A.* mimeo.

¹² MITCHELL, Olivia e HUSTEAD, Edwin. *Public Sector Pension Plans: Lessons and Challenges for the Twenty-first century*. In MITCHELL, Olivia e HUSTEAD, Edwin. *Pensions in the Public Sector*. Philadelphia, Pennsylvania, University Pennsylvania press, 2001, pag 3 e ss.

¹³ MOORE, Matt. *The Federal thrift savings plan: A model for social security reform*. National center for policy analysis. Disponível no endereço eletrônico www.ncpa.org/pub/ba/ba443/ em [18.03.2004]

¹⁴ PINHEIRO, Vinícius Carvalho. *A previdência complementar dos servidores públicos*. in MORTHY, Lauro (org). *Reforma da Previdência em questão*. Brasília. Ed. Universidade de Brasília, 2003, pag 83 e ss.

¹⁵ BELUZZO, Luiz Gonzaga e APPY, Bernard. Os problemas da Previdência Complementar para o servidor público. In COSTA, Maria Isabel (org). *Previdência ou imprevidência*. Porto Alegre. Ed. Livraria do Advogado, 2003, pag 69.

¹⁶ BELUZZO, pag 76.

¹⁷ GUSHIKEN, Luiz. *A reforma da previdência no Brasil e o regime de servidores públicos*. São Paulo, Cadernos ABAMEC, nº 1, ano 1, jan./fev. 2003.

¹⁸ O conceito de gasto tributário (tax expenditure) foi introduzido na legislação pátria pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/00) que no art. 14 dispõe que as renúncias de receitas devem ser consideradas pelos orçamentos e submetidas à regras rigorosas para sua concessão. Para mais detalhes ver: FIGUEIREDO, Carlos; NÓBREGA, Marcos. "Renúncia de receita, guerra fiscal e tax expenditure: uma abordagem do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal". Porto Alegre, Revista *Interesse Público*. Edição Especial, ed. Notadez, 2002, p. 37.

¹⁹ BRAVO, Jorge; UTHOFF, Andras. *Transitional fiscal costs and demographic factors in shifting from unfunded to funded pension in Latin America*. Santiago - Chile, Serie Financiamiento del desarrollo, CEPAL, nº 88, outubro, 1999, pag. 10.

²⁰ OCDE. *Fifteen principles for the regulation of private occupational pensions schemes*.

Disponível no endereço eletrônico : www.oecd.org

TC aprova contas do governo de Requião

As contas do primeiro ano da gestão do governador Roberto Requião (PMDB) foram aprovadas com ressalvas, mas por unanimidade, pelo Tribunal de Contas do Paraná. O governo investiu pouco, teve superávit de R\$ 2,7 bilhões, gastou menos que o limite máximo com pessoal, mas não atingiu o índice mínimo de Saúde

“O resultado final foi positivo”, disse o relator do processo, conselheiro Rafael Iatauro. Ele destacou, por exemplo, o fato de o governo ter aumentado em apenas 3,26% sua dívida em relação ao ano anterior. “Na realidade, este aumento foi quase nulo, considerando o crescimento vegetativo. Isso não acontecia há quase uma década no Estado”.

A análise das contas do governo indicou também que houve uma forte contenção nos investimentos, o que possibilitou um superávit de R\$ 2,7 bilhões ao final do exercício. “Não entramos no mérito da política adotada, que significou falta de investimentos. Mas o governador Requião sempre fez isso em seu primeiro mandato, mesmo porque pegou o orçamento traçado pela gestão anterior”, observou Iatauro.

Com pessoal, o governo gastou 46,7%, quando o limite máximo é 49%. Em compensação, foi detectado a contratação de sete mil estagiários e cerca de nove mil funcionários em cargos em comissão, dentro de um universo de 120 mil funcionários ativos. “Entre as várias recomendações que fazemos no relatório, está este fato. O Estado não pode ser tocado por estagiários. Isso impede contratação de novos funcionários, com a realização de concursos, e também o aprimoramento dos funcionários de carreira”, disse Iatauro.

O governo também não atingiu o índice mínimo com gastos de Saúde, que atingiram 10,30%, quando o exigido era de 10,77%. Na

Educação, a administração do Governo Requião adotou o mesmo expediente de governos anteriores, incluindo os gastos com o Ensino Superior. Os conselheiros presentes à sessão aceitaram a argumentação. Assim, o índice alcançado foi de 26,9%, com o limite mínimo de 25%. Se os gastos com as universidades estaduais não fossem aceitos, o índice cairia para 21,55%, abaixo do que prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em Ciência e Tecnologia o Governo do Estado também gastou menos do que é exigido. O limite constitucional estadual estipula 2% do orçamento. Assim como no ano anterior, houve gastos de 1,82%.

O conselheiro Rafael Iatauro também ressaltou o fato de o governo ter gasto com divulgação e propaganda sem autorização de Pedido de Autorização e Divulgação e Veiculação (PADV) e sem licitação. “Isso não é correto. Mas, nessa área, há o fato de os gastos terem diminuído drasticamente em relação ao ano anterior”, informou Iatauro. Os gastos caíram de mais de R\$ 80 milhões para cerca de R\$ 9 milhões.

Na análise dos números também se ficou sabendo que a recuperação da dívida ativa foi inexpressiva. Em 2003 o Estado tinha créditos a receber num montante de R\$ 7,6 bilhões, ou seja, 80% do orçamento anual.

No relato que fez sobre a análise das contas do governo, o conselheiro Rafael Iatauro destacou o problema ocorrido com o programa Luz Fraterna, que não atendeu, naquele ano, o número de pessoas pretendido porque esqueceu-se de informar que só poderia se beneficiar pessoas que tivessem uma autorização da Anel, agência reguladora do setor.

“Problemas todos os governos têm. Os que encontramos nas contas do exercício de 2003 não se constituem em razões determinantes para desaprovação”, disse Iatauro. Os conselheiros Quielse Crisóstomo da Silva, Artagão de Mattos Leão e Fernando Augusto Mello Guimarães, mais os auditores Marins Alves de Camargo e Caio Soares concordaram e votaram com o relator.

TC analisa contas em 60 dias

Com o Analisador Eletrônico de Contas, o Tribunal de Contas do Paraná fez a primeira análise de todas as contas de Prefeituras e Câmaras Municipais referentes ao exercício administrativo de 2003 em 60 dias. Antes, esta primeira análise era feita em até um ano e meio. "Este é um avanço significativo no processo de agilização do trabalho do Tribunal. Prometemos e conseguimos fazer a primeira análise em dois meses. Agora, os gestores públicos poderão verificar se tiveram problemas e podem corrigi-los dentro do prazo de 15 dias a partir do momento em que receberem esta primeira instrução técnica", informou o presidente do órgão, conselheiro Henrique Naigeboren.

Em dois meses foram analisadas cerca de 1200 contas, segundo dados da Diretoria de Contas Municipais (DCM). Além das 399 Prefeituras e 399 Câmaras Municipais, foram avaliadas as contas de 400 entidades, autarquias e fundações municipais. "A informatização deste processo é inédita e vai dar ao Tribunal de Contas mais condições de melhorar ainda mais a fiscalização do emprego do dinheiro público", afirmou Naigeboren.

Todas as contas de 2003 foram verificadas com o Analisador Eletrônico de Contas, que entrou em operação em novembro do ano passado e passou pelo primeiro teste com a análise das contas de 2002. O novo sistema é um programa de computador que tem dados sobre três áreas da administração: orçamentária, financeira e de gestão. Para que a análise seja feita, os técnicos da Diretoria de Contas Municipais acessam os dados enviados através da internet pelos gestores públicos e os colocam no programa de análise. Se, por exemplo, uma prefeitura não aplicou o índice mínimo na Saúde, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, o novo programa não só acusa, como emite, na instrução técnica, as sanções possíveis.

Antes, o trabalho era feito todo de forma manual. Os documentos, em papel, eram analisados pelos técnicos da diretoria e, para esta primeira fase, o processo demorava cerca de um ano e meio para verificação da documentação de todas as prefeituras e câmaras. Para um município médio, o trâmite, até a decisão final do plenário, depois de passar



O novo sistema dará ao Tribunal de Contas mais condições de melhorar a fiscalização e o emprego do dinheiro público

por análises do contraditório e recurso de revista, demorava até quatro anos.

Outra vantagem que o sistema eletrônico de análise de contas deu ao Tribunal de Contas é a liberação dos técnicos da DCM para trabalhar em auditorias nos casos de contas com muitas irregularidades. "Isso significa que a fiscalização será muito mais rigorosa. Quem acaba ganhando é a população, pois sabe que o administrador tem que empregar bem o dinheiro público em benefício da sociedade", observou o presidente.

A informatização no processo de prestação de contas começou há pouco mais de três anos. No Brasil, apenas o Tribunal de Contas do Paraná tem o analisador eletrônico de contas em funcionamento.

Contas do prefeito de Curitiba, Cassio Taniguchi, são aprovadas pelo TC

A prestação de contas do prefeito Cassio Taniguchi, referentes ao exercício de 1997, primeiro ano de sua gestão foram aprovadas pelo Tribunal de Contas do Paraná. O órgão também aprovou as contas da Câmara Municipal de Curitiba daquele ano e das entidades de administração indireta. O relator do processo foi o conselheiro Nestor Baptista.

O conselheiro Nestor Baptista recomendou a aprovação das contas, assim como a Diretoria de Assuntos

Técnicos e Jurídicos e o Ministério Público de Contas. Basearam-se em dados como os seguintes: as despesas com ensino, que chegaram a R\$ 140 milhões, equivaleram a 26,10% da receita indicada pela constituição, ou seja, cumpriram o artigo 212 da Constituição Federal; os gastos com pessoal, também – a despesa foi de 49,87%; as licitações, segundo o apurado, foram feitas de acordo com a lei que regulamenta o ato.

Na análise das contas, uma única ressalva foi apontada pelo Ministério Público de Contas, no que se refere à Fundação Cultural de Curitiba. Em seu parecer, aponta irregularidades formais na prestação de contas, como a ausência de parecer jurídico, mas indica que isso é passível de ser sanado.

Diante disso, o conselheiro pediu a aprovação das contas do Poder Executivo, entidades da Administração Indireta e do Poder Legislativo de Curitiba. Sem ressalvas.

SEI permite ao TC acompanhar gastos do governo

Rapidez e eficiência no processo de fiscalização, exame e análise das prestações de contas dos órgãos integrantes da administração direta do Governo do Estado. Esta é a intenção do Tribunal de Contas do Paraná com a criação e implantação do novo Sistema Estadual de Informação (SEI). "Demos mais um importante passo no processo de informatização dos trabalhos do Tribunal de Contas do Paraná. Nosso objetivo é tornar cada vez mais rápido e transparente o trâmite dos processos. Com isso, melhoramos o controle sobre a aplicação dos recursos públicos", informou o presidente do Tribunal, conselheiro Henrique Naigeboren.

Com o novo sistema, que está sendo implantado gradativamente pelo órgão, os gestores responsáveis pelos órgãos do

Governo do Estado, como as secretarias de Estado, deverão informar mensalmente, através do mecanismo, todas as movimentações financeiras de compras e serviços. "O programa vai facilitar a vida dos administradores públicos. Ele é simples, dividido em módulos, como se fossem mini-sistemas distintos, onde cada um terá função específica", explicou o diretor da Inspeção Geral de Controle do Tribunal de Contas, Mauro Munhoz.

A inspeção é responsável pela fiscalização do Governo do Estado, e de acordo com Munhoz, além deste módulo, que deve ser atualizado sempre que houver necessidade, estão sendo elaborados outros sobre licitações e contratos, um sobre fiscalização de despesa, fiscalização da receita e um sobre fiscalização de obras públicas.

Estas informações, além de mostrarem as movimentações financeiras, também serão uma ferramenta importante para a produção dos relatórios trimestrais elaborados pelas Inspeções de Controle Externo do Tribunal de Contas. Os módulos podem ser acessados pelo site www.tce.pr.gov.br.



O presidente do Tribunal de Contas do Paraná, Henrique Naigeboren, abriu o seminário sobre terceirização promovido pelo órgão, na foto, com o diretor geral do TC, Duílio Bento, o conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães e a assessora jurídica Simone Manassés

Quando usar a terceirização

Seminário promovido pelo Tribunal de Contas aborda o uso correto da terceirização e a necessidade do controle interno

Com o propósito de apresentar e discutir as mudanças do serviço público introduzidas com as reformas administrativas, incluindo o polêmico uso do terceiro setor, e de debater o controle interno, necessidade cada vez mais premente nas instituições, o Tribunal de Contas do Paraná promoveu o seminário "Terceirização na administração pública".

Realizado no auditório da Casa, e posteriormente nos municípios de Londrina e Pitanga, abrangendo várias microrregiões do Estado, a realização do evento veio de encontro com a das principais metas do TC/PR, que é a de orientar os entes que fiscaliza. "Desde que assumi a presidência do TC/PR, uma das maiores prioridades da Corte tem sido orientar aqueles que, de uma forma ou de outra, tem responsabilidade nas prestações de contas", salientou o presidente da Corte, conselheiro Henrique Naigeboren, ao abrir o encontro de Curitiba.

"O seminário veio ensinar o uso correto da terceirização, já que, em muitos casos, ele vem sendo distorcido e mal aplicado por alguns agentes públicos", disse o conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, um dos orientadores do encontro.

"Está havendo uma epidemia de

terceirização na administração pública, mas ela nem sempre é o melhor caminho", destacou a assessora jurídica Simone Manassés, que ministrou a primeira parte dos trabalhos. "Quando não respeita o princípio da moralidade, a terceirização vira clientelismo. Isso também serve para o terceiro setor", completou.



O seminário abordou o uso correto da terceirização de serviços, com especial destaque à necessidade do controle interno

TERCEIRIZAÇÃO – SÓ DEVE SER APLICADA PARA REDUZIR GASTOS

Além de explicar o básico sobre a moralidade, Manassés ainda salientou que a terceirização deve seguir, também, os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, publicidade, razoabilidade, eficiência e economicidade. “A terceirização é bem aplicada quando reduz gastos e controla o déficit público. Essa deve ser a regra”, ensina.

Um bom conselho dado pela assessora jurídica antes de se optar por esse tipo de serviço é o de reavaliar as carreiras efetivas da instituição. “Quando se faz uma nova política de organização de carreiras da instituição, reagrupando-se cargos, percebe-se, muitas vezes, que não é necessário terceirizar”, revela, defendendo, antes da terceirização, a valorização dos cargos obtidos

por concurso público. “Eles dão profissionalização ao servidor. Independentes de política, ou de diferentes gestões, são eles que movimentam a máquina administrativa e dão continuidade aos longos projetos”, frisa.

TERCEIRO SETOR E SEUS DIFERENTES TIPOS DE ORGANIZAÇÃO

O conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães comandou a segunda parte do seminário, tratando do terceiro setor.

Em sua exposição, o conselheiro deu destaque às diferenças existentes entre os dois principais tipos de instituições do terceiro setor, as Organizações Sociais (OS's) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse

Público (OSCIP's), ainda não muito conhecidas pela maior parte dos agentes públicos. “As Organizações Sociais têm um grande vínculo com o Poder Público porque recebem créditos orçamentários específicos, podendo até ter servidores e bens públicos cedidos conforme estabelecido em contrato de gestão. Já o grande vínculo das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público é com o interesse público, mas ela pode celebrar convênio de parceria com o Poder Público”,



Terceirização deve seguir os princípios da moralidade, legalidade, impessoalidade, publicidade, razoabilidade, eficiência e economicidade



O conselheiro falou sobre as diferenças entre os principais tipos de instituições do terceiro setor

CONTROLE INTERNO PARA PREVENIR ERROS

O último módulo de trabalhos do encontro abordou o controle interno e foi ministrado pelo Inspetor Paulo Sdroiewski, que procurou, de maneira simples, explicar, primeiramente, as funções desse tipo de controle. “Controle Interno deve comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Deve exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado”, disse.

Seus propósitos, explica, servem de contribuição para uma maior eficiência,

Responsáveis pelo controle interno devem, se desconfiarem de irregularidades ou ilegalidade, comunicar o TC



eficácia e efetividade da gestão pública, além de preservar os interesses da organização contra ilegalidade, erros, fraudes e outras práticas irregulares. “O controle interno permite à sociedade acompanhar e avaliar o desempenho da gestão pública”, destaca.

Não opinião do inspetor, os agentes públicos não devem temer esse tipo de procedimento, pois eles apenas visam uma contribuição. “A avaliação do controle

interno tem caráter preventivo e opinativo, na medida em que o controlador apresenta recomendações objetivas e construtivas, visando eliminar as deficiências detectadas nos exames auditoriais. Cabe ao administrador acatar ou não as recomendações apresentadas”, revela.

Entretanto, Sdroiewski alerta que esse caráter de aconselhamento muda radicalmente quando são detectados atos ilegais. Nesse caso, o controlador deve se reportar ao Tribunal de Contas. “Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária”, avisa.

Curso ensina como gerir e fiscalizar contratos públicos

Ao ministrar curso de "Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos", o professor Léo da Silva Alves, afirmou que esta é uma área que exige muita cautela e onde pode haver vulnerabilidade os seguintes aspectos, comprometimento dos resultados na administração pública, presença dos órgãos de controle e situações de constrangimento em razão de possíveis notícias na imprensa.

Ele alertou que contratos mal gerenciados podem levar a prejuízos de toda ordem.

E desenhou uma cena para explicar a sua afirmação. Imaginemos a contratação dos serviços terceirizados, quando empregados que trabalham dentro dos órgãos públicos e se envolvem em incidentes com administrados. Isso repercute na rotina administrativa, pode ensejar medidas da área de controle, questionando a ação do fiscal do contrato e, ainda pode ter consequências até escandalosas, quando os episódios chegam à imprensa e tomam proporções multiplicadas. "Lembre-se que para os olhos de terceiros, não há distinção entre o funcionário e o empregado da empresa que presta o serviço terceirizado", observou.

Baseado nisso Alves insistiu e chamou a atenção para que o administrador público desenvolva mecanismos para o acompanhamento de controles para resguardar a si próprio. Com relação a área de contratação, disse que devem ser seguidos alguns passos como: a correta identificação do que deve ser contratado; a qualidade na licitação; o controle do recebimento do objeto; a fiscalização da execução do contrato e o gerenciamento dos incidentes contratuais.

Para ele, é importante que se estabeleça uma perfeita comunicação entre o setor que necessita do objeto e os funcionários encarregados do expediente licitatório. "Para a compra de determinado produto, é necessário que se especifique com nitidez as características e peculiaridades daquilo que se precisa", afirmou.

Outra coisa importante apontada por Alves com relação à qualidade da licitação. Os funcionários responsáveis pelos procedimentos licitatórios devem ter preparo. "Nem toda pessoa está apta a atuar em licitação, pode ter um conhecimento teórico, mas se o perfil de seu caráter e temperamento podem não se ajustar à atividade". Para ele, o agente público que officia no campo das licitações tem que ser seguro, cordial, detalhista e desenvolver o seu trabalho com total organização.

É muito importante que se observe que a legislação é dinâmica, a todo instante tem-se uma alteração nas regras que direta ou indiretamente refletem-se nas licitações e nos contratos, o que faz com que os agentes públicos estejam permanentemente atualizados.

Nesta área, observou o professor, entra o trabalho preventivo da área de Recursos Humanos. "O treinamento tem que ser sério, para que estes agentes tenham segurança necessária para exercer suas funções. Quem dá a tarefa tem que oferecer os meios".

É preciso que haja cautela. O recebimento do objeto é uma linha de risco, tanto para o gestor que não nomeia quem vai receber (ou escolhe mal); e para quem recebe a tarefa e não a executa com segurança. Outro aspecto importante para a qualidade dos contratos públicos é a fiscalização.

O fiscal do contrato precisa estar preparado para a tarefa que envolve um nível de responsabilidade específica. A omissão do funcionário encarregado do ofício ou o incorreto cumprimento da tarefa pode gerar dano ao erário. É necessário que o fiscal tenha conhecimento das suas responsabilidades e de como deve, efetivamente desempenhar a missão. A administração deve nomear funcionários para a fiscalização e o recebimento do objeto do contrato. Os agentes devem ter uma imensa responsabilidade, inclusive de ordem pecuniária, pois podem ser responsabilizados por danos ao erário, respondendo a processos de tomada de contas especial e disciplinar, tendo verbas descontadas em folha de pagamento para reparação do prejuízo.

Léo Alves chamou atenção para aqueles contratos que exigem a fiscalização praticamente diária, por exemplo, os que envolvem serviço de conservação e limpeza.

Para a qualidade desses contratos é preciso que sejam tomadas providências: o representante da administração designado fará o acompanhamento rotineiro, recolhendo as queixas dos funcionários, anotando-os e levando-os ao preposto da empresa, realização de um treinamento introdutório, os servidores e empregados públicos, do quadro da administração, precisam ser orientados sobre o relacionamento que devem ter com os empregados que prestam serviços terceirizados.

Os órgãos podem implantar um serviço específico de gestão dos contratos. Isso é bom porque permite a profissionalização, cria especialistas na área. Mas, a lei estabelece o dever de nomear um fiscal específico para cada contrato. A área de gestão, então, terá uma visão macro, fará um gerenciamento geral. Mas, o acompanhamento pontual será sempre do fiscal, com responsabilidade própria e exclusiva, comentou.

Como encerrar um mandato

TC ensina legisladores municipais a encerrarem sua gestão corretamente

As medidas a serem tomadas pelo Poder Legislativo, no processo de transição de mandato, foram tema dos encontros promovidos pelo Tribunal de Contas nos meses de junho a agosto.

"Nosso objetivo foi orientar os agentes do Legislativo para que procedam de forma correta e transparente quando ocorrer a mudança de vereadores e presidentes das câmaras", afirmou o presidente do TC/PR, conselheiro Henrique Naigeboren.

Destinado aos vereadores, secretários, diretores, procuradores jurídicos, assessores e servidores públicos de câmaras municipais, os encontros foram ministrados pela diretora

de contas municipais do TC/PR, Jussara Borba Gusso e pela assessora jurídica da Casa Rita de Cássia Mombelli.

Entre os assuntos discutidos, teve destaque a Lei 9.504/97, que proíbe, a partir do dia três de julho do ano eleitoral, nomeações, contratações e admissões de pessoal, bem como quaisquer alterações de vantagens, exceto nomeação de aprovados em concurso homologado até esta data. "É importante que o gestor esteja a par da lei para não cometer erros", salienta a assessora jurídica Rita de Cássia Mombelli.

A publicidade institucional de atos, programas, obras, serviços, campanhas e a contratação de shows artísticos com recursos públicos, também ficam proibidos a partir dessa data,

segundo a assessora jurídica. "Além disso, os candidatos a prefeito e vice-prefeito ficam impedidos de participar da inauguração de obras", completa.

FIM DE MANDATO DEVE SER ORGANIZADO

Segundo a diretora de contas municipais do TC/PR, Jussara Borba Gusso, são várias

as providências a serem tomadas pelos agentes políticos no último ano de mandato. Fazer uma coletânea dos regulamentos municipais é uma delas. Já no âmbito financeiro, é preciso disponibilizar termo de conferência de saldo em caixa e termo de verificação de saldos em bancos com consistência contábil, "Regularização das folhas de pagamento, inventários de bens móveis e relação das obrigações contraídas – evidenciando valores liquidados e os pendentes – também não podem ser esquecidos", recomenda.

Na área administrativa, lembra a diretora, devem estar evidenciados os contratos de obras e serviços ainda em andamento, o início do vencimento dos contratos temporários. "A obrigação com o Tribunal de Contas é outro aspecto que não pode ser esquecido. O gestor deve relacionar convênios e auxílios, com contas prestadas e a prestar, além de listar convênios com parcelas a liberar pela entidade e as prestações de contas recebidas e a receber", enfatiza.

As denúncias, tão frequentes em ano eleitoral, também foram abordadas. De acordo com a diretora da DCM, qualquer cidadão, partido político, associação ou entidade sindical pode fazê-la junto ao Tribunal de Contas. Contudo, necessitará preencher alguns requisitos. "A denúncia terá que ser dirigida ao presidente da Corte e assinada pelo denunciante ou representante legal e deverá conter exposição sumária do fato", explica.

Durante todos os encontros, a assessora jurídica e a diretora de contas municipais do Tribunal de Contas foram esclarecendo dúvidas e questionamentos que iam sendo levantados. "Procuramos disseminar a ideia de o mais importante de tudo é estar atento às necessidades sociais e não ao assistencialismo individual. O povo é a origem do poder e só em seu benefício é que se pode entender legítimas a sua representação pelos eleitos", relata Gusso.



Objetivo é orientar os agentes do Legislativo para que procedam de forma correta e transparente quando houver a troca de vereadores e presidentes de Câmaras Municipais, afirma Jussara Borba Gusso



Os técnicos e agentes municipais lotaram o Auditório do Tribunal de Contas do Paraná. Os treinamentos sobre o SIM – Módulo de Acompanhamento Fiscal – Exercício 2004, procuram esclarecer os usuários do sistema

Prevenindo erros

Treinamentos promovidos pelo TC/PR procuram tirar todas as dúvidas sobre a inserção de dados do exercício financeiro de 2004 no SIM -AM

E esclarecer dúvidas. Essa foi a meta do Tribunal de Contas do Paraná ao iniciar o ciclo de treinamentos “Sistema de Informações Municipais – Módulo Acompanhamento Mensal: exercício de 2004”.

Os encontros promovidos no auditório da Casa, foram realizados em várias datas, abrangendo todos os municípios do estado, eles procuraram preparar os responsáveis técnicos e agentes municipais envolvidos nas rotinas das prestações de contas para a inserção de dados no SIM – AM.

Para Jussara Borba Gusso, que comanda a Diretoria de Contas Municipais do TC/PR, setor que analisa a maioria dos dados enviados através do sistema, a participação dos agentes municipais nos treinamentos promovidos pela Corte são indispensáveis. “São nesses eventos que se esclarecem aquelas dúvidas que persistem mesmo após consulta do material orientativo disposto pela Casa”, afirma.

“O SIM às vezes pode causar ou estar causando alguns aborrecimentos, já que são muitas

“O SIM às vezes pode estar causando alguns aborrecimentos, já que são muitas transformações e mudanças exigidas. Mas é um processo pelo qual os municípios têm que passar para aperfeiçoar a administração pública e dar à sociedade a resposta que ela solicita”

transformações e mudanças exigidas. Mas é um processo pelo qual os municípios têm que passar para aperfeiçoar a administração pública e dar à sociedade a resposta que ela solicita", destacou o diretor-geral do Tribunal, Duílio Luiz Bento, ao abrir um dos treinamentos.

O grande foco de atenção dos encontros foi a portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 219/04, que aprovou a primeira edição do Manual de Receitas Públicas a ser seguido pela União, estados e municípios. "O manual veio padronizar os procedimentos contábeis nos três níveis de governo para garantir a consolidação das contas dentro do exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal", disse o técnico de controle contábil Gumercindo Andrade de Souza, um dos orientadores dos trabalhos.

De acordo com Souza, as exigências da portaria fizeram com que o TC/PR criasse toda uma estrutura de códigos de fontes que passam a ser exigidos na arrecadação da receita e da despesa, com vínculo às respectivas contas bancárias. "A estrutura de codificação integrante do SIM-AM 2004 será de cinco dígitos e foi elaborada dentro das exigências do Manual de Receitas Públicas", explica.

Ele também frisou que o orçamento, com as recentes mudanças, deverá ir além da modalidade de aplicação, chegando, pelo menos, até o nível de elemento de despesa. "Os orçamentos que não seguirem essa orientação não poderão ser inseridos no SIM-AM.



A falta de informações sobre prazos e alterações é um dos maiores geradores de erros no processo de prestação de contas



O manual veio para padronizar os procedimentos contábeis nos três níveis de governo

prejudicando toda a realização da prestação de contas do exercício, além de bloquear a emissão de certidões liberatórias e dos relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal", alerta.

COMO EVITAR ERROS

Na opinião do técnico Mario Cecato, que também comandou os trabalhos, a falta de informação sobre os prazos e alterações do SIM-AM, é uma das grandes geradoras de erros no processo de prestação de contas.

Para evitar essas falhas, que podem comprometer a administração do município, ele pede que os agentes municipais acessem, periodicamente, o site do TC/PR para estarem a par das mudanças. "O site da Corte é um canal de comunicação com os municípios", enfatiza.

Outra medida inibidora de erros, segundo o técnico de controle contábil Edemilson José Pego, um dos orientadores dos seminários, é o comparecimento dos agentes municipais em todos os encontros promovidos pelo Tribunal de Contas. "Durantes os seminários enfocamos os pontos que geram mais controvérsias dentro do SIM-AM e a partir disso aprofundamos os assuntos e respondemos às dúvidas de acordo com as necessidades dos participantes", relata.

O Tribunal de Contas do Paraná também está disponível para os esclarecimentos de dúvidas através da Central SIM (041- 353- 40 50) e através das ferramentas de comunicação disponíveis em seu site. Contudo, a Corte recomenda bom senso no uso desses meios, já que muitas dúvidas são esclarecidas, consultando os manuais dispostos pela Casa.

SIM-ATOS DE PESSOAL: TREINAMENTOS CONTINUAM

Os encontros sobre o Sistema de Informações Municipais - módulo Atos de Pessoal continuam a ser promovidos pelo Tribunal de Contas do Paraná. "O objetivo da Corte é familiarizar todos os municípios do estado com este novo módulo do SIM", afirmou o diretor-geral, Duílio Luiz Bento.

Iniciados em fevereiro desse ano, os treinamentos estão ensinando os agentes municipais a operarem esse novo sistema que mapeia toda a estrutura de cargos do município, acompanha as admissões de pessoal e a evolução da carreira dos servidores, relaciona aposentados e monitora salários recebidos - inclusive de agentes políticos.

Para o presidente do TC/PR, conselheiro Henrique Naigeboren, mesmo que o

controle exercido pelo módulo pareça, a princípio ameaçador, será de grande auxílio aos municípios. "O SIM-Atos de Pessoal é, antes tudo, uma ferramenta de controle interno para os municípios. Ele permitirá que o Tribunal de Contas faça um acompanhamento simultâneo dos atos de pessoal e, quando algum erro for detectado, a Corte avisará imediatamente para que o município corrija a falha e não tenha sua gestão comprometida, o que é muito positivo", enfatiza.



Outra vantagem trazida pelo sistema, segundo o presidente do TC/PR, é o monitoramento de todos os atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias e pensões dos municípios, fazendo um histórico da carreira dos funcionários. "Com ele, qualquer funcionário poderá ficar tranquilo quanto à sua aposentadoria, pois terá toda a sua carreira cadastrada eletronicamente", salienta.

ZILDA ARNS VISITA TC

A coordenadora da Pastoral da Criança, Zilda Arns, fez uma visita de cortesia ao presidente do Tribunal de Contas do Paraná, conselheiro Henrique Naigeboren, e na conversa, lembrou que, em 37 anos de existência, a Pastoral sempre teve as contas aprovadas, tanto no âmbito estadual, quanto no federal. "Sempre tive muito cuidado e acompanhamento de perto toda a vida fiscal da entidade", disse Arns. No Paraná a Pastoral da Criança está presente em 367 municípios e na maioria das cidades do País.

Desde 1987 todos os serviços da entidade estão informatizados. Por isso, ela pediu ao presidente Henrique Naigeboren que estenda o programa de informatização das contas dos municípios para as entidades que prestam contas ao órgão. Naigeboren disse que este será o próximo passo da Casa, que atualmente fiscaliza cerca de oito mil entidades. Este procedimento é fundamental para que elas recebam a Certidão Liberatória, necessária para a obtenção de recursos de convênios municipais, estaduais, federais e internacionais.

"A Pastoral da Criança e sua coordenadora são um orgulho para o Brasil e um exemplo para o mundo. A atuação no combate à desnutrição, o trabalho vitorioso na queda da taxa de mortalidade infantil, enfim, tudo o que os milhares de voluntários fazem sob o comando de Zilda Arns é uma prova de que, com determinação e o coração aberto, podemos vencer qualquer desafio em benefício do ser humano", comentou o presidente.



CIDADÃO IATAURO

Conselheiro Rafael Iatauro, do Tribunal de Contas do Paraná, recebe mais dois títulos de cidadão honorário de municípios do Paraná. Na mesma solenidade ele foi homenageado por Tijucas do Sul e Fazenda Rio Grande. Iatauro é o conselheiro mais antigo em atividade no Brasil. Com mais de trinta anos de atuação no Tribunal de Contas, seu trabalho lhe rendeu mais de cem homenagens.

CONTAS NA REDE

O resumo simplificado da prestação de contas do primeiro ano da administração do governador Roberto Requião está no site do Tribunal de Contas do Paraná www.tce.pr.gov.br. A iniciativa, inédita, visa levar ao cidadão comum não só o entendimento das atividades desenvolvidas pelo órgão como as contas do exercício de 2003 do Governo do Estado que foram aprovadas, com ressalvas, mas por unanimidade, em sessão plenária realizada dia 29 de junho.

ELOGIO

A Associação dos Municípios do Paraná (AMP) enviou carta ao presidente Henrique Naigeboren agradecendo a decisão que permite aos atuais prefeitos contratar obras cujos contratos ultrapassem o fim do mandato. "O que foi decidido pelos nobres conselheiros é fundamental para garantir que os prefeitos eleitos em 2000 cumpram suas promessas de campanha, realizando todas as obras e investimentos planejados no início de suas gestões", disse o presidente da entidade, Joarez Lima Henrichs.

TC TREINA AGENTES NA RMC

"Debater sobre as medidas e preocupações a serem tomadas pelo Poder Legislativo no processo de transição de mandato". Este foi o objetivo do Seminário que Tribunal de Contas do Paraná realizou na Câmara Municipal de São José dos Pinhais. A abertura dos trabalhos foi feita pelos presidentes do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, conselheiro Henrique Naigeboren e da Câmara Municipal local, vereador Cezar Franco.

O seminário teve como temas principais Considerações sobre as funções da Câmara (fortalecimento institucional do Poder Legislativo); a LRF e o Sistema de Planejamento Orçamentário (a participação Popular como elemento legitimador dos instrumentos orçamentários, Plano

OBRAS NOS MUNICÍPIOS

O Tribunal de Contas do Paraná (TC) autorizou os prefeitos a assinarem contratos para a realização de obras que ultrapassem o mandato do atual prefeito desde que, entre outras exigências, tenham recursos disponíveis para o pagamento das parcelas que vençam no atual exercício. "Nosso objetivo sempre é facilitar o trabalho dos administradores, para que isso se reverta em benefício da população", afirmou o presidente Henrique Naigeboren.

Plurianual, LDO); Aspectos Ligados à Gestão Fiscal (análise do cumprimento de Planos Orçamentários e de Metas Fiscais, equilíbrio orçamentário e financeiro, gastos com pessoal, e outros); e Administrando a Câmara Municipal (aspectos prejudiciais à boa execução orçamentária, publicidade, política pessoal e remuneração dos agentes políticos - vinculação ao regime previdenciário). Também a questão da proporcionalidade do número de vereadores será debatido.

Os instrutores do Seminário foram Rita de Cássia B. C Mombelli, assessora Jurídica da Diretoria de Contas Municipais do TCE/Pr, e Jussara Borba Gusso, diretora de Contas Municipais do Tribunal de Contas.



TRIBUNAL E GOVERNO FAZEM PARCERIA

O secretário de Estado da Ciência e Tecnologia e Ensino Superior (SETI), Aldair Rizzi, esteve no Tribunal de Contas e apresentou aos técnicos da 7ª Inspeção de Controle Externo um painel sobre as Universidades Estaduais. A 7ª Inspeção é a responsável pela fiscalização destas universidades. "O Tribunal de Contas e a SETI vão estudar em conjunto todos os assuntos referentes às universidades", disse o conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, que comanda a inspeção.

A ideia da equipe do conselheiro é tornar mais ágil e transparente o processo de fiscalização. Ele já visitou as universidades estaduais de Londrina e Maringá para apresentar uma nova metodologia de trabalho e firmar parcerias. Observou que cada uma das Universidades receberá uma equipe técnica de inspeção do Tribunal de Contas e que cada uma destas equipes ficará uma semana em cada uma das universidades do Estado.

De acordo com Guimarães, esta é a melhor forma de controlar a fiscalização. "Buscamos informações de ambas as partes, juntando os elementos que possam dar base aos trabalhos de auditoria. Nosso objetivo é dar consistência aos levantamentos técnicos", afirmou o conselheiro.

Na reunião realizada no auditório do Tribunal de Contas, foram apresentados alguns problemas, apesar de ainda faltar dados consistentes. Segundo o secretário faltam recursos, os investimentos, por isso, são poucos, há carência de professores e pessoal nos hospitais universitários, além de uma política única de remuneração dos funcionários.

PRECATÓRIOS PARCELADOS

O pagamento de precatórios devidos pelas prefeituras pode ser parcelado, segundo entendimento do Tribunal de Contas do Paraná. A decisão foi dada como resposta a uma consulta feita pelo município de Palotina e analisada pelo plenário do órgão. O relator do processo foi o

conselheiro Nestor Baptista e a consulta do município se referia a precatórios de natureza alimentar. Neste caso específico, assim como os de pequeno valor, não há possibilidade de parcelamento. Parecer do Ministério Público de Contas ressalta que os precatórios alimentícios e os de pequeno valor (limite de

60 salários mínimos, segundo lei 10.259/01) não podem ser parcelados porque assim determina a Constituição Federal em seu artigo 100. No parecer do TC está especificado que "é possível o parcelamento com outros créditos, desde que previsto em lei municipal".

CONTROLE INTERNO: FISCAL DA GESTÃO DE MODO PREVENTIVO

"O moderno controle interno não é policial, fiscaliza a gestão de modo preventivo, atuando com independência de forma a produzir resultado", disse o professor Inaldo de Vasconcelos Soares, ao ministrar curso de Auditoria no Auditório do Tribunal de Contas do Paraná. Vasconcelos falou sobre o controle interno e disse que ele examina os atos e sua consistência: antes, ao mesmo tempo da avaliação e depois. Além

disso, observou, orienta aos demais sistemas a criar mecanismos de controle interno no seu âmbito da gestão.

De acordo com Vasconcelos a utilização de controle interno produz resultado no cumprimento de sua missão e atende o seu cliente maior que é a sociedade. "Ele efetua ações que geram eficácia em relação aos gastos e benefícios", disse.

Ele também falou da importância da Auditoria, que tem como objetivos gerais a

legalidade, a legitimidade, a efetividade e a economicidade dos atos. Observou que antes auditor deve em primeiro lugar analisar o problema e planejar o Sistema de Auditoria que irá usar, apontando os riscos evidenciados, avaliando a situação de cada sistema fazendo o acompanhamento, elaborar um plano de trabalho de Auditoria Interna, um programa de Auditoria e um Escopo do Exame.

SIM – ATOS DE PESSOAL

O Tribunal de Contas do Paraná encerrou mais uma série de cursos sobre o Sistema de Informações Municipais – Atos de Pessoal, com o treinamento de 245 técnicos de 93 municípios. O novo sistema foi desenvolvido durante dois anos pelo órgão e implantado, em caráter experimental, em 2003, em 15 municípios dos mais variados portes. Deste então o Corte de Contas não mede esforços para treinar e orientar agentes sobre o uso da nova ferramenta, que será implantada em caráter definitivo este ano em todos os 399 municípios. O SIM – Atos de pessoal organiza e controla toda a estrutura do setor de pessoal das prefeituras e empresas públicas municipais do Estado.

MEIO AMBIENTE

Denise Pinheiro Francisco, acaba de concluir dissertação "Danos Socioambientais Urbanos em Curitiba: Uma Abordagem Geográfica", para conclusão de Mestrado em Análise e Gestão Ambiental do curso de pós-graduação em Geografia da UFPR. O trabalho foi elaborado com base em ações civis públicas em tramitação na Procuradoria do Meio Ambiente do Ministério Público. O trabalho encontra-se a disposição para consulta na biblioteca da Corte de Contas do Paraná.

SIM – ACOMPANHAMENTO MENSAL

O Tribunal de Contas do Estado encerrou a série de sete cursos sobre o Sistema de Informação Municipal – Acompanhamento Mensal. Os eventos tiveram a participação de mais 1,5 mil técnicos das 399 prefeituras do Estado. O objetivo do órgão com a realização destes cursos é evitar que as prefeituras cometam equívocos nas prestações de contas. O sistema obrigatório para as prefeituras foi implantado em 2002, com metodologia própria, onde o Tribunal de Contas fornece o programa, formado por telas onde o contador da prefeitura preenche os dados para o acompanhamento mensal.

SOB CONTROLE

A maior parte dos prefeitos que foram eleitos em outubro para assumir os 399 municípios do Paraná encontrarão a dívida pública sob controle. De acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional entre 2002 e 2003 houve uma queda no endividamento de 172 cidades, 43,1% do total das prefeituras. Em outras 127 (31,7%) os débitos aumentaram e em 11 (2,7%) ficou estável. Este fenômeno é confirmado pelo Tribunal de Contas do Paraná, que registrou uma redução na dívida global dos municípios paranaenses.

TÍTULO A QUIELSE

O Conselheiro Quielse Crisóstomo da Silva do Tribunal de Contas do Paraná, recebeu o título de Cidadão Honorário de Cerro Azul. O Presidente da Câmara Municipal, vereador Irineu Vaz Pereira, foi o autor da homenagem. O título foi entregue no próprio gabinete do conselheiro na sede do TC, em Curitiba.

Do teste seletivo para admissão de estagiários na Administração Pública

Cláudio Henrique de Castro

1. Do estágio na administração pública

A realidade do estágio na administração pública brasileira revela que, em regra, o preenchimento das vagas para estudantes é realizado sem critérios transparentes de recrutamento e sem igualdade de oportunidades.

O sistema de cadastramento passa por instituição intermediária que, percebe proporcionalmente ao pagamento dos estagiários ou cobra valor mensal para acompanhamento do contrato. Este terceiro elemento poderia oportunizar seleção objetiva, todavia o que ocorre, na prática, é o mero cadastramento dos interessados com o posterior acompanhamento formal.

Em verdade, rareiam critérios de seleção e são poucas ainda as instituições que promovem testes seletivos.

O estágio pode representar grande diferencial na carreira profissional, seja pelo aprendizado propriamente dito, seja pela bolsa e auxílios financeiros percebidos, diretos e indiretos. Assim, não é consentânea à igualdade de oportunidades e à administração Republicana e a Democrática que alguns sejam escolhidos em detrimento de outros, sem critérios prévios, objetivos e transparentes.

2. Dos princípios aplicáveis

O art. 37 da Constituição Federal, dentre os princípios da administração pública, enumera o princípio da legalidade, que por sua vez abrange o princípio da

impessoalidade e/ou finalidade administrativa, e também o princípio da eficiência.

A impessoalidade obriga o administrador público a atuar de forma impessoal quanto às contratações, afastando-se o desvio de finalidade.

Por conseguinte, a escolha baseada em análise subjetiva para o preenchimento de vagas de estágio não se coaduna com estes princípios constitucionais diante da admissão não se apresentar transparente pela ausência de critérios prévios e objetivos.

Muito menos se respeita a eficiência, porquanto, não há substância no ato a justificar que a contratação foi a melhor à administração pública. Suplantada também a motivação do ato que prescinde em demonstrar aos postulantes as razões objetivas da classificação e/ou desclassificação dos interessados.

3. Conclusão

A guisa de conclusão podemos registrar que a interpretação dos princípios inscritos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, da legalidade e sua decorrência no princípio da impessoalidade e/ou finalidade administrativa e o princípio da eficiência, infere a obrigatoriedade da administração pública na realização de teste seletivo, com critérios objetivos, transparentes e prévios para a admissão de estagiários, velando-se pela Administração Republicana e Democrática que garante oportunidades iguais a todos.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, EM ATENDIMENTO AO SOLICITADO NO OFÍCIO Nº 087/2004, DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECCIONAL DO PARANÁ - SUBSEÇÃO DE CURITIBA, PUBLICA OS SEGUINTE DOCUMENTOS: CONSULTA FORMULADA PELO MUNICÍPIO DE QUATRO BARRAS, PARECER JURÍDICO EMITIDO PELA PROCURADORIA-GERAL DO REFERIDO MUNICÍPIO, PARECER DO PROCURADOR GABRIEL GUY LÉGER, DESTA CORTE, VOTO DO CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA, RESOLUÇÃO Nº 2024/03-TC/PR, BEM COMO NOTA DE DESAGRAVO DA OAB/PR.

CONSULTA DO MUNICÍPIO DE QUATRO BARRAS

Exmo. Sr. Presidente do Tribunal de Contas do Paraná:

Em face da divergência ocorrida entre consagrados autores de obras sobre licitações, solicitamos a este Tribunal de Contas informações sobre quais procedimentos licitatórios estão sujeitos à publicação obrigatória, referentes a Convites, Tomadas de Preços, Concorrência, Concurso, Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, em função de previsão contida no artigo 3º da Lei nº 8.666/93 de demais disposições posteriores. Quatro Barras, 22 de maio de 2002.

ROBERTO ADAMOSKI
Prefeito Municipal

PARECER Nº 64/2002 DA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE QUATRO BARRAS

O Sr. Prefeito Municipal consulta esta Procuradoria-Geral sobre os seguintes requisitos:

Quesito nº 1

"Quais atos licitatórios têm obrigatórios suas publicações em face do previsto nos artigos 21, 26, 61, parágrafo único e 109, parágrafo 1º, da Lei nº 8.666/93 e demais disposições posteriores, no tocante aos Convites, Tomadas de Preços, Concorrências, Concursos, Leilões, Dispensas e Inexigibilidades de Licitação?"

Quesito nº 2

"Poderá qualquer secretaria municipal, que possua dotação orçamentária própria,

solicitar Dispensa ou Inexigibilidade da Licitação dentro dos limites estabelecidos no artigo 24, incisos I e II da Lei de Licitações, ou estes limites serão considerados por toda a prefeitura como um todo, dentro de cada exercício?"

Do mérito:

Quanto ao quesito nº 1, informamos que em face da divergência ocorrida entre consagrados autores de obras sobre licitações, existem dúvidas de entendimento e de aplicação dos procedimentos legais.

Na mesma linha de pensamento, o mesmo ocorre com o quesito nº 2, onde o entendimento dos autores não é uniforme.

Da conclusão e encaminhamento:

Em face das divergências constatadas naqueles questionamentos, esta Procuradoria-Geral solicita ao Sr. Prefeito Municipal que seja efetuada junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná consultas sobre os aludidos assuntos, a fim de que sejam sanadas as mencionadas dúvidas.

Quatro Barras, 06 de junho de 2002.

PAULO MARCIO DE SOUZA PELTIER
Assessor Jurídico da Procuradoria-Geral do município de Quatro Barras

MANOEL VALDEMAR BARBOSA FILHO
Procurador-Geral do município de Quatro Barras

PARECER DO PROCURADOR GABRIEL GUY LÉGER

Ementa: Consulta. Dúvida quanto à obrigatoriedade de publicação de atos concernentes aos expedientes licitatórios. Alegada divergência doutrinária não demonstrada. Explicação nos dispositivos próprios da Lei nº 8.666/93.

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

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

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

No mérito destaca que a dúvida apresentada refere-se especificamente

quanto à necessidade de “**publicação**”, o que apresenta um conceito diverso de “**publicidade**”. Destaca que a obrigatoriedade da **publicação** advém do princípio da publicidade, um dos vetores constitucionais do Direito Administrativo brasileiro segundo lição de Celso Antônio Bandeira de Mello.

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

É o relato.

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

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

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

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

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

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

O artigo 3º e o respectivo parágrafo 3º da Lei Federal nº 8.666/93 tem por objetivo primordial deixar assente a necessidade de transparência dos atos da Administração, explicitando a plena incidência do **princípio da publicidade**

no que concerne aos procedimentos licitatórios, admitindo inclusive o acesso a terceiros no desenvolvimento do certame, permitindo-se, assim a efetividade do controle social. Neste sentido as disposições contidas nos artigos 4º, 15, §§ 2º e 6º, 16, 41, § 1º, e 113, § 1º, da Lei de Licitações.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

l) quando preterição da estrita ordem cronológica das datas de exigibilidade dos valores devidos em decorrência dos

certames licitatórios, a justificativa da autoridade competente deve ser publicada (art. 5º)

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

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

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

É o Parecer.

Curitiba, 25 de abril de 2003.

GABRIEL GUY LÉGER

Procurador

VOTO DO CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

É o presente consulta encaminhada pelo Prefeito Municipal de Quatro Barras, Sr. Roberto Adamoski, indagando acerca da publicação obrigatória das várias modalidades licitatórias.

A Assessoria Jurídica do Município, diante da “divergência ocorrida entre consagrados autores de obras sobre Licitações”, solicita ao Prefeito a formulação de consulta a esta Corte.

A Diretoria de Contas Municipais – Diretoria de Contas Municipais - DCM,

após apontar a competência da Procuradoria Geral do Estado (art. 124, da Constituição do Estado), responde que não há obrigatoriedade de publicação, na imprensa, do aviso do convite. Seria suficiente a afixação de edital público.

O Ministério Público junto a esta Corte, após lamentar a inconsistência do parecer da assessoria jurídica do consulente, aponta que a consulta pode ser bem respondida com o que literalmente estatui a Lei de Licitações.

Enumera, didaticamente, os casos de obrigatoria publicação dos atos concernentes à licitação, em veículo oficial de divulgação, conforme prescrito no artigo 6º, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.666/93.

É o relatório.

As publicações exigidas pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos nada mais são do que desdobramentos do princípio da publicidade, retór de toda a atuação da Administração Pública. Ressalte-se que todos os atos que envolvem a disputa licitatória são públicos; ou seja, têm sua publicidade assegurada, seja de modo amplo (por veículos de comunicação) ou de modo "restrito" (com a publicidade circunscrita ao "quadro de avisos" da repartição que titulariza o ato administrativo). Mas, o que é fundamental é que o regime de publicidade viabiliza um controle social sobre os eventos de contratação.

A veiculação de atos de contratação derivados do procedimento licitatório, entendido como uma ampliação do critério de publicidade, abrange circunstâncias determinadas, consideradas como de maior preocupação pelo legislador, necessitando de uma maior propagação. É o caso dos eventos para o quais são previstas a publicação pela imprensa, que estão todos referidos explicitamente na Lei nº 8.666/93, e que foram pontualmente apontados pelo membro do Ministério Público junto a esta Corte, em seu parecer de fls.10/12, que passam a fazer parte da parte desta decisão, posto que são adotados em sua integralidade.

Assim, diante das intervenções precedentes, das considerações aqui lançadas. VOTO pela resposta à presente

consulta nos termos declinados pelo Ministério Público junto a esta Corte, para afirmar a necessidade de publicidade do instrumento de Carta-Convite, através de publicação do Edital sem, contudo, haver obrigatoriedade de prévia publicação na imprensa. Por fim, ressalte-se o que prescreve o artigo 16 da Lei nº 8.666/93, quanto a divulgação mensal de compras efetuadas pela Administração direta e indireta, apontando o bem comprado, seu preço unitário, quantidade, nome do vendedor e o valor da operação.

É o voto.

Sala de Sessões em 13 de maio de 2003.

NESTOR BAPTISTA,
Conselheiro Relator

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

RESOLUÇÃO Nº 2024/2003

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto escrito do Relator: Conselheiro NESTOR BAPTISTA,

resolve:

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

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

Presente a Procuradora-Geral junto a este Tribunal KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, 13 de maio de 2003.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
SEÇÃO DO PARANÁ

NOTA DE DESAGRAVO PÚBLICO

O advogado, na Constituição do Brasil, é havido como "indispensável à

administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei" (art.133).

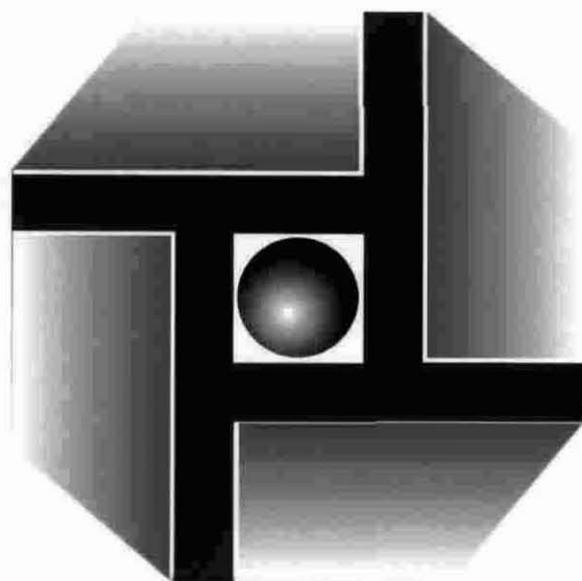
A postura garantida ao advogado pelo preceito constitucional haverá de ser respeitada pela autoridade e por qualquer cidadão, eis que a importância da missão atribuída ao exercício profissional da advocacia transcende, mesmo, a pessoa do advogado, para situar-se no plano do acervo das conquistas democráticas e da preservação dos direitos individuais e coletivos da sociedade brasileira. Por isso que a lei que dispôs sobre o Estatuto da Advocacia e da OAB (Lei 8.906/94), impôs, aos Conselhos da Ordem dos Advogados do Brasil o dever de promover o desagravo público do advogado ofendido no exercício da profissão (art. 7º, XVII e § 5º).

É, então, no cumprimento desse dever legal que a Diretoria do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Paraná, realiza esta solenidade, com o objetivo de desagravar os advogados PAULO MARCIO DE SOUZA PELTIER, inscrito sob o nº 11.040 e MANOEL VALDEMAR BARBOSA FILHO, inscrito sob o nº 15.294, que tiveram o exercício profissional ofendido no Tribunal de Contas do Estado do Paraná, pelo Procurador GABRIEL GUY LÉGER que, respondendo a pedido de informações à autoridade judiciária, em autos de processo administrativo impetrado pelos advogados agora desagravados, ao invés de se limitar a prestar as informações solicitadas, dirigiu reiteradamente expressões ofensivas à conduta profissional dos advogados, merecendo, portanto, a postura da dita autoridade, formal e incisivo repúdio.

Com o presente ato, ficam, pois, os advogados PAULO MARCIO DE SOUZA PELTIER e MANOEL VALDEMAR BARBOSA FILHO publicamente desagravados da ofensa que lhes foram assacadas pelo Procurador Gabriel Guy Léger, e cumprida, pelo Conselho Seccional, a missão de prestígio e proteção do exercício da advocacia, como um dos pilares emblemáticos da nossa vida democrática.

Curitiba, 26 de setembro de 2003.

JOSÉ HIPÓLITO XAVIER DA SILVA
Presidente da OAB - PR



Ementas

AGENTES POLÍTICOS

1. SUBSÍDIOS - ADIANTAMENTO - 2. SERVIDORES MUNICIPAIS - VENCIMENTOS.

Relator : Conselheiro Rafael Iatauro
Protocolo : 484897/03-TC.
Origem : Município de Mandaguari
Interessado : Presidente da Câmara
Sessão : 13/04/04
Decisão : Resolução 1903/04-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Impossibilidade de se fazer adiantamento dos subsídios aos agentes políticos, bem como da remuneração dos servidores e/ou empregados públicos antes da efetiva contraprestação dos serviços à Administração Pública, sob pena de violação das etapas de execução de despesa consignada na Lei Orçamentária Federal.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro RAFAEL IATAURO, RESOLVE responder a Consulta, pela impossibilidade de se fazer adiantamento dos subsídios aos agentes políticos, bem como da remuneração dos servidores e/ou empregados públicos antes da efetiva contraprestação dos serviços à Administração Pública, sob pena de violação das etapas de execução de despesa consignada na Lei Orçamentária Federal, nos termos dos Pareceres nºs 338/03 e 2594/04, 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 13 de abril de 2004.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

Parecer n.º: 338/03
Diretoria de Contas Municipais

Trata-se de consulta encaminhada pelo Sr. Julio César Lazzarin da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Mandaguari, (Gestão 2001-2004), indagando sobre a legalidade ou não de se fazer adiantamento dos subsídios dos vereadores e dos vencimentos dos servidores da Câmara no dia 10 de cada mês.

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 nº 5.615/67.

Os pressupostos de admissibilidade de consultas previstos no art. 31 da Lei Estadual nº 5.615/67, foram preenchidos de forma sucinta pela assessoria jurídica local, a qual apresentou parecer jurídico excessivamente sintético, cumprindo assim, parcialmente os termos da Resolução nº 1.222/01.

Sendo assim, esta Diretoria de Contas Municipais corrobora com o posicionamento exarado na Resolução nº 1222/2001, onde a Procuradoria junto a este Tribunal de Contas, no seu Parecer nº 1143/01, requer a instrução preliminar das consultas pela assessoria jurídica do Município para posterior análise do caso, quando tal exame for pertinente às suas atribuições.

Seguindo a presente orientação, ressalta-se não houve parecer consistente em relação à matéria em questão, sendo que a Assessoria Jurídica Local, simplesmente limitou-se a citar o dispositivo constitucional o qual julgou ser aplicável no caso concreto, sem dedicar e prestar a devida assistência jurídica junto ao Município.

Deste modo, salienta-se a importância e a necessidade do Município manter em seu quadro funcional a figura de um assessor jurídico devidamente constituído na forma legal, e que assuma a responsabilidade de prestar o suporte e as informações jurídicas necessárias para o desenvolvimento correto dos atos no âmbito municipal. O assessor jurídico tem por objetivo desempenhar sua função com eficiência no intuito de oferecer o respaldo legal para o bom desempenho e gerenciamento lícito dos atos praticados pelos agentes da municipalidade.

Feita a ressalva e análise do parecer da Assessora Jurídica, Dra. Anna Christina Castelo Branco Pereira, que se manifestou sobre o assunto, entendendo que de acordo com o § 4º do art. 39 da Constituição Federal, o subsídio dos vereadores deverá ser pago em parcela única, passa-se então, ao enfrentamento do mérito.

MÉRITO

As dúvidas suscitadas pela municipalidade repousam na possibilidade ou não de conceder adiantamento dos subsídios dos agentes políticos e dos vencimentos dos servidores públicos municipais a serem quitados no dia 10 de cada mês.

Primeiramente, faz-se necessário capitular com precisão a diferenciação de salário e remuneração.

Remuneração é, classicamente, palavra que expressa pagamento de trabalho, do honorário profissional, da contraprestação de labor realizado, da compensação de *mínus* efetuado.

Salário, por sua vez, na conceituação dada por Arnaldo Sussekind¹ é "a parte da remuneração do empregado devida e paga

diretamente pelo empregador, como contraprestação do serviço...” e continua, “integram o salário, não só a importância fixa estipulada, como também as comissões, percentagens, gratificações ajustadas, diárias para viagens, e abonos pagos pelo empregador”.

O primeiro é terminologia destinada aos trabalhadores regidos pela CLT, ou pelas normas da empresa privada, e o segundo, destina-se aos servidores públicos a título remuneratório em departamentos públicos.

Feitas estas considerações, extrai-se que independentemente da denominação – salário, vencimento, remuneração ou subsídios – tais destinam-se ao pagamento feito pelo empregador público ou privado, como retribuição feita pelos serviços prestados, **após um lapso temporal.**

A contraprestação é uma obrigação do empregador de pagar, tomando-se por base o serviço do trabalhador público ou privado, cuja obrigação é a prestação do serviço. Conclui-se, pois, para que o empregado ou servidor tenha direito a percepção dos valores referentes ao seu trabalho dispensado, tal precisa prestá-lo efetivamente, **para somente depois fazer jus ao recebimento da remuneração que lhe é dívida.**

Observa-se conseqüentemente, que as espécies remuneratórias em tela emergem como uma contrapartida a ser paga àqueles que **realizam serviço** - no caso servidor e/ou empregado, bem como dos agentes políticos – que recebem mensalmente seus dividendos, visto que tais terão direito somente depois de cumprida as suas atividades e/ou funções legais após o montante de 30 (trinta dias) trabalhados.

Ressalta-se, ainda, que o preceito constitucional, notadamente o § 4º do artigo 39 da Constituição Federal determina que os agentes políticos receberão em parcela única o seu subsídios, e assim dispõe:

Art. 39 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

...
§4º. O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os ministros de Estado e os secretários estaduais e municipais serão remunerados exclusivamente por **subsídio fixado em parcela única** (sem grifo original), vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Os incisos X e XI do artigo 37, aludido no dispositivo acima transcrito, determinam que a remuneração dos servidores públicos e subsídios dos vereadores, somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, assegurando revisão geral anual, na mesma data e aplicando o mesmo índice de reajuste.

Conclui-se, portanto, que o pagamento dos valores devidos devem ocorrer após a prestação de trabalho dos trinta dias para os subsídios dos agentes políticos, como também dos demais agentes públicos, **a título de contraprestação.**

E não poderia ser diferente, já que de acordo com a Lei nº 4.320/64, o processamento de despesa pública deve seguir etapas diversas para que se processe regularmente – empenho, liquidação, ordem de pagamento e pagamento – sob pena de não se revestir de legalidade.

Outrossim, o pagamento antecipado de quaisquer espécies remuneratórias aos seus benefícios acaba por violar as etapas da liquidação, direito do credor em receber o seu respectivo crédito.

Logo, em resposta ao questionamento feito pela Câmara Municipal de Mandaguari, conclui-se pela impossibilidade de fazer adiantamento dos subsídios aos agentes políticos, bem como da remuneração dos servidores e/ou empregados públicos **antes da efetiva contraprestação dos serviços** à Administração Pública, sob pena de violação das etapas de execução de despesa consignada na Lei Orçamentária Federal.

Por derradeiro, deve-se ainda observar a aplicabilidade do § 4º do artigo 39 da Carta Federal aos subsídios dos agentes políticos, devendo estes ser pagos **em parcela única e somente após a efetiva prestação dos serviços** à Administração Pública, a título de **contraprestação.**

É o Parecer, s.m.j.

DCM, em 15 de dezembro de 2003.

CLÁUDIA MARIA DERVICHE

Assessora Jurídica

GISELE BET

Estagiária

Parecer : 2.594/04

Ministério Público de Contas do Estado do Paraná

1. Versa o presente expediente acerca de consulta formulada pelo interessado, visando dirimir dúvidas acerca do adiantamento de subsídio aos agentes políticos locais.

2. No exame que fez a DCM, através do Parecer nº 338/03, da lavra da Assessora Jurídica Cláudia Derviche, bem se examinou a matéria dando-lhe o adequado tratamento jurídico e a orientação ao consulente, qual seja pela impossibilidade de adiantamento de subsídio, visto tratar-se de contraprestação pela atividade exercida.

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

É o Parecer.

Curitiba, 17 de março de 2004.

ELIZEU DE MORAES CORRÊA

Procurador

§ SUSSEKIND, Arnaldo. Instituições de Direito do Trabalho, vol.1, 17. ed., Editora LTr, 1997, p. 355.

APOSENTADORIA

1. PERÍODO DE ANÁLISE NO TRIBUNAL - 2. PAGAMENTO DO BENEFÍCIO.

Relator : Conselheiro Artagão de Mattos Leão
Protocolo : 460068/03-TC.
Origem : Município de Sapopema
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 13/05/04
Decisão : Resolução 2768/04-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN

Consulta. Responsabilidade pelo pagamento do benefício de inativação, durante o período em que as mesmas se encontram para análise nesta Corte. O Tribunal de Contas ao interpretar o art. 75, inciso III e seu § 5º, da Constituição Estadual, materializou seu entendimento na Resolução nº 6798/2003, no sentido de que durante o prazo de 60 (sessenta) dias os efeitos financeiros das aposentadorias deverão ser suportados pelo Município. Vencido este prazo, a responsabilidade passa a ser do sistema próprio de previdência, mesmo que intempestivo o exame da legalidade e o registro do ato de inativação por parte do Tribunal de Contas. O processamento da aposentadoria do agente público e o seu encaminhamento ao Tribunal de Contas do Paraná é de responsabilidade do Poder Executivo.

O Tribunal de Contas, por unanimidade, RESOLVE responder a Consulta, acerca da responsabilidade pelo pagamento do benefício de inativação, durante o período em que as mesmas se encontram para análise nesta Corte, em qual momento a Prefeitura está eximida da responsabilidade, e de quem é a atribuição pela elaboração do processo de aposentadoria, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES. Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, em 13 de maio de 2004.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

Voto do Conselheiro Artagão de Mattos Leão

I – RELATÓRIO

Versa o presente expediente sobre consulta formulada pelo Prefeito do Município de Sapopema, na qual busca um posicionamento deste Tribunal a respeito das seguintes situações:

“Concedida aposentadoria a um determinado servidor e devidamente publicado o Ato Aposentatório, expedido pelo Prefeito Municipal, a responsabilidade para efetuar o pagamento dos vencimentos (sic) destes inativos é da Prefeitura Municipal ou do Fundo de Previdência Municipal?”

A partir de quando a Prefeitura Municipal está eximida da responsabilidade do pagamento? E, quando o Fundo de Previdência Municipal passa a ser responsável?”

A responsabilidade na elaboração do Processo de Aposentadoria, a ser enviado a este TC, é da Prefeitura Municipal ou do Fundo de Previdência Municipal?”

A peça vestibular encontra-se acompanhada de parecer jurídico exarado pela assessoria jurídica do Executivo.

A Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos lançou o parecer nº 957/04, onde enfrentou as indagações formuladas, respondendo-as uma-a-uma, no sentido de que a partir da publicação do ato aposentatório a responsabilidade pelo pagamento do benefício será do Fundo de Previdência Municipal, sendo que cabe ao Município a elaboração do processo de aposentadoria a ser enviado para registro perante o Tribunal de Contas do Paraná.

A douta Procuradoria examinou a matéria editando o parecer nº 3847/04, no qual corroborou integralmente com as ponderações lançadas pela Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos.

É o relatório.

II – DO VOTO

Importante destacar que este Tribunal de Contas ao interpretar o art. 75, inciso III e seu § 5º, da Constituição Estadual, materializou seu entendimento na Resolução nº 6798/2003, no sentido de que durante o prazo de 60 (sessenta)

dias os efeitos financeiros das aposentadorias deverão ser suportados pelo Município. Vencido este prazo, a responsabilidade passa a ser do sistema próprio de previdência, mesmo que intempestivo o exame da legalidade e o registro do ato de inativação por parte do Tribunal de Contas.

Ressalta-se, por oportuno que o pagamento dos proventos de inatividade só serão devidos após o registro da aposentadoria no Tribunal de Contas do Paraná ou após o decurso do prazo de 60 (sessenta) dias, nos termos do preceptivo constitucional acima mencionado.

Agora, o processamento da aposentadoria do agente público e o seu encaminhamento ao Tribunal de Contas do Paraná é de responsabilidade do Poder Executivo.

Portanto, **VOTO** que a consulta seja respondida nos termos ora propostos.

Sala das Sessões, em 13 de maio de 2004.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

CARGOS - ACUMULAÇÃO

I. PROFESSOR.

Relator : Conselheiro Nestor Baptista
Protocolo : 346605/03-TC.
Origem : Câmara Municipal de Atalaia
Interessado : Presidente da Câmara
Sessão : 15/06/04
Decisão : Resolução 3666/04-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Impossibilidade de professor da rede municipal de ensino, que já possui dois cargos neste nível federativo, acumular com um terceiro, no nível estadual, conforme art. 37, XVI da CF/88.

O Tribunal de Contas, por unanimidade, **RESOLVE** responder a Consulta, pela impossibilidade de professor da rede municipal de ensino, que já possui dois cargos neste nível federativo, acumular com um terceiro, desta fase na esfera estadual, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e o Auditor JAIME TADEU LECHINSKI.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, em 15 de junho de 2004.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

Voto do Conselheiro Nestor Baptista

I. O Presidente da Câmara do Município acima indicado, questiona sobre o que dispõe o art. 37, XVI, da Constituição da República¹

II. Após diligência para juntada de parecer jurídico local, em que opina-se pela impossibilidade de um terceiro cargo de professor, mesmo que de outra esfera federativa, manifestaram-se de modo uníssono, a DATJ e Ministério Público junto a esta Corte pela impossibilidade da acumulação de um terceiro cargo seja qual for a natureza e nível federativo pertencente.

É o relatório.

III. A questão é singela, não só pela direta e plena interpretação do que dispõe o dispositivo constitucional, mas pela própria visão do Supremo Tribunal Federal, que há muito já definiu a questão através de Recurso Extraordinário (RE

¹ "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:"

"XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI.

a) a de dois cargos de professor; para saber da possibilidade de um professor da rede municipal de ensino, que já possui dois cargos neste nível federativo, acumular com um terceiro, desta feita no nível estadual.

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

169807/SP), onde foi Relator o Ministro Carlos Mário Velloso, em 24/06.1996 com a seguinte ementa:

“Constitucional. Servidor Público. Acumulação: Cargos e Empregos. CF., art. 37, XVI XVII. I. – É possível a acumulação de um cargo de professor com um emprego (celetista) de professor. Interpretação harmônica dos incisos XVI e XVII do art. 37 da Constituição Federal. II. – RE não conhecido.

IV. Deste modo, sobressai a literalidade da norma que impõe o limite de dois cargos de professor, não fazendo distinção entre a natureza da relação profissional (efetivo ou celetista) e o nível federativo (União, Estados e Municípios), motivo pelo qual VOTO nos termos expostos, pela impossibilidade da acumulação questionada.

É o voto.

Sala de Sessões em 15 de junho de 2004.

NESTOR BAPTISTA.
Conselheiro Relator

CONSULTA MUNICIPAL

I. REPASSE DE RECURSOS DO EXECUTIVO PARA O LEGISLATIVO – 2. CRÉDITOS SUPLEMENTARES - 3. SUBSÍDIOS - FIXAÇÃO - 4. ART. 63, III da LRF.

Relator : Conselheiro Artagão de Mattos Leão
Protocolo : 466732/03-TC.
Origem : Município de Teixeira Soares
Interessado : Presidente da Câmara
Sessão : 25/05/04
Decisão : Resolução 3036/04-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Questões diversas. Repasse do duodécimo orçamentário - Abertura de créditos suplementares por Resolução - Sobre a possibilidade do Poder Legislativo emendar o projeto de LOA para anular parcialmente outra dotação própria do Legislativo - Critérios para a fixação dos subsídios dos agentes eletivos e secretariado - Ampliação ou reforma de prédio da Câmara, art. 42 da LRF - Adoção do Anexo de Metas na tramitação da LDO no exercício de 2005.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, RESOLVE responder a Consulta, relacionada a repasses de recursos do Executivo para o Legislativo Municipal, e sobre questões diversas, de acordo com o Parecer nº 3/04, da Diretoria de Contas Municipais.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e os Auditores MARINS ALVES DE CAMARGO NETO e JAIME TADEU LECHINSKI.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, em 25 de maio de 2004.

NESTOR BAPTISTA
Vice-Presidente no exercício da Presidência

Parecer nº: 03/2004
Diretoria de Contas Municipais

A vereadora CIRLENE APARECIDA CANDIDO, Presidente da Câmara Municipal de Teixeira Soares, propõe consulta a este Egrégio Tribunal indagando as questões que, por medida de praticidade, adiante serão apresentadas em termos hipotéticos juntamente ao tópico de exame de MÉRITO.

PRELIMINARMENTE

Estão presentes os pressupostos de admissibilidade de consultas previstos no art. 31 da Lei Estadual n.º 5.615/67, estando a mesma devidamente instruída pelo parecer da assessoria jurídica local, sendo portanto acatados os termos da Resolução n.º 1.222/01.

NO MÉRITO

Opina-se que a consulta seja respondida nos termos do citado trabalho, com os acréscimos e considerações julgados cabíveis ofertados no presente Parecer.

A) Em havendo solicitação expressa do Legislativo para o Executivo repassar numerários mensais, em valores correspondentes ao duodécimo orçamentário, é o Executivo Municipal obrigado a efetuar este repasse? Se obrigado, qual atitude a ser tomada por esta Presidente, para que seja repassado o duodécimo?

O repasse de numerários por parte do Executivo haveria de se dar em valores suficientes ao atendimento das necessidades do Legislativo, como já se manifestou o Egrégio Tribunal de Contas.

Resolução nº 10032/01-TC. Consulta. Repasse de Recursos pelo Executivo ao Legislativo. Impossibilidade de adoção do duodécimo orçamentário. O Executivo deve repassar com base na receita efetivamente arrecadada visando o atendimento das reais necessidades do Legislativo...

No entanto, com baliza em recentes julgados do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e manifestação do próprio Tribunal de Contas, havendo solicitação expressa do Legislativo para que o Executivo repasse mensalmente o duodécimo orçamentário e havendo previsão na Lei Orgânica Municipal, fica o Executivo obrigado a fazê-lo, sendo exemplo disposição neste sentido constante da Lei Magna do Município a que pertence a Câmara ora consulente.

LOM. Art. 123. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares especiais destinados à Câmara Municipal, ser-lhe-ão entregues até o dia vinte de cada mês, em duodécimos corrigidos na mesma proporção do excesso da arrecadação prevista orçamentariamente.

Acórdão 23039, de 15/04/2003. Decisão: Acordam os Desembargadores integrantes da Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná... Mandado de Segurança. Repasse de Verba do Município para a Câmara Municipal. Duodécimo. Obrigação decorrente de Lei Municipal amparada em preceito constitucional. Atraso no repasse. Ilegalidade. Ofensa a direito líquido e certo configurada... Decisão mantida em grau de Reexame Necessário.

Acórdão 9043, de 03/09/2000. Decisão: Acordam os Desembargadores integrantes da Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná... Mandado de Segurança. Câmara Municipal. Recusa de repasse do duodécimo orçamentário no valor integral. Ato ilegal do Prefeito. Violação aos artigos 168 da Constituição Federal e 52, XXXV da Lei Orgânica do Município de Arapongas...

Acórdão 20759, de 26/06/2002. Decisão: Acordam os Desembargadores integrantes da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná... Sendo a Câmara de Vereadores Órgão representativo do Poder Legislativo, deve o Poder Executivo obrigatoriamente, efetuar o repasse integral do duodécimo de sua dotação orçamentária, na data prevista em Lei...

ASPECTOS GERAIS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ – fls. 21.

5.4. Repasses:

Uma vez estabelecido o orçamento do Legislativo dentro dos limites previstos na EC 25 e LC 101/00, cabe à mesa da Câmara definir em “ato formal” a sua programação financeira bimestral, que poderá ser reformulada de acordo com o comportamento dos dispêndios. Ao Executivo cabe apenas dar cumprimento a esta programação, repassando até o dia 20 os recursos estipulados. Na ausência de programação por parte do Legislativo, cabe ao Prefeito incluir na programação financeira do Executivo o duodécimo da despesa autorizada na Lei Orçamentária, ressalvando-se a previsão de repasse da parcela relativa ao 13º salário no final do exercício.

Portanto, em conformidade com o art. 8º da LRF, há a necessidade de o Legislativo elaborar e encaminhar ao Executivo o seu cronograma de desembolso para integração da programação deste Poder ao fluxo geral, compatibilizando-se os repasses financeiros projetados pelo mesmo. De acordo com a disposição da LRF, a elaboração da programação financeira e o cronograma geral de desembolso deve ocorrer até 30 dias da publicação do orçamento, cabendo-se lembrar que a oficialização de tais instrumentos de programação exige a observância do princípio da publicidade mediante veiculação do ato respectivo de fixação no órgão de imprensa oficial do Município.

Quanto à atitude a ser tomada pelo Presidente da Câmara Municipal ante a imotivada recusa de repasse por parte do Chefe do Poder Executivo, poderá aquele recorrer ao Poder Judiciário para a busca de solução para o impasse.

Vale enfatizar os parâmetros-chave para a validade da postulação de repasses mensais em proporções de duodécimos do orçamento:

- i. necessidade de previsão na Lei Orgânica Municipal;
- ii. o orçamento da Câmara deverá balizado nos limites máximos e condições definidos no art. 29-A, da Constituição Federal; e
- iii. a previsão de repasses em termos duodecimais deve estar contemplada na programação financeira e no cronograma de desembolso, elaborado e publicado em conformidade com o art. 8º da LRF;

A) É possível o Legislativo Municipal abrir créditos suplementares utilizando recursos resultantes de anulação parcial ou total de suas próprias dotações orçamentárias, através de Resolução (não sujeita a deliberação do Plenário), com base no art. 9º da L.O.A, para o exercício de 2003...? Se não for possível poderá ser proposta a abertura de créditos suplementares, utilizando recursos resultantes de anulação parcial ou total de suas próprias dotações orçamentárias, através de Projeto de Resolução, de iniciativa da Mesa Diretora (sujeito a deliberação do Plenário)? Ou dependerá de Projeto de Lei? Nesse último caso, de iniciativa do Legislativo (Mesa Diretora) ou do Executivo Municipal?

Nesta questão, discorda-se parcialmente da orientação da parecerista do Poder Legislativo, no que diz respeito à falta de limitação para as alterações orçamentárias autorizadas na Lei Orçamentária. Isto porque, embora o orçamento do Poder Legislativo seja integrado ao orçamento geral do Município, sua elaboração e execução têm que observar rigorosamente os mesmos critérios e técnicas impostas aos demais ordenadores, dispostas na legislação aplicável. Assim, a falta de limite para as alterações orçamentárias esbarra nas vedações do art. 167 da Constituição Federal e, especialmente ofende o princípio do planejamento preconizado na Lei de Responsabilidade Fiscal, em particular o art. 5º em que

estabelece que a lei orçamentária anual deverá ser elaborada de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes. E mesmo que os recursos disponíveis para suplementações estejam limitados ao total do orçamento da Câmara – posto somente serem hábeis, no caso da Câmara, os cancelamentos ou remanejamentos - sua execução indiscriminada não é procedimento consonante com o princípio do planejamento.

Deste modo, para aplacar a questão calha transcrever as considerações sobre o tema, divulgadas em material elaborado e distribuído por este Tribunal de Contas sob o título de “*Atuação das Câmaras Municipais e a Lei de Responsabilidade Fiscal*”, pág. 88 e 89 – edição de setembro de 2001, no seguinte teor:

Mas, o que interessa saber agora é se a Câmara Municipal pode, através de crédito suplementar, alterar suas dotações orçamentárias. Ao que se responde: pode, desde que haja autorização legal. Esta autorização deverá estar contida na própria Lei Orçamentária. Portanto, se a Câmara quiser alterar suas dotações poderá fazê-lo através de Resolução. Note-se, porém, que a fonte de recurso a ser indicada para a suplementação é exclusivamente a contida no inciso III, § 1.º, do Artigo 43, da Lei Federal n.º 4.320/64, a saber: “os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei”.

No caso de haver a necessidade da indicação de recursos que não seja a anulação parcial ou total das dotações próprias da Câmara, obrigatoriamente a iniciativa da proposta de suplementação será do Executivo, ainda que haja autorização legal para a Câmara suplementar.

Desnecessário dizer que se está tratando, exclusivamente, de créditos suplementares, pois os especiais e extraordinários possuem competência exclusiva de propositura por parte do Executivo, nos termos do art. 165, da Constituição Federal.

Consultado sobre o assunto, o Tribunal de Contas do Paraná se pronunciou conforme a seguinte ementa:

Consulta: orçamento-suplementação mediante Resolução Legislativa - possibilidade exclusivamente se houver permissão expressa na Lei de Meios. Precedente do T.C. em Resolução n.º 9.567/95 (Resolução n.º 1.284/99 – Câmara Municipal de Jandaia do Sul).

B) Estimando-se que a execução da despesa com ampliação do prédio da Câmara será superior àquela prevista no Plano Plurianual, poderá o Legislativo Municipal, quando da tramitação do projeto de Lei Orçamentária, através de Emenda, anular parcialmente outra dotação, própria do Legislativo, para inteirar a dotação destinada ao referido projeto?

A Assessoria da Câmara anota que tratando-se o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, leis ordinárias de mesma hierarquia, poderá o Legislativo Municipal, quando da tramitação do projeto de Lei Orçamentária, através de Emenda, anular parcialmente outra dotação própria do Legislativo, para já suplementar a dotação Ampliação, Reforma e Manutenção do Prédio da Câmara.

Além da assertiva, sabe-se que a proposta do orçamento da Câmara Municipal é de exclusiva responsabilidade desta, sendo apenas incorporada ao orçamento geral do Município. E também já se firmou que esta proposta deve seguir os critérios e condições estabelecidas, ancorando-se no limite definido no art. 29-A, da Constituição Federal. Portanto, dentro do limite determinado e observadas as exigências legais de integração PPA, LDO e LOA, poderá a Câmara elaborar a sua proposta orçamentária de forma a compatibilizar as despesas correntes e de capital necessárias ao desempenho de suas funções constitucionais.

C) Quais os limites legais a serem observados na fixação dos subsídios do Prefeito, vice-Prefeito, Secretários e Vereadores, no ano vindouro? A fixação será oriunda de projeto de Lei ou projeto de Resolução, cabendo a quem a iniciativa? O subsídio do presidente da Câmara poderá ser fixado em valor superior ao dos demais vereadores? Haverá de respeitar-se o artigo 71 da Lei de Responsabilidade Fiscal?

Respondendo-se o mais objetivamente possível às questões integrantes do item em apreço, tem-se que:

SUBSÍDIO DO PREFEITO

Quanto ao valor, a fixação deve obedecer ao disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 41, de 19/12/2003, ou seja, não poderá ser fixada em valor superior ao subsídio mensal percebido em espécie pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Saliente-se, pois, que será fixado em valor, ou seja, na fixação o subsídio do Prefeito deverá ser expresso na moeda corrente nacional.

E a teor do art. 8º da EC 41/03, até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o art. 37, XI, da CF, será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação da referida Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, sujeitando-se, quanto ao recebimento, de imediato ao mecanismo previsto no art. 17 dos ADTC.

Quanto à oportunidade da fixação, esta deve obedecer ao princípio da anterioridade, que decorre do princípio da moralidade e da impessoalidade. Como princípio da anterioridade implica dizer que a fixação respectiva deve ocorrer antes de realizadas as eleições – Acórdão n.º 10883-4-TJPR (STF - RT Vol. 425/214). Mas somente isto não basta para dar legalidade (impessoalidade), a publicação na imprensa oficial do Município também deve ocorrer antes de realizadas as eleições.

Quanto ao dispositivo legal, a fixação será oriunda de projeto de lei de iniciativa da Câmara Municipal, em face do art. 29, inciso V, da Constituição Federal, na forma da redação dada pela EC 19/1998:

“V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I”

SUBSÍDIO DO VICE-PREFEITO

Quanto ao valor, a fixação deve obedecer ao disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 41, de 19/12/2003, aplicando-se como limite o subsídio do Prefeito. Saliente-se, pois, que será fixado em valor, ou seja, na fixação o subsídio do vice-Prefeito deverá ser expresso na moeda corrente nacional.

E a teor do art. 8º da EC 41/03, até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o art. 37, XI, da CF, será

considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação da referida Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, sujeitando-se, quanto ao recebimento, de imediato ao mecanismo previsto no art. 17 dos ADTC.

Quanto à oportunidade da fixação, esta deve obedecer ao princípio da anterioridade, que decorre do princípio da moralidade e da impessoalidade. Como princípio da anterioridade implica dizer que a fixação respectiva deve ocorrer antes de realizadas as eleições – Acórdão nº 10883-4-TJPR (STF - RT Vol. 425/214). Mas somente isto não basta para dar legalidade (impessoalidade), a publicação na imprensa oficial do Município também deve ocorrer antes de realizadas as eleições.

Quanto ao dispositivo legal, a fixação será oriunda de projeto de lei de iniciativa da Câmara Municipal, em face do já retro transcrito art. 29, inciso V, da Constituição Federal, na forma da redação dada pela EC 19/1998.

SUBSÍDIO DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS

Quanto ao valor, a fixação deve obedecer ao disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003, aplicando-se como limite o subsídio do Prefeito. Saliente-se, pois, que será fixado em valor, ou seja, na fixação o subsídio dos secretários municipais deverá ser expresso na moeda corrente nacional.

E a teor do art. 8º da EC 41/03, até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o art. 37, XI, da CF, será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação da referida Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, sujeitando-se, quanto ao recebimento, de imediato ao mecanismo previsto no art. 17 dos ADTC.

Quanto à oportunidade da fixação do subsídio dos secretários municipais, o Parecer nº 14423/02, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Paraná, adotado pelo Colegiado Pleno mediante a Resolução nº 8538/02, esclarece que também está sujeita ao princípio da anterioridade:

“... Desta forma, cumpre ressaltar que por força constitucional o subsídio dos Agentes Políticos deve ser fixado em parcela única, através de lei de iniciativa Câmara Municipal, em cada legislatura para a subsequente, ou seja, deixa patente que é vedado alterar o valor dos subsídios no decorrer da legislatura, primando pela necessidade da observância do princípio da anterioridade.

“... Quis, então, o legislador reformista evitar a concessão de certos privilégios, transferindo para o Poder Legislativo a competência para que, através de lei específica, fixe o valor de tal subsídio juntamente com os dos demais agentes políticos, submetendo-se, assim o ato fixatório à estrita observância ao princípio da anterioridade.”

Eis a ementa da Resolução em comento:

Responder à presente Consulta, pela impossibilidade de alteração de valores dos subsídios dos agentes políticos – Prefeito, Vice-Prefeito, Presidente da Câmara Municipal, Vereadores e Secretários Municipais, para esta legislatura, face o princípio da anterioridade, nos termos do Parecer nº 14423/02, da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal.

E como princípio da anterioridade torna-se a lembrar que implica dizer que a fixação respectiva deve ocorrer antes de realizadas as eleições – Acórdão nº 10883-4-TJPR (STF - RT Vol. 425/214). Mas somente isto não basta para dar legalidade (impessoalidade), a publicação na imprensa oficial do Município também deve ocorrer antes de realizadas as eleições.

Quanto ao dispositivo legal, conforme colocado de forma explícita no texto supra transcrito, a fixação será oriunda de projeto de lei de iniciativa da Câmara Municipal, em face do art. 29, inciso V, da Constituição Federal, na forma da redação dada pela EC 19/1998.

SUBSÍDIO DOS VEREADORES

O subsídio deve ser fixado em parcela única (art. 39, § 4º), em valor definido, expresso na moeda corrente do país (reais), com critérios objetivos de atualização, preferencialmente que privilegie o princípio da isonomia em relação aos reajustes concedidos ao funcionalismo da municipalidade, bem ainda que sejam adequados à realidade e capacidade financeira do Município (**Resolução nº 12868/97-TC**)

Quanto ao valor, já na fixação deve ficar adstrito ao limite cabível à Câmara, segundo a escala determinada em relação ao subsídio do deputado estadual, consoante os percentuais estabelecidos no artigo 29, VI, incisos “a” a “f”, da Constituição Federal.

Ainda, por força do disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003, aplica-se também como limite o subsídio do Prefeito.

E a teor do art. 8º da EC 41/03, até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o art. 37, XI, da CF, será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação da referida Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, sujeitando-se, quanto ao recebimento, de imediato ao mecanismo previsto no art. 17 dos ADTC.

Quanto à oportunidade da fixação, esta deve obedecer ao princípio da anterioridade, que decorre do princípio da moralidade e da impessoalidade. Como princípio da anterioridade implica dizer que a fixação respectiva deve ocorrer antes de realizadas as eleições – Acórdão nº 10883-4-TJPR (STF - RT Vol. 425/214). Mas somente isto não basta para dar legalidade (impessoalidade), a publicação na imprensa oficial do Município também deve ocorrer antes de realizadas as eleições.

Quanto ao dispositivo legal, a fixação será oriunda de Resolução de iniciativa da Câmara Municipal, em face do art.

29, inciso VI, da Constituição Federal, na forma da redação dada pela EC 19/1998:

“VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:”

Ainda relativamente à fixação, torna-se necessário lembrar que as disposições constitucionais supra determinam a necessidade de observância da Lei Orgânica do Município, o que poderá incidir em quaisquer aspectos, sendo exemplos: limites e prazos para a edição do ato.

SUBSÍDIO DO PRESIDENTE DO LEGISLATIVO

O subsídio deve ser fixado em parcela única (art. 39, § 4º), em valor definido, expresso na moeda corrente do país (reais), com critérios objetivos de atualização, preferencialmente que privilegie o princípio da isonomia em relação aos reajustes concedidos ao funcionalismo da municipalidade.

Quanto ao valor, embora não estando submetido ao limite do art. 29, VI, da CF, em relação ao subsídio do deputado estadual (Resolução nº 7568/02-TC), por força do disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003, tem como limite o subsídio do Prefeito.

E a teor do art. 8º da EC 41/03, até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o art. 37, XI, da CF, será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação da referida Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, sujeitando-se, quanto ao recebimento, de imediato ao mecanismo previsto no art. 17 dos ADTC.

Quanto à oportunidade da fixação, esta deve obedecer ao princípio da anterioridade, que decorre do princípio da moralidade e da impessoalidade. Como princípio da anterioridade implica dizer que a fixação respectiva deve ocorrer antes de realizadas as eleições – Acórdão nº 10883-4-TJPR (STF - RT Vol. 425/214). Mas somente isto não basta para dar legalidade (impessoalidade), a publicação na imprensa oficial do Município também deve ocorrer antes de realizadas as eleições.

Quanto ao dispositivo legal, a fixação será oriunda de Resolução de iniciativa da Câmara Municipal, em face do art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, na forma da redação dada pela EC 19/1998.

DA REGRA DISPOSTA NO ART. 71, DA LRF

No que se refere ao comando constante do art. 71, da Lei de Responsabilidade Fiscal, destinado ao controle da variação permitida para a despesa total com pessoal, a aplicabilidade deste expirou em 31/12/2003 e não se verifica, nesta ocasião, outro regramento revalidando o dispositivo.

D) A fixação dos subsídios deverá ser estabelecida somente aos secretários, ou também aos diretores e chefes de departamento?

Na prática, as medidas constitucionais relativas à fixação de subsídios por parte da Câmara Municipal se destinam aos exercentes de cargos eletivos ou agentes com *status* pela Constituição equiparados, direcionando-se, pois, ao corpo ocupante do primeiro escalão. Assim, observada a estrutura organizacional de cada Ente, se os Departamentos representarem tal definição de hierarquia, a fixação do subsídio de seus diretores ou chefes deverá ser procedida pela Câmara Municipal, seguindo o rito e determinações constitucionais.

E) Câmara Municipal construída em terreno registrado em nome do Município pode ampliar ou reformar seu prédio sem qualquer interferência ou anuência do Executivo Municipal?

A rigor, o patrimônio imobiliário, como de resto, é propriedade do Município, cujas funções, atribuições e competências, todas bem definidas e inconfundíveis, são desenvolvidas pelos Poderes Executivo e Legislativo. E embora a Câmara Municipal goze de autonomia administrativa, financeira e patrimonial a bem de executar seu mister constitucional, juridicamente é o Poder Executivo quem responde pelo Município, este pessoa jurídica de direito público, com personalidade jurídica.

Entrementes, considerando-se que o prédio da Câmara se encontra construído no terreno do Município, aí funcionando o Poder Legislativo, automaticamente se processa a afetação do imóvel para a missão legislativa, podendo a Administração desta lançar mão livremente de todas as ações e medidas necessárias ao pleno exercício de suas funções, ficando apenas impedida de unilateralmente dispor do bem. Não é redundante lembrar que o desenrolar dessas ações depende da obediência ao que rezam os princípios e normas ditadas para a Administração Pública, sendo caso, como lembrado no parecer da Assessoria da Câmara, a previsão nos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA).

F) O que deverá ser observado em ano eleitoral, sob o aspecto legal, no caso de a Câmara pretender ampliar ou reformar o prédio de suas instalações?

Exatamente como apontado pela Assessoria Jurídica local, relativamente à realização de obras de ampliação ou reforma, no ano eleitoral a Administração tem que atentar para a existência de disponibilidade orçamentária e financeira suficientes para dar cobertura à etapa do projeto prevista para ocorrer na vigência do crédito constante da lei orçamentária do exercício respectivo.

Essa orientação emana o comando inserido no art. 42, caput, e parágrafo único do mesmo artigo, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Conforme o mandamento, “*é vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito*”.

Já o parágrafo único enfatiza que “*na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício*”.

Em reforço do aduzido, é procedente o comentário cuja autoria a Parecerista da Câmara atribui ao PARANACIDADE,

trazido para ilustração, no seguinte teor:

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL PARA MUNICÍPIOS: TÓPICOS DE APLICAÇÃO – PARANACIDADE - pág. 8.
4. ANO DE ELEIÇÕES...

...b) Proibido, em ano de eleições, contrair despesa que não possa ser paga no mesmo ano, caso não tenha “disponibilidade de caixa” para seu pagamento no ano seguinte. (art. 42 e § único)...”

G) Incide como imposição, a ser obedecida pelo Legislativo Municipal, Decreto do Poder Executivo que, referenciando atender o equilíbrio entre a receita e a despesa, preconizado pelo artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000, suspende, até ulterior deliberação, todas as despesas em novos investimentos vinculados a recursos ordinários do Tesouro Municipal, mais especificamente ações tendentes à ampliação do prédio da Câmara Municipal?

No tocante à questão sob exame, igualmente são procedentes as opiniões do Parecer da Assessoria do Consultante na parte em que, albergando-se em orientações desta Casa, esclarece que para os municípios com população inferior a 50 mil habitantes a limitação de empenho só seria obrigatória apenas em 2006.

Isso em razão de que a exigência vincula-se à existência do Anexo de Metas Fiscais, instrumento que retrata o estabelecimento de compromisso com a obtenção de resultados prefixados pela Administração, cuja opção pela elaboração para as comunas até o porte populacional de 50 mil habitantes o art. 63, III, da LRF faculta para ocorrer a partir do 5º exercício seguinte ao da publicação da mesma lei complementar.

ASPECTOS GERAIS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ – fls. 21.

10. Limitação de Empenho

10.1 Visão Geral

“Como a limitação de empenho vincula-se diretamente ao cumprimento das metas previstas no Anexo de Metas Fiscais, e os municípios menores estão desobrigados de elaborar este anexo, conclui-se em princípio, que a limitação deve ser obrigatória apenas em 2006. Contudo, entendeu o Grupo de Estudos que a inclusão de critérios para congelamento na LDO de imediato, reforçaria o comprometimento da execução do orçamento fiscal, medida esta que encaixaria no contexto da lei..”

Mas a impropriedade do fundamento do Decreto do Poder Executivo também pode ser encontrada no fato de que em face de liminar concedida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-5, o Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia do § 3º do artigo 9º da Lei Complementar nº 101/2000, inviabilizando com isto a possibilidade de ingerência do Poder Executivo na programação financeira e orçamentária dos demais poderes e órgãos públicos integrantes do orçamento geral.

Todavia, salvo aspecto jurídico não percebido por esta DCM, se a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município, que reflete os interesses e as livres vontades de ambos os Poderes da municipalidade, dispuser de autorização para a operacionalização pelo Poder Executivo de limitação de empenho nos critérios e forma eleitos pelos dois poderes, nos termos do art. 4º, da LRF, entende-se que estará preservada a harmonia e independência, ganhando validade, portanto o Decreto.

Em face de pairar controvérsias sobre a aplicabilidade do disposto no artigo 63, III, da LRF, concernentemente à interpretação do vocábulo **elaborar**, embora não conste das indagações é oportuno discorrer sobre o assunto, a fim de que sejam tomadas as iniciativas necessárias às orientações aos municípios que terão que incluir a tarefa em suas agendas, e também à Diretoria de Contas Municipais que precisa adequar seus sistemas de coleta de dados.

A dúvida consiste em determinar se a elaboração implica na ação de feitura do Anexo de Metas Fiscais na LDO, que tem processamento no decorrer de 2005, para implantação e vigência na Lei Orçamentária do exercício de 2006. Ou se, ao contrário, na literalidade do texto a ação de fazer na LDO conta a partir de 2006, para disciplinar as metas a serem obtidas no orçamento de 2007.

Em discussões internas e orientações informais norteadas no princípio da prudência a Diretoria de Contas Municipais tem entendido que a intenção subjetiva do legislador tende para que a adoção do Anexo de Metas se dê já na tramitação da LDO no exercício de 2005, para vigorar – isto é, cumprimento efetivo e persecução das metas na execução da Lei Orçamentária do exercício de 2006.

É o parecer que se propõe sobre os questionamentos ofertados.

DCM, em 07 de janeiro de 2004.

GUMERCINDO ANDRADE DE SOUZA

Técnico de Controle Contábil

Voto do Conselheiro Artagão de Mattos Leão

I – DO RELATÓRIO

Versa o presente expediente sobre consulta formulada pela presidente da Câmara Municipal de Teixeira Soares, acerca dos seguintes aspectos:

a) Em havendo solicitação expressa do Legislativo para o Executivo repassar numerários mensais, em valores correspondentes ao duodécimo orçamentário, é o Executivo Municipal obrigado a efetuar este repasse? Se obrigado, qual atitude a ser tomada por esta Presidente, para que seja repassado o duodécimo?

b) É possível o Legislativo Municipal abrir créditos suplementares utilizando recursos resultantes de anulação

parcial ou total de suas próprias dotações orçamentárias, através de Resolução (não sujeita a deliberação do Plenário), com base no art. 9º da L.O.A., para o exercício de 2003? Se não for possível poderá ser proposta a abertura de créditos suplementares, utilizando recursos resultantes de anulação parcial ou total de suas próprias dotações orçamentárias, através de Projeto de Resolução, de iniciativa da Mesa Diretora (sujeito a deliberação do Plenário)? Ou dependerá de Projeto de Lei? Nesse último caso, de iniciativa do Legislativo (Mesa Diretora) ou do Executivo Municipal?

c) Estimando-se que a execução da despesa com ampliação do prédio da Câmara será superior àquela prevista no Plano Plurianual, poderá o Legislativo Municipal, quando da tramitação do projeto de Lei Orçamentária, através de Emenda, anular parcialmente outra dotação, própria do Legislativo, para inteirar a dotação destinada ao referido projeto?

d) Quais os limites legais a serem observados na fixação dos subsídios do Prefeito, vice-Prefeito, secretários e Vereadores, no ano vindouro? A fixação será oriunda de projeto de Lei ou projeto de Resolução, cabendo a quem a iniciativa? O subsídio do presidente da Câmara poderá ser fixado em valor superior ao dos demais vereadores? Haverá de respeitar o artigo 71 da Lei de Responsabilidade Fiscal?

e) A fixação dos subsídios deverá ser estabelecida somente aos secretários, ou também aos diretores e chefes de departamento?

Recebida a consulta, a mesma foi devidamente analisada pela Diretoria de Contas Municipais, que lançou o parecer nº 03/2004, no qual enfrentou todas as questões, trazendo a lume decisões deste Egrégio Tribunal de Contas exaradas em situações semelhantes, como também posicionamentos adotados pelo Poder Judiciário.

Encaminhado os autos à Procuradoria junto a este Tribunal de Contas, esta por intermédio do parecer nº 6440/04, da lavra do procurador Michael Richard Reiner, posicionou-se que é vedado àquele organismo o pronunciamento de mérito em procedimentos de consulta, por entender estar expressa, referida vedação, no texto constitucional (art. 129, IX). Deixando, portanto, de enfrentar os questionamentos contidos na consulta.

É o relatório.
II – DO VOTO

Do acima exposto, e entendendo que os questionamentos lançados pelo consulente foram devida e corretamente enfrentados e respondidos pela Diretoria de Contas Municipais **VOTO** que a resposta venha a ser fornecida nos precisos termos do parecer nº 03/2004, que ora adota-se.

Sala das Sessões, em 25 de maio de 2004.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

CONTRATOS - PRAZO DE EXECUÇÃO

I. MANDATO DO PREFEITO - 2. ART. 42 DA LRF.

Relator : Fernando Augusto Mello Guimarães
Protocolo : 166864/04-TC.
Origem : Município de Curitiba
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 15/06/04
Decisão : Resolução 3765/04-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN

Consulta. Possibilidade da administração realizar contratos que ultrapassem o mandato do Prefeito, face ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não existindo restrição para as despesas não liquidadas, desde que amparadas em processos integrados de planejamento orçamentário, com a necessidade de controles visando impedir o uso indevido de projeções financeiras e orçamentárias.

O Tribunal de Contas, por unanimidade, RESOLVE

I - responder a Consulta, pela possibilidade da administração realizar contratos que ultrapassem o mandato do Prefeito, em face do disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não existindo restrição para as despesas não liquidadas, desde que amparadas em processos integrados de planejamento orçamentário, com a necessidade de controles visando impedir o uso indevido de projeções financeiras e orçamentárias, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES.

II - Tornar normativa esta decisão, dando ciência a todos os Municípios do Estado do Paraná.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e o Auditor JAIME TADEU LECHINSKI.

Foi presente a Procurador-Geral junto a este Tribunal, GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, em 15 de junho de 2004.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

Voto do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

1 INFORMAÇÕES PRELIMINARES

Trata-se de indagação encaminhada pela Prefeitura Municipal de Curitiba, acerca da possibilidade de realização de contratos, inclusive de obras, que ultrapassem o mandato do atual Prefeito, havendo disponibilidade de recursos para pagamento exclusivamente das parcelas vincendas no presente exercício, em face da proximidade do pleito eleitoral e do disposto no art. 42 da LRF.

Às fls. 03/07 foi juntado parecer da assessoria jurídica local, cujas conclusões são:

Já vem sendo estudado, desde 1997, projeto de integração e melhorias relativas ao Programa de Transporte Urbano do Município e, no caso específico da consulta, refere-se ao Eixo Metropolitano de Curitiba, com ações e obras parcialmente financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, para ser executado no prazo de 60 (sessenta) meses.

O art. 42 da LRF, porém, veda que sejam contraídas despesas, nos 2 últimos quadrimestres do mandato, que não possam ser cumpridas integralmente nesse mandato ou que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte, exigindo que, nesta hipótese, haja suficiente disponibilidade de caixa para tal fim.

O dispositivo legal em tela não deve ser interpretado literalmente, para concluir que apenas as despesas empenhadas e liquidadas nos dois últimos quadrimestres precisam de amparo de caixa, considerando que:

- a) O art. 42 se insere na seção da LRF que trata de restos a pagar, que são despesas empenhadas mas não pagas até 31/12;
- b) Só faz jus ao pagamento o fornecedor que entregou materiais/serviços, não se pode provisionar aquilo que ainda não foi entregue;
- c) O futuro mandatário, utilizando seu poder discricionário, pode revogar contratos de fornecimento, tornando inútil a provisão financeira contratual;
- d) As receitas arrecadadas no exercício são carreadas para as despesas assumidas nesse mesmo período;
- e) Não se empenha antes o gasto do ano seguinte e refogem à despesa não empenhada as limitações do art. 42;

Junta trechos de decisões dos TCEs do Paraná e Rio Grande do Sul segundo as quais a restrição para contrair despesa deve se limitar àquelas cujo objeto fique limitado ao exercício, além de opinião de Sérgio Rossi e Flávio Toledo, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em respaldo às suas conclusões.

A realização de indispensáveis obras demandam muito trabalho e não se poderia impedir o início de tais obras no último ano de gestão, assim como muitos contratos são indispensáveis à continuidade da Administração, não podendo serem prorrogados por um entendimento literal da LRF.

Entende, finalmente, que o art. 42 da LRF não obsta a possibilidade de celebração de convênios ou contratos, inclusive de obras, que ultrapassem o término do mandato do atual Prefeito, desde que haja disponibilidade de recursos financeiros para pagamento, exclusivamente, das parcelas vincendas no presente exercício.

Foram acostados, às fls. 11/20, dados relativos ao Programa de Transporte Urbano de Curitiba II, na tentativa de incluir na motivação fática da consulta, aspectos gerais do programa de ações e obras pretendidos, em termos financeiros e seus objetivos que, seria a continuidade do Programa de Transporte Urbano de Curitiba I, financiado pelo BIE e concluído em setembro de 2000. Informa, ainda:

Sobre as etapas da implantação do Eixo Metropolitano de Transporte (estrutura viária, linhas, estações de embarque, desembarque e terminais de integração).

A respeito da ampliação da capacidade da Rede Integrada de Transporte, aquisições de ônibus e segurança viária.

As condições e cronologia do contrato de empréstimo firmado com o BID, na tentativa de demonstrar que a concepção do programa e do respectivo empréstimo, verificou-se sequencialmente em período muito anterior à vedação do artigo 42 da LC 101/2000.

Sobre os vários projetos já realizados, como componentes do programa, que caracterizam fases preparatórias e integrantes do conjunto de ações voltadas à implantação do citado programa de transporte urbano.

A existência de várias licitações (concorrências públicas internacionais), já realizadas e instauradas em 2003, autorizadas pelo BID de forma antecipada à assinatura do contrato, algumas ainda em fase de conclusão.

Às fls. 19 a 20, a consulente faz anexar as previsões das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que, segundo consta, foram e estão previstas nos instrumentos de planejamento administrativo, orçamentário e financeiro do Município de Curitiba.

2 INSTRUÇÕES TÉCNICAS

2.1 CONCLUSÃO DA DIRETORIA DE CONTAS MUNICIPAIS PARECER Nº 112/04

Encaminhado o pedido para análise da Diretoria de Contas Municipais, foi lançado o Parecer nº 112/04, conclusivo pela interpretação mais restritiva do art 42 da LRF, ou seja, no sentido de que o conceito de "restos a pagar" do citado artigo da LC 101/00, refere-se apenas àquelas obrigações assumidas e liquidadas dentro do mesmo exercício financeiro. Confira-se a sua ementa:

EMENTA. Consulta. LRF. Aplicabilidade do art.42. Havendo disponibilidade de recursos para o pagamento das parcelas vencidas no exercício encerrado, há possibilidade de a Administração realizar empréstimo, celebrar convênio, contrato ou qualquer outro ajuste que assegure o casamento de recursos para as despesas respectivas, mesmo que ultrapasse o término do atual mandato e sem a manutenção da disponibilidade financeira para o pagamento das parcelas que serão liquidadas nos orçamentos futuros, tendo em vista a garantia transcendente dos instrumentos pactuais, em consonância com o sincronismo no sistema de planejamento orçamentário – PPA, LDO e LOA. Lembrar que a definição de disponibilidade de caixa encerra a existência de valores suficientes para o pagamento de encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício, incluindo-se as geradas dentro do próprio exercício e as remanescentes de exercícios anteriores.

Em relação à fundamentação do parecer da Diretoria de Contas Municipais, como também, da opinião ministerial, faremos comentários na motivação do presente voto, já que, aborda questões interessantes para o entendimento da matéria.

2.2 PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARECER Nº7658/04

Por seu turno, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, através do seu Parecer nº 7658/04, em sua conclusão, responde à pergunta formulada no sentido de que o art. 42 da LRF não impede a celebração, nos últimos oito meses de mandato, por prazo superior a 31/12 ou com previsão de prorrogação, de contratos cujos objetos se encontrem entre os previstos nos incisos I, II e IV do art. 57 da Lei de Licitações, desde que haja suficiente disponibilidade de caixa para pagamento das parcelas vincendas no exercício, de modo a afastar a inscrição da despesa em restos a pagar e, então, atender ao citado comando legal.

3 CONSIDERAÇÕES E VOTO

Em primeiro lugar, algumas ressalvas devem ser lançadas, de forma a se esclarecer o real objetivo da consulta e o exato alcance a ser dado à eventual resposta por esta Corte de Contas, ou seja, o que efetivamente se indaga e qual o limite da resposta a ser apresentada, para que não sejam interpretadas ampliativamente as conclusões das instruções técnicas e deliberação plenária.

Apesar dos fatos narrados na consulta serem efetivamente concretos, ou seja, de ações a serem executadas pela Municipalidade Consultante, nota-se que a consulta pode e deve (até por ser a questão tratada de interesse geral dos Municípios, agora em final de mandato) ser respondida em tese, centrando-se a matéria na interpretação do art. 42 da LRF, em relação ao conceito de obrigação de despesa a ser assumida nos dois últimos quadrimestres do mandato, a disponibilidade financeira e a situação das obrigações a serem liquidadas no exercício seguinte.

Esta é, pois, a única questão a ser enfrentada nesta consulta. Outra questão qualquer, mesmo que decorrente dos fatos narrados na inicial, não serão objeto de enfrentamento neste procedimento consultivo. A única matéria a ser enfrentada é a correta interpretação do art. 42, da LC 101/00, não estando inserida na resposta, por exemplo:

Sobre a necessidade ou não do programa (ações e obras) ou qualquer afirmação sobre as características técnicas do projeto referido na inicial.

A respeito da legalidade ou não do contrato de empréstimo, bem como das licitações realizadas ou a serem instauradas pela Municipalidade.

Questões relacionadas à existência, correção e legalidade das leis e planos orçamentários, enquanto concretamente referidos aos programas, obras e ações referidas na inicial.

Afirmções sobre as características sequenciais do programa, ações e contratos, inclusive de empréstimos, bem como, sobre questões relacionadas ao agente financeiro, às negociações com órgãos e instituições federais.

Aspectos relacionados aos preços e condições dos contratos de empréstimo, contra-partidas municipais, custos das obras, ações e programas a serem implementados.

Feitos estes esclarecimentos preliminares, retornamos à análise da consulta.

Certo que esta Corte de Contas, através do Grupo de Estudos da LRF, em seu trabalho designado Aspectos Gerais da Lei de Responsabilidade Fiscal, 200), concluiu que a restrição para contrair despesa deve se limitar àquelas cujo objeto fique limitado ao exercício, aplicando-se com precisão o princípio da competência. Dessa forma, o caixa do último ano do mandato deve quitar aquelas despesas incorridas nesse ano, sendo que parcelas a incorrer deverão ser suportadas pelo caixa do ano seguinte.

Mas, não menos certo, é que o assunto comportou, desde a edição da LRF em maio de 2000, inúmeras discussões doutrinárias e conceituais. Mesmo decorridos alguns anos desde a sua edição, o assunto ainda encontra dissidências interpretativas, embora, neste período, já se possa identificar uma corrente majoritária a respeito da interpretação do citado art. 42, da LC 101/2000.

A questão assume, neste momento, posição de relevo, na medida em que, a regra do art. 42, da LRF, sob a ótica da gestão municipal, por se tratar de final de mandato, encontra-se de plena aplicação, com a proximidade das eleições municipais e do encerramento dos mandatos locais. Na última época de término de mandatos municipais, a LRF tinha sido recém editada, incidindo sobre um período de transição de sua implantação, razão pela qual, as discussões eram também centradas sobre essa transição. Agora, neste momento de término de mandatos regidos integralmente pela LRF, a discussão sobre a interpretação da referida regra de "restos a pagar", torna-se mais pura, livre de outras preocupações existentes na época de implantação do novo regime de responsabilidade fiscal.

Importa, por isso, um novo enfrentamento da questão por parte desta Corte de Contas, face ao momento de renovação

dos mandados políticos e da ainda constatação de certas divergências interpretativas, de forma a balizar não só a resposta à presente consulta, mas, acima de tudo, de dar um norte definitivo à análise das contas de gestão do final de mandato municipal.

Transcrevemos, para uma melhor compreensão, algumas conclusões da Diretoria de Contas Municipais, que refletem a tendência interpretativa sobre a regra do art. 42, ao mesmo tempo que apresenta algumas considerações que embasam a corrente minoritária (interpretação literal do art. 42, da LRF).

Assim, a despeito dos opinativos apresentados, todos tencionados pela inexistência de restrição à assunção de compromissos nos dois últimos quadrimestres, no caso em que as parcelas que ultrapassem o término do exercício ficam sem a respectiva disponibilidade líquida em caixa para o pagamento, assim como exposto na passagem inicial do trabalho "LRF Aspectos Gerais", as irradiações dos autores indicavam pelo impedimento total à realização de despesas que não pudessem ser pagas no exercício do encerramento do mandato (na ocasião 2000). Mesmo o Grupo de Estudos da LRF - constituído internamente no Tribunal de Contas do Paraná - inclinou-se pela inexistência de barreira. É que entenderam ser admissível interpretar a expressão "disponibilidade de caixa" não apenas como dinheiro, mas, também, como a existência de "fluxo positivo de caixa" mediante projeção realista do seu comportamento, mesmo na gestão seguinte.

Todavia, não se pode deixar de admitir que existe campo para ser exigida aplicação da estrita literalidade do art. 42 da LRF, ou seja, sem se levar em consideração os aspectos do processamento da despesa (liquidação), do princípio da anualidade do orçamento ou do princípio da competência. Isto porque, em tudo há abstração, quer quanto ao aspecto da projeção realista de "fluxo positivo de caixa", quer no tangente à perfeita caracterização de essencialidade e inadiabilidade das obras ou serviços a serem contratados; convênios celebrados com recursos a conceder, ou, de modo contrário, com parcela de contrapartida a aplicar apenas nos oito meses que antecedem o encerramento de mandato.

Em resumo, as opiniões defensivas da interpretação mais literal da norma do art. 42, partem, dentre outros, dos seguintes argumentos:

O conceito de obrigação de contrair despesa é diferente do conceito contábil de contrair pagamento, afastando, assim, o pressuposto da competência e projetando os efeitos financeiro para as parcelas vincendas nos próximos exercícios.

A dificuldade de avaliação de serviços ou obras essenciais, bem como, sobre a continuidade ou não do serviço público e as ações públicas inadiáveis, tornando a aplicação da regra demasiadamente subjetiva.

Impossibilidade de avaliação e projeção real do denominado "fluxo positivo de caixa", de forma a embasar uma decisão realista da possibilidade financeira de pagamento das obrigações nos exercícios subsequentes, na medida em que, a simples previsão em leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) não asseguram, no momento da decisão de comprometer a execução orçamentária seguinte, a existência de recursos financeiros suficientes.

O comprometimento da futura gestão, com base em contrapartida exclusivamente em relação aos oito últimos meses do exercício, não sendo razoável esse equilíbrio no planejamento entre o gasto/despesa atual e a projeção para os próximos ou próximo exercício financeiro, de outro mandatário municipal.

A impossibilidade, em grande parte dos casos, sob pena de gerar responsabilidades para o ente e/ou para o gestor, de rescisão ou cancelamento de contratos, enquanto dotados do atributo de ato jurídico perfeito e acabado.

Outros argumentos a favor da literalidade do art. 42, da LRF foram objetivamente lançados pelo Parecer nº 112/04 da Diretoria de Contas Municipais, como segue:

Não há incompatibilidade entre as disposições do Estatuto das Licitações e a Lei de Responsabilidade Fiscal; porque em regra na Administração Pública, diante de mais de uma norma direcionada a um mesmo objetivo, adota-se a que for mais restritiva em favor da preservação do patrimônio. Assim, os arts. 7 e 57, da Lei de Licitações não representam salvo conduto para a inobservância do art.42 da LRF.

Contrair despesas, que encerra conceito mais amplo que empenhar despesa, devem ser objeto de reserva financeira para satisfação, todas as despesas compromissadas - orçamentárias, extra-orçamentárias e aquelas que figurem no sistema do compensado. A propósito destas últimas, cita-se os comentários à Lei nº. 4320, para quem a despesa não processada deve ser escriturada em Contas de Compensação e, estas, a LRF não dispensou de estarem desamparadas de disponibilidade de caixa suficiente para o pagamento.

Por outro contexto, a quebra de contrato por desistência, desinteresse ou conveniência da Administração leva à compensação pecuniária pelos custos já incorridos pelo contratado, exigindo-se recursos disponíveis para o pagamento.

O Tribunal de Contas do Paraná não adotou, até este momento, tese mais restritiva, desde o início quando da implantação da LRF, como já mencionado. E mais, em outra decisão esta Corte de Contas, através da Resolução nº 1106/01, reafirmou essa tendência, como se infere da assim ementada:

Responder a presente consulta nos termos do Parecer nº 191/00 da Diretoria de Contas Municipais, excluindo de suas conclusões a regra de transição apresentada, sendo que a análise das situações específicas, será efetuada individualmente, por ocasião das respectivas prestações de contas, devendo este Tribunal de Contas, exigir comprovação qualitativa de eventuais restos a pagar deixados pelos atuais prefeitos, de modo que não sejam admitidos empenhos a pagar sem uma justificativa razoável para tanto.

Do referido Parecer nº 191/00-DCM, como transcrito no Parecer nº 112/04_DCM, inferem-se as seguintes conclusões:

As obras públicas cuja execução abrangem mais de um exercício financeiro devem estar incluídas no plano plurianual e seguir um cronograma físico-financeiro que estabeleça os prazos de execução e a forma de pagamento do executor. O pagamento da obra poderá ser parcelado e efetivado à medida que ela avança. A obra deverá ser empenhada em cada exercício financeiro no exato montante do que será despendido naquele exercício à conta dos respectivos créditos orçamentários. O pagamento parcelado da obra implica a efetivação de liquidações parciais, proporcionais às medições que periodicamente serão realizadas. Em todos os casos, deverão ser pagas até 31/12/2000 somente as parcelas da obra

até esta data concluídas, nos termos previstos no cronograma físico-financeiro

Todavia, antes de contratar a obra o atual mandatário deverá assegurar-se de que o seu sucessor terá suficiente disponibilidade de caixa para honrar o pagamento das futuras parcelas. Obviamente não se exige do atual mandatário o poder da clarividência, a faculdade de antecipar com absoluta certeza os acontecimentos do futuro. Entretanto, pode-se perfeitamente fazer previsões do comportamento futuro da receita, com bastante acerto, de modo à antecipadamente saber se a receita futura comportará o pagamento das parcelas sem ficar totalmente comprometida.

E, nesta consulta, conclui a mesma Diretoria de Contas Municipais, com os mesmos fundamentos, ou seja, que a vedação moraliadora do art. 42 da LRF não embarga a contratação de compromissos que se distinga pela existência de recursos certos para a sua quitação, ou seja, com fluxo positivo de caixa, respeitada, por óbvio, a disponibilidade financeira para as despesas contraídas e liquidadas no presente exercício financeiro. Confira-se as seguintes afirmações – com as quais concordamos integralmente – do Parecer nº 112/04-DCM:

É exatamente o caso da presente consulta, ou seja, cujos recursos para darem lastro à despesa são provenientes de liberações de parcelas da operação de crédito, que serão efetuadas na exata proporção da execução físico-financeira; e o mesmo se aplica a despesas contratadas por conta de transferências voluntárias sob a forma de convênio ou congêneres. De tal forma que o empenho será realizado segundo o regime de competência, dando-se o processo de liquidação pela efetiva execução física e o pagamento pelo regime de caixa em relação à receita. Há, contudo, que se observar que a disponibilidade respectiva à contrapartida, se houver, sujeita a Entidade à geração de fluxo de caixa positivo no orçamento seguinte.

Assim, qualquer despesa cujo adimplemento pelo contratado somente se concretize no exercício seguinte não estaria constrangida pelo art. 42, vez que o orçamento sendo guiado pelo princípio do equilíbrio, qualquer despesa nele autorizada necessariamente tem suporte na expectativa de arrecadação de receita no mesmo instrumento prevista. Logo, tudo deve ocorrer em perfeita consonância com o sincronismo do sistema de planejamento orçamentário: PPA, LDO e LOA.

Agora, faz a DCM importante restrição sobre a forma de cálculo das disponibilidades financeiras e a existência de restos a pagar de exercícios anteriores, ou seja, que devem ser considerados na metodologia de cálculo das disponibilidades financeiras do exercício, o total de obrigações remanescentes de exercícios anteriores, como segue:

Importantíssimo abordar que, diversamente do que largamente conjecturam muitos, no que se refere ao estoque de Restos a Pagar de exercícios anteriores, não somente os artigos 5º e 92 da Lei de Licitações e art. 1º, inciso XII, do Decreto-Lei nº 201/67, testificam que deveria ser mantido restritivamente aos casos provenientes de situações excepcionalíssimas, motivadas e justificadas em fatos relevantes, mas a certeza de que devem estar em equilíbrio com a disponibilidade para o pagamento se encontra no parágrafo único do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A leitura do comando é cristalina no sentido de que a disponibilidade de caixa será determinada pela reserva (exclusão) de valores suficientes para o pagamento de encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. Portanto, incluindo-se nessas obrigações as geradas dentro do próprio exercício e as eventualmente remanescentes de exercícios anteriores.

Com efeito, razão assiste à Diretoria de Contas Municipais, ao apresentar tal metodologia de cálculo das disponibilidades financeiras, para fins de aplicação do regramento contido no art. 42, da LRF. Neste mesmo sentido a manifestação de Carlos Máurício Figueiredo, do Tribunal de Contas do Pernambuco, em palestra oferecida no III Encontro Técnico dos Tribunais de Contas, realizado em maio último em Florianópolis/SC:

Nesta apuração devemos considerar como despesas compromissadas a pagar aquelas cuja obrigação de pagamento surgirá até o encerramento do exercício financeiro. São todas as obrigações assumidas que deverão ser pagas até 31 de dezembro. Incluem-se as despesas empenhadas e liquidadas (contratos em andamento, folhas de pessoal, 13º, etc.), as parcelas de dívidas renegociadas, assim como os restos a pagar inscritos. No entanto, em relação aos restos a pagar devemos considerar, apenas, aqueles processados, uma vez que os não-processados não cumpriram o estágio da liquidação da despesa, logo não há obrigação de pagamento.

Quanto às parcelas da dívida a serem consideradas na apuração da disponibilidade financeira, somente aquelas que devem ser pagas até o final do exercício é que serão consideradas. Parcelas vincendas em exercícios financeiros seguintes não se constituem em obrigação de pagamento do exercício objeto da restrição.

Importante destacar que o fluxo financeiro deve ser elaborado por fonte de recursos, de forma a evidenciar, corretamente, a eventual disponibilidade de caixa. Caso contrário, poder-se-ia incorrer no equívoco de apontar como disponibilidade, saldo financeiro vinculado a aplicações específicas, a exemplo dos convênios ().

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado, em seu Parecer nº 7658/04, reforça argumentos em relação ao já contido no parecer da Diretoria de Contas Municipais, caminhando em direção à mesma conclusão. Traz, de forma explícita outro requisito para a viabilidade da interpretação menos literal do art. 42, da LRF, que é, como condição de validade do ato de geração de despesa, o atendimento ao regramento geral contido na LC 101/00, para geração de despesas, em especial àquelas que se prologam por mais de um exercício financeiro, a exemplo do contido nos artigos 15, 16 e 17. Reforça, ainda, o argumento da continuidade do serviço público. Transcrevemos algumas das conclusões do parecer ministerial. Veja-se, por exemplo, as seguintes conclusões:

Nessa linha, deve-se reconhecer que o aludido dispositivo não contém norma apta a interferir na amplitude do art. 57 da Lei nº 8.666/3 e que não há razoabilidade em atribuir-lhe interpretação que, a par do controle da assunção de despesas, gere obstáculos ao desempenho das funções precípuas da Administração Pública, de modo avesso ao princípio constitucional da eficiência.

Não se pode cogitar como um seu efeito o atravancamento das ações governamentais, as quais transcendem os limites do cargo político e da estrutura organizacional da entidade administrativa, mas entendê-lo como um novo sistema de freios perfeitamente conciliado às demais normas e princípios.

Portanto, o art. 42 da LRF não possui o condão de provocar a descontinuidade das ações de médio e longo prazo, previstas em planos plurianuais, e a interrupção de contratos cuja duração pode, de acordo com o art. 57 da Lei nº 8.666/

93, ser estendida por mais de um exercício financeiro.

.....
Em suma, a intenção do art. 42, sem dúvida, foi unicamente evitar a inscrição em restos a pagar de despesas pertencentes aos últimos oito meses do exercício da legislatura que se finda, gerando para o sucessor eleito dificuldades na execução do orçamento e na implantação de seu plano de governo, bem como obstar a utilização do aparelhamento público como ferramenta política e eleitoreira. A norma nele contida não desautoriza ou retira a eficácia dos instrumentos de planejamento orçamentário, cujo dever de respeitar permanece.

Por essa razão, a disponibilidade de caixa a que se refere o artigo deve ser relativa às despesas pertencentes ao exercício em que o contrato - devidamente respaldado em um dos incisos do art. 57 da Lei de Licitações - for firmado, correndo, as futuras, por conta das previsões constantes dos próximos orçamentos, anuais ou plurianuais. Contudo, o administrador não está isento de observar, quando cabível, o disposto nos arts. 16 e 17 da LRF.

Outra importante opinião, além das já colacionadas no parecer ministerial, que confirma a tese ora sustentada, no sentido da possibilidade de assunção de obrigações com vencimentos para outros exercícios, desde que presente o requisito do planejamento e integração entre as leis orçamentárias, além da elaboração de fluxo financeiro adequado, refere-se ao magistério de Weder de Oliveria, na condição de Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, em estudo datado de 15/09/2000, disponível no site do BNDES (http://www.federativo.bndes.gov.br/f_lrfiscal.htm):

Portanto, se estamos tratando de uma obra "anual", ou seja que deva ser integralmente realizada com os recursos alocados no orçamento em execução, se por ventura a obra for contratada nos últimos oito meses mas não for concluída e paga até o final do exercício, restando parcelas a serem executadas no exercício seguinte, o prefeito deverá, de acordo com o art. 42,

obrigatoriamente, fazer a provisão de recursos financeiros para efetivar o pagamento, visto que havia prévia dotação orçamentária e foi com base nesta dotação que contratou o empreendimento.

No entanto, se estivermos falando de obra "plurianual", ou seja que deva ser objeto de alocação de recursos em mais de um "orçamento anual", o prefeito não está obrigado a prover recursos financeiros para pagar a parcela da obra que será executada com dotação do orçamento do ano seguinte."

A conclusão está alicerçada, dentre outros preceitos normativos citados em nota de rodapé ao referido artigo técnico.

Idêntica opinião compartilha o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, a exemplo de palestra também apresentada no III Encontro Técnico dos Tribunais de Contas, realizado em Florianópolis/SC, em maio próximo passado, elaborada por Edison I. Oliveira Mello e José Carlos Garcia de Mello:

Uma observação neste momento se torna importante: os casos de obras com mais de um exercício de duração, constantes do plano plurianual. Seria bizarro acreditarmos que, por ocasião da assinatura do contrato deveria o administrador deixar, em disponibilidade, os recursos para os orçamentos dos períodos seguintes, até a finalização da obra. Para estes casos a Lei de Responsabilidade Fiscal criou os mecanismos de integração entre planos e orçamentos (PPA, LDO e LOA), exigindo a elaboração de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, bem como avaliação de resultado através Fluxo Financeiro, que deve ser individualizado por Poder e Órgão.

Feitos esses esclarecimentos entendemos, em nosso voto conclusivo, que razão assiste aos pareceres da Diretoria de Contas Municipais e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, que é pela inexistência de restrições de contratação, com base no art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, para despesas não liquidadas, ou seja, de obrigações a serem verificadas e exigíveis em exercícios financeiros posteriores, desde que, amparadas em processo integrado de planejamento e orçamentários (PPA, LDO e LOA), além de atendidas as demais condicionantes para a geração de despesas e contratos com duração de mais de um exercício financeiro, a exemplo dos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, elaborando-se um adequado fluxo financeiro, e mediante adequado controle de execução orçamentária.

Por outro lado, importante observar as demais observações da Diretoria de Contas Municipais e reafirmadas no presente voto, em relação à metodologia de cálculo das disponibilidades financeiras, inclusive para serem consideradas as obrigações e restos a pagar de exercícios anteriores.

Finalmente, vale ressaltar a necessidade de ser efetuada correto controle na elaboração de tais estudos, inclusive mediante auditorias específicas por parte dos órgãos de controle interno e controle externo, de forma a impedir, através de atividades de planejamento estratégico dos controles, o uso indevido de tais projeções financeiras e orçamentárias. Essa observação não escapou do arguto subscritor do Parecer da Diretoria de Contas Municipais:

Por oportuno, é preciso asseverar que conceber liberdade genérica na realização de despesa, quer admitindo-se pelo princípio de competência, ou seja, pela regra de que somente os Restos a Pagar processados é que obrigatoriamente têm que dispor de disponibilidade de caixa para o pagamento, pode levar a permitir ferramental para que em ano eleitoral os mandatários que deixam seus cargos dêem início a obras nem sempre situadas na melhor posição da escala de prioridades naquele momento, deixando a conta para os novos governantes pagarem, quer fundado em motivo político-partidário, para tolher a continuidade da Administração, quer por razões ególatras, para fins de inscrever na história suas marcas políticas.

E por essa razão, mesmo admitindo a possibilidade de contratação das despesas que serão liquidadas pela efetiva prestação do serviço, entrega do bem, mercadoria ou execução da obra apenas no exercício seguinte, isento de se estar desatendendo o art. 42 da LRF, os casos que envolvem operações de crédito reclamam preocupação e cautela, devendo ser objeto de cuidado específico mediante programa de auditoria que permita avaliar a inocorrência dos desvios administrativos antes citados.

Fernando Augusto Mello Guimarães
Conselheiro Relator

CONTRATO DE TRABALHO

1. TEMPO DETERMINADO - 2. AGENTE DE SAÚDE.

Relator : Fernando Augusto Mello Guimarães
Protocolo : 35159/04-TC.
Origem : Município de Jardim Alegre
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 13/04/04
Decisão : Resolução 1995/04-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN

Consulta. Possibilidade de contratação de agente comunitário de saúde por tempo determinado, após o prazo de seis meses do fim do contrato anterior, estabelecido na CLT, devidamente precedido de teste seletivo, nos termos do art.37, IX da CF/88.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, RESOLVE responder a Consulta, pela possibilidade de recontração de trabalhador, por meio de teste seletivo, por tempo determinado, desde que observados os requisitos determinados na Lei Municipal nº 415/99 e atendidas as prescrições da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

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 13 de abril de 2004.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

Voto do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

1 INFORMAÇÕES PRELIMINARES

Versa o presente expediente acerca de indagação subscrita pelo Sr. Osmir Miguel Braga, Prefeito do Município Interessado, formulada nos seguintes termos:

"O AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE, que está tendo seu CONTRATO DE TRABALHO POR TEMPO DETERMINADO, RESCINDIDO no final do prazo previsto, PODE VIR A PRESTAR NOVO TESTE SELETIVO, em igualdade de condições, para se aprovado, firmar NOVO CONTRATO DE TRABALHO COM O MUNICÍPIO?"

Foi acostado parecer da assessoria jurídica municipal (fls. 04/05), do qual se extraem as seguintes conclusões:

- Apesar da legislação trabalhista proibir a recontração do mesmo trabalhador por prazo determinado, para o desempenho das mesmas atividades, sob pena de se caracteriza contrato por prazo indeterminado, opina que qualquer pessoa pode participar do teste seletivo, pois não se trata de um novo contrato a ser firmado com as pessoas aprovadas, nem a prorrogação de contrato, mas apenas um contrato de trabalho por tempo determinado, entre o poder público e por pessoas que foram aprovadas em teste seletivo.

Também foi juntada cópia da Lei Municipal 415/99, que autoriza a contratação de pessoal por tempo determinado para atender às necessidades do serviço oriundos de convênios com os governos federal e estadual.

2 INSTRUÇÕES TÉCNICAS

2.1 CONCLUSÃO DA DIRETORIA DE CONTAS MUNICIPAIS PARECER Nº35/04

a COM BASE NAS NORMAS INSERIDAS NOS ARTS. 445, 451 E 452 DA CLT, OPINA PELA POSSIBILIDADE DE UMA NOVA CONTRATAÇÃO SUCESSIVA RESPEITANDO O PRAZO DETERMINADO NAS LEIS TRABALHISTAS, DE SEIS MESES A PARTIR DO FINAL DA ÚLTIMA CONTRATAÇÃO, OBSERVANDO-SE TODOS OS PRÉ-REQUISITOS LEGAIS PARA A CELEBRAÇÃO DE NOVO CONTRATO.

2.2 PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARECER Nº2582/04

a OPINA PELA RESPOSTA À CONSULTA NOS TERMOS DO PARECER DA DCM.

3 CONSIDERAÇÕES E VOTO

O consulente é parte legítima para ensejar o procedimento em análise, a matéria consultada é afeita às atribuições desta Corte e, ainda que a questão trate de caso concreto, é plenamente possível que seja examinada em tese; motivos

pelos deve ser respondida a presente consulta.

Relativamente ao mérito:

Como bem observado no Parecer da DCM, por determinação constitucional (art. 37, IX), cabe a Lei local tratar dos casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Tendo a Lei local estabelecido o regime de trabalho, para os casos de contratação temporária, como sendo celetista, cumpre observar o que a Consolidação das Leis do Trabalho dispõem acerca do tema.

As normas trabalhistas, em especial os arts. 445, 451 e 452 da CLT, estabelecem que os contratos de trabalho por prazo determinado não podem (sob pena de serem considerados contratos por prazo indeterminado, o que não é desejável): a) exceder a 2 anos de duração; b) ser prorrogados por mais de uma vez; c) ser sucedidos por novo contrato por prazo determinado em lapso temporal inferior a 6 meses contados do término do contrato anterior.

Isso posto, a nova contratação é possível desde que observados os requisitos determinados na Lei Municipal 415/99 e na CLT (acima expostos).

Nos termos do presente voto, e em concordância com o entendimento esposado pela DCM e pelo Ministério Público junto a esta Corte, considera-se respondida a presente consulta.

Fernando Augusto Mello Guimarães
Conselheiro Relator

CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA

1. BASE DE CÁLCULO - 2. CARGO EM COMISSÃO - 3. FUNÇÃO DE CARÁTER TRANSITÓRIO.

Relator : Conselheiro Nestor Baptista
Protocolo : 556642/03-TC.
Origem : Município de Ibaiti
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 13/04/04
Decisão : Resolução 1923/04-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN

Consulta. Ilegalidade de recolhimento de contribuições previdenciárias dos servidores de cargo efetivo que possuam função de chefia ou cargo em comissão, tendo como base de cálculo a remuneração total percebida enquanto detentores de cargos de confiança. Base de cálculo sobre o vencimento permanente.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, RESOLVE responder a Consulta, acerca de quais remunerações deverão integrar a base de cálculo da contribuição previdenciária dos servidores públicos, nos termos dos Pareceres nºs 351/03 e 3033/04, 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 13 de abril de 2004.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

Parecer nº:351/03
Diretoria de Contas Municipais

Trata-se de consulta encaminhada pelo Sr. Roque Jorge Fadel, Prefeito Municipal de Ibaiti, (Gestão 2001-2004), indagando sobre quais remunerações que deverão integrar a base de cálculo da contribuição previdenciária para formação do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Ibaiti, tendo em vista que as vantagens e adicionais que prevêm caráter de temporariedade não são levados para a aposentadoria.

PRELIMINARMENTE

Em preliminar, ressalta-se que embora a parte tenha legitimidade para formular procedimento de consulta perante esta Corte de Contas, a matéria ora questionada não se enquadra rigorosamente nos termos do art.31 da Lei nº 5.615/67.

No entanto, tratando-se de recursos públicos, cuja fiscalização é de atribuição dos Tribunais de Contas, poderá o presente expediente ser respondido a teor do § 1º do art. 31, do inciso II e IV do art. 71, parágrafo único do art. 70, e art. 75, todos da Constituição Federal, combinado com o inciso IX do art 1º, e ainda art. 9º da Lei nº 9717/98.

Em atenção à decisão desta Corte exarada na Resolução nº1222/01, o Assessor Jurídico, Drº Valdemir Braz Bueno, manifestou-se sobre o assunto, entendendo que conforme o art. 40, § 3º da CF e o art. 13, II, da Lei Municipal nº 307/2001, não constitui base de cálculo para manutenção do Fundo Próprio Municipal, uma vez que as vantagens e adicionais tais como, função de confiança, cargo em comissão, diárias para viagens, entre outras possuem caráter de temporariedade, e opinou no seguinte sentido:

Uma vez solicitada, a assessoria jurídica se manifesta para que seja observada a retenção da contribuição previdenciária dos servidores do Município de Ibaiti, somente sobre aquela remuneração em que haja incorporação definitiva de vantagens, uma vez que o servidor só levará para sua aposentadoria a sua remuneração e aqueles adicionais e vantagens que tenham caráter permanente.

MÉRITO

Para discutir sobre a legalidade ou não de se fazer a inclusão das vantagens pecuniárias na remuneração dos servidores ocupantes de cargos em comissão para fins de contribuição previdenciária, faz-se necessária uma breve abordagem do quem vem a ser, e de como são classificados os vencimentos e as vantagens pecuniárias na Administração Pública.

Conforme entendimento adotado pelo ilustre Hely Lopes Meirelles, os servidores públicos, dentre outras vantagens, possuem o direito de perceber vencimentos e vantagens pecuniárias, e as define assim:

Vencimentos – Vencimento (no plural) é espécie de remuneração e corresponde à soma do vencimento e das vantagens pecuniárias, constituindo a retribuição pecuniária devida ao servidor pelo exercício do cargo público. Assim, vencimento (no singular) corresponde ao padrão do cargo público fixado em lei, e os vencimentos são representados pelo padrão do cargo (vencimento) acrescido dos demais componentes do sistema remuneratório do servidor público da Administração direta, autárquica e fundacional. Esses conceitos resultam, hoje, da própria Carta Magna, como se depreende do art. 39, § 1º, I c/c o art.37, X,XI,XII e XV.

Vantagens Pecuniárias – são acréscimos ao vencimento do servidor, concedidas a título definitivo ou transitório (sem grifo no original), pela decorrência do tempo de serviço (ex facto temporis), ou pelo desempenho de funções especiais (ex facto officii), ou em razão das condições anormais em que se realiza o serviço (propter laborem), ou, finalmente, em razão de condições pessoais do servidor (propter personam). As duas primeiras espécies constituem os adicionais (adicionais de vencimento e adicionais de função), as duas últimas formam a categoria das gratificações (gratificações de serviço e gratificações pessoais). Todas elas são espécies do gênero retribuição pecuniária, mas se apresentam com características próprias e efeitos peculiares em relação ao beneficiário e à Administração, constituindo os “demais componentes do sistema remuneratório” referidos pelo art. 39, § 1º, da CF. Somadas ao vencimento (padrão do cargo), resultam nos vencimentos, modalidades de remuneração.

Da leitura acima, pode-se verificar que, as vantagens pecuniárias podem ser de natureza definitiva (adicionais) ou transitória (gratificações).Assim, quando se tratar de gratificação de serviço, por exemplo, cargo em comissão, com caráter transitório, não há que se falar em pagamento de contribuição previdenciária, pois neste caso, o servidor somente estaria percebendo valor superior ao do seu cargo efetivo, em razão de uma função, e assim que for retirado desta, voltará a perceber seu vencimento permanente do cargo efetivo.

Portanto, para efeitos de contribuição previdenciária, o servidor somente contribuirá sobre o valor que está incorporado à sua remuneração de forma definitiva, ou seja, somente levará para sua aposentadoria, os vencimentos e vantagens pecuniárias que tenham características permanentes, e não vantagens de caráter indenizatório.

Com objetivo de elucidar a questão, reporta-se novamente aos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, que assim explica:

Certas vantagens pecuniárias incorporam-se automaticamente ao vencimento (v.g por tempo de serviço) e o acompanha em todas as suas mutações, inclusive quando se converte em proventos da inatividade (vantagens pessoais subjetivas); outras apenas são pagas com o vencimento, mas dele se desprendem quando cessa a atividade do servidor (vantagens de função ou de serviço) (sem grifo no original); outras independem do exercício do cargo ou da função, bastando a existência da relação funcional entre o servidor e a Administração (v.g., salário-família), e, por isso, podem ser auferidas mesmo na disponibilidade e na aposentadoria, desde que subsista o fato ou a situação que as gera (vantagens pessoais objetivas).

Conforme a lavra acima, algumas vantagens cessam quando finda a atividade do servidor, ou seja, apresentam caráter de temporariedade, no qual o servidor, por um curto ou longo período, recebe a vantagem pecuniária correspondente, mas a perde juntamente com a exoneração do cargo transitório, sendo ele cargo em comissão, ou em razão de serviços realizados em condições anormais, ou prestação de serviço extraordinários, dentre outros que tenham a característica de temporariedade e que resultaram em vantagens pecuniárias transitórias.

Para melhor compreensão do assunto, importante se faz conceituar cargo em comissão, que assim é definido por Wellington Pacheco de BARROS:

Cargo em comissão é a modalidade de provimento de cargo público por nomeação, sem concurso público, previsto excepcionalmente pela Constituição Federal (art. 37, inciso V), a serem preenchidos preferencialmente por servidores de carreira, em condições e percentuais mínimos estabelecidos na lei municipal [sem grifo no original] e se destinam apenas às atribuições de direção, chefia ou assessoramento [sem grifo no original]. Por via de consequência, o detentor em comissão é servidor público especial.

Hely Lopes MEIRELLES declara o seguinte:

Cargo comissão é o que só admite provimento em caráter provisório [sem grifo no original]. São declarados por lei de livre nomeação (sem concurso público) e exoneração (art. 37, II), destinando-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (art.37, V). Todavia, pela EC 19, o preenchimento de uma parcela dos cargos em comissão dar-se-á unicamente por servidores de carreira, nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei (art 37, V).

...
A instituição de tais cargos é permanente, mas seu desempenho é sempre precário, pois quem os exerce não adquire à continuidade na função (sem grifo no original), mesmo porque a exerce por confiança do superior hierárquico, daí a livre nomeação exoneração.

Somente o vencimento recebido permanentemente pelo servidor será objeto de cobrança de contribuição previdenciária, como os adicionais por tempo de serviço. Já as gratificações de função, advindos, por exemplo, de provimentos em cargos comissionados, são por natureza, vantagem pecuniária "pro labore faciendo", de auferimento condicionado à efetiva prestação dos serviços, por isso, não se incorpora automaticamente ao vencimento.

Importante ressaltar o entendimento do Tribunal de Contas da União, que já se manifestou sobre a questão:

Decisão: 683/2001

Processo: 006.153/1999-2

Ementa: Administrativo. Representação formulada por unidade técnica da TCU. Dúvida acerca da incidência de contribuição previdenciária sobre a parcela correspondente à remuneração da função comissionada, ante o disposto na Lei 9783/99. Análise da matéria. Preservação do equilíbrio financeiro e atuarial.

- Não incidência da contribuição social sobre a retribuição pelo exercício de função comissionada. Emenda Constitucional 20/98.

Declaração de voto do Ministro-Redator UBIRATAN AGUIAR

...desse modo, se com a promulgação da EC nº 20/98, a correspondência entre contribuições e benefícios passou a ser individual e esse benefícios não podem incluir a retribuição da função comissionada, esta retribuição da função comissionada não deve compor a base de cálculo das contribuições, aplicando-se este raciocínio às vantagens transitórias não incorporáveis ao proventos de aposentadoria ou pensões. Assim, entendo que a partir da vigência da EC nº 20/98 deverá ser excluída a remuneração da função comissionada ou do cargo em comissão da base de cálculo da contribuição previdenciária.

Por fim, compreendo que, em respeito à correspondência em caráter individual entre a contribuição previdenciária e o benefício, devem compor a base de cálculo da contribuição previdenciária as parcelas que o servidor, em virtude de ocupar, ou ter ocupado função comissionada ou cargo em comissão, incorporará aos proventos ou pensões, amparados por direito adquirido ou por decisão desta Corte de Contas.

A Lei 9.783/99 estabelece em texto o seguinte:

Art. 1º A contribuição social do servidor público civil, ativo e inativo, e dos pensionistas dos três Poderes da União, para a manutenção do regime de previdência social dos seus servidores, será de onze por cento, incidente sobre a totalidade da remuneração de contribuição, do provento ou da pensão.

Parágrafo único. Entende-se como remuneração de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual, ou quaisquer vantagens, inclusive as relativas à natureza ou ao local de trabalho, ou outra paga sob o mesmo fundamento excluídas:

- I - as diárias para viagens, desde que não excedam a cinquenta por cento da remuneração mensal;
- II - a ajuda de custo em razão de mudança de sede;
- III - a indenização de transporte;
- IV - o salário-família.

Com relação à menção feita da Lei nº 9.783/99 no entendimento supracitado, e levando-se em conta o art. 1º acima exposto, é possível extrair, conforme Relatório do Ministro Relator José Antônio Barreto de Macedo, o seguinte:

...embora não estejam previstas entre as exceções indicadas no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 9.783/99, tendo em vista que aquele rol não é exaustivo, e ante as razões apontadas nas alíneas b e c, sobre vantagens transitórias não incorporáveis aos proventos não deve também incidir a referida contribuição

Alude-se ainda o art. 40, § 3º da Constituição Federal de 1988, que complementa a questão estabelecendo a seguinte regra:

Art. 40 – Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado o regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 3º - Os proventos da aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo (sem grifo no original) em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.

Portanto, de acordo com o ocorrido na tramitação do processo legislativo da Emenda, que desembocou na aprovação do texto supracitado, o sentido da norma é o de manter a integralidade dos proventos do servidor no momento de sua inatividade.

Para tanto, os servidores titulares de cargos de provimento efetivo contribuirão para o Sistema Previdenciário Próprio do Município, com base na remuneração percebida em caráter permanente, ainda quando exercendo cargos de provimento em comissão, pois, em cima destes valores não incidirão percentuais de contribuição previdenciária.

Ressaltam-se ainda, os critérios atuariais, nos quais o percentual para efeitos do cálculo é também com base na remuneração permanente do servidor, isolando da remuneração todos os adicionais e vantagens de caráter temporário. Assim, tendo como base critérios matemáticos e estatísticos, utilizados pelo atuário na realização de seu cálculo, o percentual contributivo encontrado deve, tendo em vista o exposto acima, incidir somente sobre o vencimento e vantagens pecuniárias concedidas de forma

definitiva.

Importante salientar ainda que, a organização do funcionalismo público municipal é de competência da própria entidade federada, onde as decisões relativas à matéria de seu interesse são de autonomia da administração local, competindo ao Município, dentre outros, e através de lei, criar cargos e funções, fixar vencimentos e vantagens, estipular regime de trabalho, definir forma de provimento, etc.

Exercitando a competência que lhe foi reservada, o Município de Ibaiti, Poe meio da Lei nº 307/2001, que trata sobre a reorganização do Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos, dispõe em seu art. 13 o seguinte:

Art. 13 – Considera-se base de cálculo das contribuições, para os efeitos desta Lei, o total das parcelas de remuneração mensal percebido pelo segurado, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes em lei, excluídas:

I – função de confiança;

II – cargo em comissão;

...

Do exposto, conclui-se pela impossibilidade de incidência de percentuais de contribuições previdenciárias sobre o vencimento total do servidor enquanto detentor de cargo em comissão ou de qualquer outra função de caráter transitório, devendo somente ser feito recolhimento dos encargos sociais sobre o vencimento e vantagens pecuniárias incorporáveis permanentemente à remuneração.

DCM, em 19 de Setembro de 2003.

SONIA MARIA DE PAULA MILLER

Técnico de Controle Atuarial

GISELE BET

Estagiária

Parecer nº: 3033/04

Ministério Público de Contas do Estado do Paraná

Tem por objeto o presente protocolado consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Ibaiti, Sr. Roque Jorge Fadel.

Questiona o Prefeito quanto à remuneração que deverá integrar a base de cálculo da contribuição previdenciária para a formação do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Ibaiti, tendo em vista que as vantagens e adicionais que prevêm caráter de temporariedade não são levados para a aposentadoria.

Preliminarmente, constata-se que o Consultante é parte legítima para postular consultar perante este Tribunal de Contas, na forma do art. 31 da Lei nº 5.615/67.

O processo vem devidamente instruído com parecer jurídico elaborado pela Assessoria Jurídica da Prefeitura de Ibaiti, fls. 02, no qual observa que a retenção da contribuição previdenciária somente pode ser efetuada das vantagens e adicionais em que haja incorporação definitiva nos vencimentos.

A DCM, fls. 38 a 44, em análise, atentou, preliminarmente, que a matéria questionada não se enquadra rigorosamente nos termos do art. 31 da Lei 5.615/67, porém, como se trata de recursos públicos, salienta que poderá ser respondida com fulcro no § 1º, art. 31; inciso II e IV do art. 71; parágrafo único do art. 70; e art. 75 da Constituição da República, combinado com o inciso IX do art. 1º e ainda art. 9º da Lei nº 9.717/98.

Entendeu essa Diretoria que não é possível a incidência de percentuais de contribuições previdenciárias sobre o vencimento total do servidor enquanto detentor de cargo em comissão ou de qualquer outra função de caráter transitório, devendo somente ser feito o recolhimento dos encargos sociais sobre o vencimento e vantagens pecuniárias incorporáveis permanentemente à remuneração.

Concordo com as conclusões da DCM, contudo acho interessante citar o Parecer nº 2.266/02 da lavra do Procurador Elizeu de Moraes Correa (em anexo), que esclarece de forma objetiva e didática a interpretação acerca das verbas de caráter transitórias e as de caráter permanente para aferição dos proventos, trazendo a tona outras questões que com certeza contribuíram para o Administrador Público entender melhor a reforma operada pela Emenda Constitucional.

Um outro ponto importante, sendo imprescindível para o consulente é observar os parâmetros trazidos pela reforma contida na Emenda Constitucional nº 41/2003. Destaco, entre elas, o aspecto contributivo e solidário que deve nortear as contribuições, preservando-se assim o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

Enfim, a base de cálculos dos proventos esta diretamente vinculada a remuneração do servidor no seu cargo efetivo, bem como as contribuições que incidiram sobre ela.

Feitas essas colocações, esta Representante do Ministério Público de Contas entende que a consulta pode ser respondida nos termos acima aduzido.

É o parecer.

Curitiba, 22 de março de 2004.

VALÉRIA BORBA

Procuradora

1. DÍVIDAS - 2. DAÇÃO EM PAGAMENTO.

Relator : Conselheiro Nestor Baptista
 Protocolo : 259788/03-TC.
 Origem : Município de Pontal do Paraná
 Interessado : Prefeito Municipal
 Sessão : 15/06/04
 Decisão : Resolução 3667/04-TC. (Unânime)
 Presidente : Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN

Consulta. Pagamento de dívidas do IPTU através de dação em pagamento depende de prévia estipulação em lei, a qual deverá delimitar os parâmetros para a avaliação dos imóveis.

O Tribunal de Contas, por unanimidade, RESOLVE responder a Consulta, no sentido de que a dação em pagamento, no âmbito Municipal, depende de prévia estipulação em lei, a qual deverá delimitar os parâmetros para a avaliação dos imóveis, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e o Auditor JAIME TADEU LECHINSKI.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, em 15 de junho de 2004.

HENRIQUE NAIGEBOREN
 Presidente

Voto do Conselheiro Nestor Baptista

I. O Município acima indicado, por seu Prefeito, questiona sobre a avaliação de bens imóveis recebidos por dação em pagamento de dívidas do IPTU. Juntou-se o parecer jurídico local.

II. A DCM entendeu que havendo interesse público é permitida a aceitação de imóvel oferecido em dação para a quitação/amortização de dívidas do IPTU, desde que na forma e condições estabelecidas em legislação municipal, devendo ser o recebimento do bem precedido de avaliação administrativa.

III. O Ministério Público junto a esta Corte ofertou parecer para definir o dispositivo que permite a dação em pagamento (art. 156, XI, do CTN) é uma norma de eficácia limitada, o que implica em reconhecer que há necessidade de complementação legislativa de seu conteúdo para que possa produzir seus efeitos. Assim, estaria pendente de uma produção normativa do Município que deveria regular tal figura através de lei municipal.

É o relatório.

IV. O crédito tributário pode se extinto nas circunstâncias que descrevem os incisos do art. 156, já apontado. A dação em pagamento é uma delas, com recente alteração que lhe imprimiu a Lei Complementar nº 104, de 10 de janeiro de 2001. Todavia, sua adoção deve vir precedida de uma lei municipal que defina suas possibilidades. É elucidativa a decisão do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (Prot. nº 10.454-02.00/02-5) em que, além da necessidade de legislação, pondera-se pela necessidade de previsão orçamentária desta operação (dotação orçamentária); pois, o Poder Público não pode indiscriminadamente aceitar todas as dações em pagamento que lhe forem propostas, deve haver interesse administrativo público. Não pode ser uma faculdade à livre disposição do contribuinte, sem critérios ou limites. Do mesmo modo, é útil e necessária a delimitação do modo pelo qual irá ser avaliado o bem dado em pagamento (perícia técnica), bem apresentado pelo MPjTC.

V. Sendo assim, VOTO pela resposta à presente consulta entendendo que a dação em pagamento em nível municipal depende de prévia estipulação em lei, a qual deverá delimitar os parâmetros para a avaliação dos imóveis.

É o voto.

Sala de Sessões em 15 de junho de 2004.

NESTOR BAPTISTA.
 Conselheiro Relator

1. REPASSE DE VERBAS - 2. PARANAEDUCAÇÃO.

Relator : Conselheiro Rafael Iatauro
 Protocolo : 271850/00-TC.
 Origem : Secretaria de Estado da Educação
 Interessado : Secretária de Estado da Educação
 Sessão : 13/05/04
 Decisão : Resolução 2716/04-TC. (Unânime)
 Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Impossibilidade de utilização de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF - em gastos com profissionais da educação contratados pelo PARANAEDUCAÇÃO, que está vinculado à Secretaria de Estado da Educação - SEED.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro RAFAEL IATAURO, RESOLVE responder a Consulta, pela impossibilidade de utilização de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do

Magistério - FUNDEF em gastos com profissionais da educação contratados pelo PARANAEDUCAÇÃO, que está vinculado à Secretaria de Estado da Educação - SEED, adotando a forma dos Pareceres nºs 04/00, 7661/00 e 15913/02, respectivamente da 6ª Inspeção de Controle Externo, da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES. Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, em 13 de maio de 2004.

HENRIQUE NAIGEBOREN
 Presidente

Parecer nº : 7661/00
 Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos

Trata o expediente em epígrafe de consulta encaminhada a este Tribunal, pela Secretaria de Estado da Educação, tendo como objeto indagação acerca da legalidade da utilização de recursos do FUNDEF pelo PARANAEDUCAÇÃO. Para o exame da matéria, estão os autos instruídos com cópia da Lei n.º 11970, de 19 de dezembro de 1992, bem como do Contrato de Gestão celebrado entre o PARANAEDUCAÇÃO e o Estado do Paraná.

Por força do r. despacho de fls. 22, da Presidência, os autos foram remetidos à 6ª Inspeção de Controle Externo para informar.

Apresentando um histórico do PARANAEDUCAÇÃO, o Parecer n.º 04/00 da lavra da Assessora Jurídica Ignez de Lourdes Borges Russ, traça considerações acerca dos entraves oferecidos à atividade fiscalizatória, nos exercícios de 1999 e 2000; para manifestar-se sobre o questionamento apresentado pela consulente, faz detalhada exposição a propósito da natureza jurídica do PARANAEDUCAÇÃO, concluindo, em síntese, que não se vislumbra conformidade ao ordenamento jurídico vigente do regime de pessoa jurídica de direito privado instituída pelo Poder Público que a lei ordinária estadual pretende lhe imputar, na condição de serviço social autônomo dotado de personalidade jurídica de direito privado, contrariando os preceitos contidos no art. 173 da Constituição Federal. Aponta-se, outrossim, que o contrato de gestão firmado pelo PARANAEDUCAÇÃO e o Estado do Paraná não está em consonância com a legislação que disciplina tal instrumento, em especial no que concerne à obrigatoriedade de fixação objetiva das responsabilidades, da execução e dos prazos inerentes aos planos, programas, projetos e atividades a cargo do PARANAEDUCAÇÃO; ainda, a qualidade das partes que o subscrevem, em especial do Secretário de Estado da Educação, que figura, a um tempo, como Contratante e Contratado, na condição de Superintendente do PARANAEDUCAÇÃO, de modo a caracterizar a inexistência do contrato em questão vez que, na eventual composição de uma lide, haveria confusão nos pólos da relação processual. Além dessa consideração, no entendimento desta Assessoria, vislumbra-se afronta real ao Princípio da Moralidade e potencial ao Princípio da Eficiência, porquanto restariam prejudicados os mecanismos de controle interno que poderiam vir a motivar a rescisão do contrato de gestão de acordo com a sua cláusula décima, por inobservância do disciplinado pela Lei que instituiu o PARANAEDUCAÇÃO - Lei n.º 11.970/97.

De resto, menciona-se no parecer acima citado que o art. 15 caput de tal diploma estende ao PARANAEDUCAÇÃO a imposição de observância, dentre outros, dos Princípios elencados no art. 37 caput da Constituição Federal; no entanto, os incisos desse art. 15 buscam afastar determinações constitucionais irrefutáveis, como se aborda às fls. 10 do parecer.

Conclui-se, assim, pela resposta negativa à consulta sob comento, face à "impossibilidade jurídica de se reconhecer no PARANAEDUCAÇÃO ente dotado de personalidade jurídica de direito privado; de se validar a configuração como serviço social autônomo (...); ou ainda pela impossibilidade de que o dito Contrato de Gestão venha a gerar quaisquer

efeitos no mundo jurídico (...).

Tal é, igualmente, o entendimento desta Assessoria, que, em razão da judiciosa instrução apresentada nos autos pela 6ª ICE, adota seus termos, opinando pelo prosseguimento do feito.

É a manifestação.

DATJ, em 31 de outubro de 2000.

DANIELE C. STRADIOTTO SARNOWSKI
Assessor Jurídico

Parecer nº 15913/02
Ministério Público de Contas do Estado do Paraná

Trata-se de consulta formulada pela então Secretária de Educação, Sra. Alcyone Saliba, acerca da possibilidade de utilização de recursos do FUNDEF em gastos com profissionais da educação contratados pelo PARANAEDUCAÇÃO, que está vinculado à Secretária de Estado da Educação por meio de Contrato de Gestão assinado com o Estado do Paraná.

Aduz que as verbas eventualmente repassadas “só seriam utilizadas para a remuneração de pessoal em efetivo exercício no ensino fundamental, não se misturando com as outras receitas do PARANAEDUCAÇÃO”.

Preliminarmente, ressalte-se que a consulente é parte legítima para a propositura do feito.

A 6ª Inspeção de Controle Externo, no Parecer nº 04/00, elidiu que a Lei nº 11970/97 (instituidora do PARANAEDUCAÇÃO) determinou a aprovação de suas contas, anualmente, pela Assembléia Legislativa Estadual. O referido fato, por afastar a atividade fiscalizadora do Tribunal de Contas, trouxe discussões sobre a obrigatoriedade da prestação de contas dos serviços sociais autônomos estaduais a este Tribunal. Diante da dúvida, foi protocolada a Consulta nº 152643/99 que recebeu o voto do eminente Conselheiro Relator Rafael Iatauro, afirmando a obrigatoriedade da prestação de contas dos serviços sociais autônomos ao Tribunal de Contas, na forma estabelecida na Magna Carta Federal e Estadual.

Porém, a recusa o PARANAEDUCAÇÃO como serviço social autônomo, em se submeter à atuação fiscalizadora desta Egrégia Corte, resultou na proposta de impugnação dos repasses efetuados pela Secretaria de Educação, no exercício de 1999.

Alerta, ainda a 6ª Inspeção sobre a necessidade de manifestação acerca da natureza jurídica do PARANAEDUCAÇÃO para que se verifique o mérito da consulta, quanto da legitimidade e legalidade de pessoas jurídicas de direito privado, criadas pelo Poder Público como serviço social autônomo.

Pondera que a realização de Contrato de Gestão entre o ente ora questionado e o Estado não está de acordo com a legislação que disciplina tal instrumento, inclusive no tocante à necessidade de fixação objetiva das responsabilidades, da execução e dos prazos inerentes aos planos, programas, projetos e atividades a cargo do PARANAEDUCAÇÃO.

Entende inexistir solução jurídica para a indagação, vez que neste caso os ditames constitucionais, em especial o artigo 173, não restaram respeitados. Não vislumbra conformidade com o ordenamento jurídico vigente do regime de pessoa jurídica de direito privado, instituída pelo Poder Público, que a lei ordinária pretende imputar, nesta condição, de serviço social autônomo dotado de personalidade jurídica de direito privado.

Entende pela necessidade de submissão da repartição, da transferência e da aplicação dos recursos do Fundef ao disciplinado pela Lei nº 9424/96, em especial no que tange ao artigo 4º, quanto as importantes incumbências e prerrogativas controladoras dos conselhos criados para esse fim, cujas razões levam-no a opinar pela impossibilidade de utilização direta dos recursos do FUNDEF pelo PARANAEDUCAÇÃO, cabendo à própria Secretaria de Estado e Educação o pagamento dos professores.

A Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, mediante o Parecer nº 7661/00, conclui pela resposta negativa à indagação feita, corroborando o entendimento da 6ª Inspeção de Controle Externo.

Em análise, este Ministério Público de Contas, preliminarmente, visa à necessidade de esclarecimento de pontos relevantes levantados pelas dadas manifestações anteriores.

Primeiramente, permeia-se que a questão sobre a obrigatoriedade ou não da submissão da prestação de contas do PARANAEDUCAÇÃO a esta Corte de Contas já se encontra superada, uma vez que o artigo 2º da Lei nº 12.966 de 25 de outubro de 2000, altera o dispositivo constante no artigo 16 da Lei nº 11970/97, fazendo expressa menção quanto a necessidade daquele ente em subjuar suas contas ao crivo fiscalizador desta Casa.

Quanto aos recursos oriundos do Fundef, temos que a Lei nº 9424/96, em seu artigo 3º e 4º, prevê a criação de conselhos estaduais que coordenam a aplicação e fiscalização da aplicação desta determinada verba.

Isto considerando, notadamente a presente consulta deixa de exprimir completa eficácia, visto que torna-se plenamente possível a utilização de recursos do Fundef para o pagamento de profissionais do magistério, indispensavelmente lotados para o ensino médio e fundamental. O que a contrário sensu, porem objeto de imputação de responsabilidade, tanto pelo Conselho de Administração e Controle Social do Fundef quanto por esta Corte de Contas.

Porém, no tocante ao gerenciamento das verbas oriundas do Fundef, esta necessariamente, terá de ser exercida pela Secretaria de Estado da Educação, não podendo o PARANAEDUCAÇÃO assumir papel de órgão repassador ou mesmos gerir os recursos originários do Fundo.

Ante ao todo exposto, este Ministério Público de Contas, concordando com os douts posicionamentos da 6ª Inspeção e da Diretoria Jurídica sobre a presente consulta, manifesta-se pela impossibilidade de transferir recursos

oriundos do Fundef para os cofres da PARANEDUCAÇÃO visando o pagamento de profissionais da educação do ensino fundamental contratados pelo ente, sendo que deverá a própria Secretaria arcar diretamente com o ônus destes gastos. Lembrando que o ente, além das demais disposições constitucionais, esta necessariamente adstrito ao disposto no artigo 37, inciso II da Carta da República, no qual esta estabelecido que a investidura em cargo ou emprego público dependerá de prévia aprovação em concurso público.

É o parecer.

Curitiba, 25 de novembro de 2002.

KATIA REGINA PUCHASKI
Procuradora-Geral

FUNDO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL

1. CONSELHO GESTOR - AJUDA DE CUSTO.

Relator : Conselheiro Rafael Iatauro
Protocolo : 528564/02-TC.
Origem : Município de Turvo
Interessado : Presidente da Câmara
Sessão : 13/04/04
Decisão : Resolução 1907/04-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Impossibilidade de pagamento de ajuda de custo aos membros da diretoria do Conselho Municipal de Previdência, sendo admitida uma concessão de gratificação por serviço prestado junto ao sistema previdenciário ou cessão funcional para exercício de cargo em entidade especialmente criada para a gerência do sistema, sempre em consonância com as disposições legais estatutárias a respeito.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro RAFAEL IATAURO, RESOLVE responder a Consulta, acerca da possibilidade de se instituir ajuda de custo aos servidores que integram o Conselho gestor do Fundo de Previdência Municipal,

adotando a forma dos Pareceres nºs 232/03 e 2693/04, 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 13 de abril de 2004.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

Parecer nº: 232/03
Diretoria de Contas Municipais

O Senhor Divaci Antunes Brollese, Presidente da Câmara Municipal de Turvo, dirige-se por meio de consulta a este Tribunal de Contas indagando a respeito de solicitação por parte do Conselho Municipal de Previdência de Turvo, de pagamento de ajuda de custo para funcionários da diretoria, visto que junto com o trabalho de gerenciamento do Fundo de Previdência realizam outras funções em horários diversos do expediente, nos seguintes termos:

“... no sentido do recebimento de ajuda de custo aos membros da diretoria do Conselho Municipal de Previdência de Turvo, visto que os mesmos, além de serem, os que gerenciam todo o trabalho do Fundo de Previdência, fazem pagamentos, relatórios, analisam pedidos de aposentadoria e toda a gama de trabalhos que o fundo exige, bom ressaltarmos que os mesmos são servidores públicos e realizam as reuniões e os demais trabalhos em horários diversos, aos dos seus respectivos expediente”.

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 nº 5.615/67.

O protocolado em questão apresenta, conforme a Resolução nº 1222/01, o posicionamento da Doutora Glória Ribeiro, (OAB/PR 32.390), pela possibilidade de pagamento de ajuda de custo na forma de gratificação aos membros titulares da diretoria do Conselho de Previdência do Município de Turvo, nos termos do art. 6º, § 2º e 3º do Estatuto de Previdência Municipal e do art. 16º, § 1º e 2º da Lei nº 32/2001.

MÉRITO

Por meio da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e da Portaria nº 4.992, de 05 de fevereiro de 1999, estabeleceram-se normas para a organização e funcionamento dos fundos integrados por contribuições para o financiamento dos benefícios de aposentadoria e pensões de seus servidores e respectivos dependentes, bem como, uma série de requisitos técnicos.

A Reforma Constitucional da Previdência (Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998) autorizou os entes estatais a instituírem estes fundos.

A edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), surgiu no ordenamento jurídico como um importante instrumento de responsabilização dos administradores públicos no trato dos recursos públicos. Essa lei, ao impor limites de gastos, principalmente com pessoal ativo e inativo do setor público, obrigou os administradores a repensarem não só o seu quadro de pessoal, mas, sobretudo, a situação de seus regimes previdenciários.

Neste sentido, cabe ressaltar que quando o Fundo Previdenciário é instituído, o ente instituidor poderá constituir um conselho com intuito de gerenciar e administrar os benefícios dos segurados. Via de regra, os membros deste conselho, assim como acontece no FUNDEF, não recebem remuneração pelos serviços prestados, uma vez que são de interesse de todos os servidores e dos próprios conselheiros servidores, estes, em última análise, responsáveis pela implementação de uma política pública consistente na fiscalização interna e gerenciamento de recursos que devem suportar o ônus da inatividade e dos benefícios previdenciários.

No entanto, o Município possui autonomia para legislar sobre assunto de interesse local nos termos do art. 30 da CF/88, assim, com a criação do fundo previdenciário, fica a critério do ente político a forma que o instituirá e como será gerenciado, observando sempre as normas legais aplicáveis.

Desta forma, o Município de Turvo criou através da Lei nº 32/2001 o Regime de Previdência do Município, e pelo Decreto nº 183/2001 nomeou os membros do Conselho Municipal de Previdência. Em ato contínuo estabeleceu o pagamento de ajuda de custo para os membros titulares.

A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, utilizada como subsídio, ajuda a compreender a terminologia "ajuda de custo", e como se dá a sua aplicabilidade, conforme artigos 53, 54 e 55:

Art. 53. A ajuda-de-custo destina-se a compensar as despesas de instalação do servidor que, no interesse do serviço, passar a ter exercício em nova sede, com mudança de domicílio em caráter permanente.

§ 1º Correm por conta da administração as despesas de transporte do servidor e de sua família, compreendendo passagem, bagagem e bens pessoais.

§ 2º À família do servidor que falecer na nova sede são assegurados ajuda-de-custo e transporte para a localidade de origem, dentro do prazo de 1 (um) ano, contado do óbito.

Art. 54. A ajuda-de-custo é calculada sobre a remuneração do servidor, conforme se dispuser em regulamento, não podendo exceder a importância correspondente a 3 (três) meses.

Art. 55. Não será concedida ajuda-de-custo ao servidor que se afastar do cargo, ou reassumi-lo, em virtude de mandato eletivo.

Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, aludindo a Lei citada anteriormente, apresenta a seguinte definição:

A Ajuda de Custo é a indenização destinada a compensar as despesas de viagem, mudança e instalação do servidor que, no interesse do serviço, passar a ter exercício em nova sede, com mudança de domicílio em caráter permanente.

Outra definição para o tema em voga é a defendida por Wellington Pacheco BARROS, nos seguintes termos:

Ajuda de Custo é a compensação das despesas de instalação de servidor que, no interesse do serviço, passar a ter exercício em nova sede, com mudança de domicílio em caráter permanente. A ajuda de custo será calculada sobre a remuneração de servidor e, de regra, nunca em valor superior a 3 (três) meses. O recebimento da ajuda de custo sem a efetiva mudança de domicílio, além de constituir crime. Infração administrativa e improbidade administrativa impõem sua restituição integral.

No âmbito municipal é rara a verificação de ajuda de custo pela própria dimensão territorial dos municípios, mas não é impossível. ... Além da ajuda de custo, a administração é responsável pelas despesas de transportes do servidor e de sua família, compreendendo passagem, bagagem e bens pessoais.

Assim, o requisito básico para que o funcionário tenha direito ao benefício de ajuda de custo, é a mudança de sede exclusivamente no interesse da administração e não a pedido do servidor, fato esse totalmente diverso do apresentado pelo Município de Turvo. Cabe ressaltar, portanto, que os requisitos para o recebimento do benefício de ajuda de custo não foram preenchidos, e que os membros do Conselho Municipal Previdenciário não fazem jus a este tipo de indenização.

Não obstante, pode-se admitir a possibilidade dos membros do Conselho receberem outro tipo de gratificação por estarem exercendo função de gerenciamento do trabalho do Fundo de Previdência, o que ficaria vinculado à autonomia do Município.

Desta forma, deverá ser observada a compatibilidade de horários na prestação de serviços por parte dos servidores ao Fundo, privilegiando as funções que exerce como decorrência de seu cargo.

A gratificação que o servidor poderá receber será somente quando estiver prestando serviços ao fundo previdenciário, de forma a não incorporar na sua remuneração. Para melhores esclarecimentos seguem os ensinamentos de Hely Lopes MEIRELLES:

Gratificações: são vantagens pecuniárias atribuídas precariamente aos servidores que estão prestando serviços comuns da função em condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade (gratificações de serviço), ou concedidas como ajuda aos servidores que reúnem as condições que a lei especifica (gratificações especiais). As gratificações – de serviço ou pessoais – não são liberdades puras da Administração; são vantagens pecuniárias concedidas por recíproco interesse do serviço e do servidor, mas sempre vantagens transitórias, que não se incorporam automaticamente ao vencimento [sem grifo no original], nem geram direito subjetivo a continuidade da sua percepção. Na feliz expressão de Mendes de Almeida, “são partes contingentes, isto é, partes que jamais se incorporam aos proventos, porque pagas episodicamente ou em razão de circunstâncias momentâneas”.

Gratificação de serviço (propter laborem) é aquela que a Administração institui para recompensar riscos ou ônus decorrentes de trabalhos normais executados em condições anormais de perigo ou de encargos para o servidor, tais como os serviços realizados com risco de vida e saúde ou prestados fora do expediente, da sede ou das atribuições ordinárias do cargo [sem grifo no original]. O que caracteriza essa modalidade de gratificação é sua vinculação a um serviço comum, executado em condições excepcionais para o funcionário, ou uma situação normal do serviço, mas que acarreta despesas extraordinárias para o servidor.

Neste caso, há que se verificar a não existência de acúmulo de cargo ou função, que é vedada pela Constituição Federal, que assim dispõe:

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

XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.”

Acumulação de cargo, portanto, é exceção, e como tal, somente pode ocorrer, havendo compatibilidade de horários e desde que se respeite o teto constitucional, nas situações em que permitir a Constituição.

A proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público, consoante regra do art. 37, inciso XVII, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/04/1998.

Assim, os membros do conselho poderão receber gratificação enquanto perdurarem os ônus decorrentes das atribuições extraordinárias que desempenharem. Não é possível, no entanto, deixar de anotar que a Lei instituidora do regime previdenciário consigna em seu art. 1º que o mesmo será administrado por “entidade criada por lei”.

Não há nos autos qualquer referência à lei que deveria instituir a entidade autônoma (autarquia ou fundação) com autonomia administrativa e financeira, para o gerenciamento do sistema de previdência próprio. Neste contexto é que se poderia conjecturar sobre a existência de um Conselho Diretor do fundo, caso em que os servidores municipais só poderiam prestar serviços à entidade na condição de servidores cedidos, com ou sem ônus para a origem, nos termos de lei local disciplinadora (normalmente tal regra se encontra inserta no Estatuto dos Servidores). Na ausência de lei, necessária a sua emissão.

Neste caso os membros do Conselho ocupariam cargos públicos comissionados a serem criados por lei estruturadora do quadro de pessoal e remuneração da entidade.

Em perfunctória análise da legislação acostada ao expediente verifica-se certa confusão entre a figura do fundo (ente despersonalizado) e o da entidade a ser criada por lei (autarquia ou fundação), prevendo-se designação de servidores conselheiros que exercerão também as atribuições de Diretores da entidade. Trata-se na realidade da cessão de servidores para exercerem funções e representação, inclusive judicial da entidade.

Assim, sem pretender desbordar dos estritos objetivos de orientação possível em sede de consulta, considerando, ainda, a ausência de elementos essenciais à análise, é possível orientar o consulente no seguinte sentido:

1) Os servidores efetivos do Município podem ser designados por ato formal (Decreto, conforme opção do legislador municipal) para exercerem funções extraordinárias decorrentes do sistema previdenciário próprio instituído, podendo, conforme disposição do Estatuto dos Servidores, ser-lhes atribuída gratificação;

2) Caso tenha sido ou venha a ser instituída entidade autônoma (nos termos do art. 1º da Lei anexada) somente será possível a utilização do instituto da cessão de servidores efetivos para provimento de cargos de direção comissionados, conforme previsão do Estatuto;

3) No caso de criação da entidade deverá ser instituído quadro próprio de cargos e remuneração;

4) Cabe esclarecer ao consulente que a Constituição Federal faculta aos entes federados a instituição de sistema previdenciário contributivo, exclusivamente para os servidores efetivos, que poderá ser gerido pelo tesouro municipal ou por entidade gestora especialmente criada para tal fim;

5) Em qualquer caso, deverá ser observada a legislação a respeito, especialmente a Lei nº 9717/98.

CONCLUSÃO

Do exposto, feitas as observações acima descritas, é verificada a impossibilidade de pagamento de ajuda de custo aos membros da diretoria do Conselho Municipal de Previdência de Turvo, sendo admitida uma concessão de gratificação por serviço prestado junto ao sistema previdenciário ou cessão funcional para exercício de cargo em entidade especialmente criada para a gerência do sistema, sempre em consonância com as disposições legais estatutárias a respeito.

É o parecer, s.m.j.

DCM, em 18 de novembro de 2003.

RITA DE CÁSSIA MOMBELLI

Assessora Jurídica

GISELE BET

Estagiária

Parecer : 2693/04

Ministério Público de Contas do Estado do Paraná

1. Versa o presente expediente acerca de consulta formulada pelo interessado, visando dirimir dúvidas acerca da possibilidade de se instituir ajuda de custo aos servidores que integram o Conselho gestor do Fundo de Previdência Municipal .

Juntou Parecer da Assessoria jurídica local que entende ser possível tal concessão.

2. No exame que fez a DCM, através do Parecer nº 232/03, da lavra do Assessor Jurídico Rita de Cássia Mombelli, bem se examinou a matéria dando-lhe o adequado tratamento jurídico e a orientação ao consulente, entendendo ser possível a instituição de gratificação propter laborem pelos encargos adicionais que são imputados a estes servidores. Demonstra, também, o não cabimento de ajuda de custo ao caso.

3. Considerando perfeitamente respondida a consulta pela DCM, este representante do Ministério Público especial manifesta-se pela resposta à consulta como por ela formulado.

É o Parecer.

Curitiba, 17 de março de 2004.

ELIZEU DE MORAES CORRÊA

Procurador

MUNICÍPIO

1. ENTIDADES PRIVADAS - 2. RECURSOS HUMANOS - CESSÃO - 3. RECURSOS FINANCEIROS - REPASSE.

Relator : Conselheiro Nestor Baptista
Protocolo : 176508/01-TC.
Origem : Município de São Miguel do Iguazu
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 13/04/04
Decisão : Resolução 1921/04-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. Possibilidade do município repassar recursos financeiros para entidades privadas, sem fins lucrativos, que desenvolvam atividades de utilidade pública, voltadas à educação, saúde, e assistência social, relacionadas com as atribuições constitucionais a cargo do município. Possibilidade de cessão de servidores, inclusive para entidades privadas, desde que haja lei que regule tal matéria.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, RESOLVE responder a Consulta, pela possibilidade de os Municípios do Estado concederem subvenção social a entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que

desenvolvam atividades de utilidade pública, voltadas à educação, saúde e assistência social, desde que observadas as recomendações indicadas nos Pareceres nºs 1729/01 e 5568/02, respectivamente da Diretoria Revisora de Contas 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 13 de abril de 2004.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

Informação ° 1729/01
Diretoria Revisora de Contas

ARMANDO LUIZ POLITA, Prefeito Municipal de São Miguel do Iguçu, vem consultar o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, formulando os seguintes questionamentos:

"1) É possível, do ponto de vista legal, frente a nova lei de responsabilidade fiscal, o Município ceder recursos humanos ou repassar recursos financeiros, para que as entidades como a PROVOPAR, APAES, PESTALOZZI e ENTIDADES CO-IRMAS contrate recursos humanos indispensáveis as suas atividades?

2) Caso positiva a primeira pergunta, como deverá proceder o Município por ora das prestações de contas?" [sic]

A Consulta veio acompanhada de Parecer Jurídico da lavra do advogado Ijair Vamerlatti, o qual defende ser possível que o Prefeito Municipal ceda professores e demais profissionais para atuar nas instituições supracitadas e que o respaldo legal se encontra no Provimento n° 01/99, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, cabendo o mesmo entendimento quanto ao repasse de recursos financeiros para que as entidades, por conta própria, possam contratar os recursos humanos indispensáveis ao seu funcionamento. Quanto ao procedimento a ser adotado por ocasião da prestação de contas, disse que caberia apenas explicar que na rede regular de ensino não há oferta de programas de atendimento igual ao prestado pelas entidades mencionadas.

Foram anexados à Consulta os estatutos das entidades referidas, cópia da Lei Orgânica do Município, Plano Plurianual dos exercícios de 1998/2001, Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2001, Leis municipais n.º 1325/2001, n.º 1320/2001, n.º 1319/2001 e n.º 1324/2001, autorizando o Prefeito Municipal a celebrar convênio as entidades mencionadas.

1. LEGITIMIDADE

Primeiramente, insta salientar que o interessado detém legitimidade para formular consultas perante esta Corte de Contas, nos termos do artigo 31 da Lei Estadual n.º 5.615, 11 de agosto de 1.967, publicada no D.O.E. em 16 de agosto de 1.967. Estabelece o dispositivo que:

"Artigo 31 - O Tribunal resolverá sobre as consultas que lhe forem solicitadas pela Administração Pública, por intermédio dos Chefes dos Poderes Públicos, Secretário do 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." (texto original)

2. MÉRITO

O Consulente quer saber se é possível o Município ceder recursos humanos ou repassar recursos financeiros, para que as entidades como a PROVOPAR, APAES, PESTALOZZI e ENTIDADES CO-IRMAS contratem recursos humanos indispensáveis as suas atividades e qual o procedimento a ser adotado por ocasião das prestações de contas.

Em complemento, citando o Provimento n.º 01/99-TC, sua assessoria jurídica tonifica que a dúvida serve para elucidar a questão da possibilidade da Administração Municipal fornecer professores e outros servidores para atuarem em instituições privadas, na realização de atividades indispensáveis ao funcionamento das mesmas, considerando que na rede regular de ensino não há oferta de programas de atendimento como os lá encontrados.

Com a devida vênia, mas as indagações trazidas à lume interessam não só ao Consulente, mas o todo o conjunto dos municípios paranaenses no sentido de, em tese, orientá-los a respeito da conduta do administrador público, motivo pelo qual a presente Consulta será respondida sob o aspecto da hipótese, não se revestindo de qualquer caráter decisório.

Porém, antes de responder aos questionamentos, é necessário conhecer as atividades desenvolvidas pelas mencionadas entidades para se saber se há compatibilidade com as atribuições municipais.

3. AS FINALIDADES DAS ENTIDADES PRIVADAS E AS ATRIBUIÇÕES DO MUNICÍPIO NAS ÁREAS DA SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Apreciando os conteúdos os atos constitutivos das entidades referenciadas, percebe-se que todas elas são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com finalidades voltadas à educação, saúde e assistência social, que desenvolvem atividades de iniciativa privada de utilidade pública, relacionadas com as atribuições constitucionais a cargo do Município.

A República Federativa do Brasil, que tem por 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.).

Um das características do estado federado é justamente a distribuição ou divisão de competências legislativas, administrativas e tributárias dos entes que compõem a federação, sendo que, no caso brasileiro, as competências dos municípios são aquelas enumeradas no texto constitucional. Não que outras não possam ser estabelecidas, mas se determinado município entender que deve exercer competência administrativa, prestar serviços públicos ou fomentar atividade privada em matéria não versada no texto constitucional, deverá formular lei municipal regulando a questão, o tema deverá cingir-se ao interesse local e deverão ser observados os "princípios" estampados na Constituição Federal, na Constituição de seu Estado e na Lei Orgânica local.

No tocante a distribuição de competências administrativas, a Constituição Federal, em seu artigo 23, define ser de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- § cuidar da saúde e assistência pública;
- § proporcionar os meios de acesso à educação;
- § combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização.

Já o art. 30 do Texto Maior estabelece competência aos municípios para:

- § organizar e prestar os serviços públicos de interesse local
- § manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental
- § prestar serviços de atendimento à saúde da população.

Especificamente a respeito da área de saúde, suas ações e serviços são considerados de relevância pública, cabendo ao Poder Público dispor, mediante norma legal, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado (art. 197 da C.F.).

As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com base na descentralização político-administrativa, cabendo a execução dos respectivos programas as esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social (art. 204 da C.F.).

Quanto à educação, o art. 213 da Carta Magna sacramenta que os recursos públicos poderão ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, desde que comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação e assegurem a destinação de seu patrimônio, no caso de encerramento de atividades, a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público.

Alerta-se que a competência dos municípios na área educacional deve precipuamente privilegiar o atendimento da educação infantil e do ensino fundamental, conforme diretriz prevista em diversos dispositivos constitucionais, entre outros:

Art. 30, VI - Compete aos municípios manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental.

Art. 211, § 2º - Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

A Lei n.º 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) também dispõe a respeito:

Art. 11, V - Os municípios incumbir-se-ão de oferecer a educação infantil e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Como as atividades a serem realizadas enquadram-se dentre as denominadas "subvenções sociais" cuja finalidade é auxiliar a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, em suplementação à iniciativa privada, poderá o Município conceder subvenção social as entidades privadas mencionadas.

Portanto, é papel dos municípios atender as áreas da saúde, educação e assistência social, não podendo delas se afastar sob pena de desrespeito ao Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público. Inclusive, precisamente por não poderem dispor dos interesses públicos, cuja guarda lhe é atribuída pela Constituição ou por lei, os poderes concernentes à Administração Pública têm o caráter de poder-dever, ou seja, são poderes que não podem deixar de ser exercidos, sob pena de responder por omissão. Assim, a autoridade não poder renunciar ao exercício das competências que lhes são outorgadas.

4. POSSIBILIDADE DE CEDER RECURSOS FINANCEIROS A ENTIDADES PRIVADAS

Primeiramente a Administração Pública deverá, em regra, prever as ações a serem desenvolvidas em suas normas de planejamento, isto porque a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 15, define que 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.

O Plano Plurianual é o instrumento normativo que explicita as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, entendendo-se por despesa de caráter continuado aquela derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Portanto, a continuidade das ações a serem desenvolvidas pelas entidades exige sua explanação no Plano Plurianual.

Ainda, nos termos do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei de diretrizes orçamentárias atenderá ao disposto no § 2º do artigo 165 da Constituição Federal e, dentre outros, disporá sobre condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. Deste modo deve a LDO do Município tratar sobre os requisitos para a efetivação do repasse.

E mais, que sejam disponibilizados na Lei Orçamentária Anual recursos necessários para fazer frente aos compromissos assumidos junto as entidades privadas.

Quanto à forma de efetuar estas transferências, transcrevemos inicialmente dispositivos da Lei Federal nº 4.320/64, alusivos as subvenções sociais, com alguns comentários:

"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.

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.

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções."

Pelo dispositivo legal ora transcrito, esta Diretoria entende que devam ser observados os seguintes requisitos:

- § que haja recursos financeiros disponíveis no Orçamento Municipal;
- § que os recursos repassados se destinem a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional;
- § que o repasse dos recursos as entidades sociais para a prestação dos serviços se revele mais econômica do que a execução direta pelo próprio órgão repassador;
- § que haja fiscalização direta do órgão repassador na aplicação dos recursos;
- § que a entidade tomadora de recursos preencha as condições de funcionamento satisfatórias, como instalações físicas adequadas e recursos humanos disponíveis para atendimento.

A par com essas exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Federal n.º 4.320/64, indispensável também o órgão repassador verificar 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).

Esta Diretoria entende que a personalidade jurídica da entidade deverá ser demonstrada com os seguintes documentos:

- § cópias autenticadas dos estatutos sociais devidamente registrados no Cartório competente da Comarca local;
- § cópias autenticadas da Ata de Fundação da entidade e de posse da diretoria atual que tomará os recursos municipais;
- § cópia autenticada do cartão do CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - perante o Ministério da Fazenda.

Além dos requisitos genéricos atrás enumerados, esta Diretoria entende que se aplicar também, por analogia, os dispositivos previstos no art. 55 da Lei 8.212/91 (Lei de Custeio da Previdência Social), referentes à isenção de contribuições previdenciárias as entidades sociais. Assim, entendemos que deverá ser exigido da entidade para obter recursos municipais, a título de subvenções sociais, os seguintes requisitos específicos:

- § através de lei formal seja reconhecida como de utilidade pública municipal;
- § seja entidade de fins filantrópicos, de intuítos não econômicos, ou seja, que não tenha entre os seus objetivos institucionais o auferimento de lucros;
- § promova a assistência social beneficente, inclusive educacional ou de saúde, à população economicamente carente;
- § não percebam seus diretores, conselheiros, instituidores ou benfeitores, remuneração e não usufruam vantagens ou benefícios a qualquer título;
- § aplique integralmente o eventual resultado operacional na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais, apresentando anualmente, semestralmente ou trimestralmente (a critério da Prefeitura), relatório circunstanciado de suas atividades, principalmente das atividades subsidiadas por recursos dos cofres municipais.

Observados todos os requisitos genéricos e específicos para a entidade obter a subvenção social, 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, segundo o caput do art. 116, "Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração."

Com relação à necessidade de Lei específica que nomeie as entidades e/ou associações e os valores a serem repassados, não existe norma expressa tanto na Constituição Federal como na Constituição Estadual, no capítulo referente aos Municípios, determinando a obrigatoriedade da aquiescência do legislativo municipal para o executivo firmar convênios ou outros instrumentos congêneres com entidades públicas ou privadas, nos quais envolvam repasses de recursos dos cofres municipais.

Esta Diretoria entende que a obrigatoriedade de lei específica municipal autorizando o executivo municipal a firmar convênios ou conceder subvenções sociais a entidades públicas ou privadas insere-se no âmbito da autonomia municipal, com o regramento na respectiva Lei Orgânica do Município, razão pela qual o legislador constituinte federal e o estadual deixou de prescrever norma sobre a matéria.

A única disposição a respeito estava até então regulada no § 2º do art. 116 da Lei nº 8.666/93, nos seguintes termos: "Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva."

Pelo dispositivo legal ora transcrito, depreende-se que, havendo repasse de recursos pelos cofres municipais a entidades públicas ou privadas, através de convênios ou subvenções sociais, o órgão repassador dos recursos dará ciência à Câmara Municipal, não necessitando, pois, de lei específica municipal. Denota-se, também, neste dispositivo, que o legislador federal ordinário deixou o aspecto da obrigatoriedade ou não de lei específica à competência legislativa dos Estados Federados e dos Municípios.

Agora, em face ao estabelecido na alínea "f", do art. 4º da Lei Complementar n.º 101/2000, a questão deverá ser tratada pela lei de diretrizes orçamentárias, cabendo ao Poder Executivo observar referido regramento.

Portanto, esta Diretoria entende como obrigatória a ciência ao Legislativo Municipal quando houver transferência de recursos municipais as entidades públicas ou privadas, mediante convênio ou subvenção social, ou ainda, exigível a existência de lei formal autorizatória nos casos e condições previstos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias do ente federado.

5. POSSIBILIDADE DE CEDER RECURSOS HUMANOS A ENTIDADES PRIVADAS

Em matéria de Servidores Públicos lato sensu, em face do modelo federativo adotado no Brasil e da autonomia dos entes federados, regra do art. 18 da CF, já referida, compete aos entes da federação legislar sobre suas relações com seus servidores públicos, estabelecendo os direitos e as obrigações.

Para se saber sobre a possibilidade ou não de ceder servidores, em face do princípio da legalidade (art. 37, caput), primeiramente deve ser apreciada a legislação local, in casu, a lei orgânica e o estatuto dos servidores.

Serão as leis locais que deverão definir a possibilidade ou não de promover a cessão de servidores a instituições privadas.

Esta Corte de Contas, na Consulta n.º 314573/97-TC, posicionou-se pela possibilidade de cessão de servidores, inclusive para entidades privadas, desde que haja lei no âmbito municipal que regule tal matéria.

De qualquer forma, cumpre-nos destacar que o Município deve estar dotado de legislação específica para tratamento de

sua estrutura de pessoal, devendo haver previsão expressa sobre a possibilidade ou não de cessão de servidores. Também que, mediante termo de convênio, o Município deve estabelecer se assumirá ou não obrigações de cessão de pessoal no propósito de incrementar ações públicas nos setores de educação, saúde e assistência social.

6. PROCEDIMENTO PÚBLICO DE SELEÇÃO DAS ENTIDADES BENEFICIADAS

Alertamos a Administração Municipal sobre a possibilidade de diversas instituições desenvolverem finalidades semelhantes, o que provocará a necessidade de promover procedimento formal de escolha, atendendo, assim aos princípios constitucionais adiante mencionados.

ODETE MEDAUAR se preocupa com a questão, posicionando-se no sentido de que, caso a Administração pretender realizar convênio [ou subvencionar entidades] para resultado e finalidade que poderão ser alcançados por muitos particulares, deverá ser realizada licitação.

Entendemos que a matéria deve ser tratada à luz dos princípios constitucionais a que está sujeita a Administração Pública. O atuar do administrador de recursos públicos sempre deverá ser pautado pelos princípios constitucionais, explícitos ou implícitos, destacando-se os princípios da supremacia do interesse público em relação ao particular e o da indisponibilidade do interesse público.

Aplicando a classificação dos princípios constitucionais ofertada por CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, faz-se destaque aos princípios da impessoalidade e da publicidade. Impessoalidade, diz o mestre, traduz a idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenosas. Nem favoritismos nem perseguições são toleráveis. Já o princípio da publicidade consiste no dever de manter plena transparência de seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo, ocultamento aos administrados de assuntos que a todos interessam.

Para MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, impessoalidade, em um de seus diferentes sentidos, significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que deve nortear seu comportamento.

Posicionamo-nos no sentido de que, para tornar efetiva a aplicação e o respeito aos princípios constitucionais, para saber se não haverá competição entre particulares, se terceiros não oferecerão propostas mais vantajosas ou se terão ou não interesse na realização do projeto, somente com a oitiva das entidades interessadas é que se poderá precisar do interesse e das possibilidades das mesmas.

Para tanto, recomenda-se que em todos os processos de definição, aprovação e celebração de convênios, sejam observados os princípios constitucionais norteadores da matéria, através de procedimentos de consulta aos possíveis e conhecidos terceiros que possam atingir as finalidades pretendidas. Não se trata de realização de um processo licitatório, na forma estabelecida na Lei Federal n.º 8.666/93, mas de um procedimento objetivo que vise, sobretudo, demonstrar a lisura do procedimento de escolha.

7. PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS RECURSOS

Com relação a indagação de como deve proceder o Município por ocasião das prestações de contas das subvenções sociais, esta Diretoria entende que, por se tratar de repasse de recursos municipais, refoge a sua competência, que analisa especificamente as contas das transferências de recursos estaduais as entidades públicas ou privadas, a título de convênios, auxílios e subvenções.

Porém, de modo a permitir a operacionalização das transferências, recomendamos que o órgão tomador dos recursos (as entidades sociais) deverão prestar as contas ao próprio órgão repassador dos recursos.

Já com referência ao órgão repassador dos recursos, entendemos que a liquidação das despesas com o repasse dos recursos municipais as entidades sociais deverá constar da 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.

Para finalizar sobre a questão, cumpre registrar que, considerando-se o exercício do controle externo pelo Poder Legislativo Municipal na fiscalização dos atos do Executivo Municipal, consoante ditames constitucionais estabelecidos no art. 31, caput, e § 1º, da Carta Magna, também esculpidos com as mesmas letras no art. 18, caput, e § 1º, da Constituição Estadual, a Câmara Municipal poderá, com o auxílio deste Tribunal de Contas, fiscalizar os atos do Poder Executivo, entre os quais o repasse de recursos municipais a entidades públicas ou privadas, a título de convênios, auxílios ou subvenções sociais.

8. CONCLUSÕES

Do exposto, opina-se no sentido de que poderá o Município conceder subvenção social a entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que desenvolvam atividades de utilidade pública, voltadas à educação, saúde e assistência social, relacionadas com as atribuições constitucionais a cargo do Município, observadas as recomendações a seguir:

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 intuítos 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.

É a Informação.

D.R.C. em 12 de dezembro de 2001.

EMERSON ADEMAR GIMENES
Assessor Jurídico

PROFESSOR LEIGO

I. ESTÁGIO PROBATÓRIO.

Relator: Conselheiro Heinz Georg Herwig
Protocolo : 319764/03-TC.
Origem : Município de Marquinho
Interessado : Prefeito Municipal
Sessão : 08/04/04
Decisão : Resolução 1885/04-TC. (Por Maioria)
Presidente : Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN

Consulta. Professor leigo habilitado na forma da Lei nº 9424/96. Enquadramento que dispensa concurso público e, por não se tratar de novo cargo ou carreira diversa prescinde de novo estágio probatório.

O Tribunal de Contas, por maioria, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, RESOLVE responder a Consulta, acerca da necessidade de novo estágio probatório quando do enquadramento de professor leigo, habilitado na forma da Lei nº 9424/96, nos termos do Parecer nº 2596/04, da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Votaram nos termos acima os Conselheiros RAFAEL IATAURO, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e HEINZ GEORG HERWIG e o Auditor JAIME TADEU LECHINSKI (voto vencedor). O Auditor EDUARDO DE SOUSA LEMOS acompanha a Procuradoria do Estado junto a este Tribunal, com a supressão do termo "transferência de um cargo para outro", substituindo por "investidura de novo cargo" (voto vencido).

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

Sala das Sessões, em 8 de abril de 2004.

NESTOR BAPTISTA
Vice-Presidente no exercício da Presidência

Parecer nº: 2596/04
Ministério Público de Contas do Estado do Paraná

1. Versa o presente expediente acerca de consulta formulada pelo interessado, visando dirimir dúvidas acerca da necessidade de novo estágio probatório quando do enquadramento do professor leigo, habilitado na forma da Lei nº 9424/96.

2. No exame que fez a DCM, através do Parecer nº 6651/03, da lavra da Assessora Jurídica Maria Estephania Domenici, orienta-se o consulente a aprimorar a legislação local e exigir novo estágio probatório aos professores reenquadrados.

3. Divergindo daquele posicionamento, cumpre expor as razões da dissensão.

Conforme informa o ilustre alcaide, os professores leigos já haviam sido aprovados em concurso público e cumprido o pertinente

estágio probatório, embora não no enquadramento do novo Plano de Cargos e Remuneração do Magistério previsto na LDB (Lei Federal nº 9394/96) e na Lei do FUNDEF (Lei Federal nº 9424/96).

Porém a Lei não exige, para a habilitação dos professores leigos, aprovação prévia em concurso público, mas tão somente a capacitação profissional. É evidente que se o Professor capacitar-se para integrar carreira diversa daquela que vinha desempenhando na condição de leigo, o enquadramento somente será possível mediante prévia aprovação em concurso público.

Conforme já expusemos no Parecer nº 12974/03, aprovado pelo egrégio Plenário (Resolução nº 5996/03 – Relator Conselheiro Heinz Georg Herwig) 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.

A estes, o enquadramento prescinde de estágio probatório, pois não se trata de nova investidura em outro cargo público. Alerta-se: 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. Em vista disso, este representante do Ministério Público especial manifesta-se pela resposta à consulta nos termos supra indicados.

É o Parecer.

Curitiba, 17 de março de 2004 .

ELIZEU DE MORAES CORRÊA
Procurador

Voto do Conselheiro Heinz Georg Herwig

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito de Marquinhos, Luiz César Baptistel, relativamente ao plano de carreira do Magistério Municipal, no tocante ao enquadramento de professores leigos admitidos através de concurso público, com posterior obtenção da habilitação em ensino médio.

Questiona o Consulente se o professor leigo que não concluiu a habilitação mínima exigida para o exercício do magistério dentro do prazo concedido pela legislação municipal, poderá, ao concluí-la, a qualquer tempo, ser enquadrado no plano de carreira do magistério municipal, independente de concurso público e, ainda, se uma vez enquadrado terá que cumprir estágio probatório.

A Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, por intermédio do Parecer nº 6651/03, primeiramente observa a legitimidade do Consulente, bem como, o atendimento à Resolução nº 1222/01 desta Corte, uma vez que veio acompanhado de Parecer da Assessoria Jurídica do Município.

Quanto ao mérito, ressalta que a legislação do Município de Marquinhos não previu a possibilidade de manutenção de professores leigos em funções de magistério, uma vez expirado o prazo de quatro anos para adquirir a habilitação.

No entanto, com base no Provimento nº 01/99 deste Tribunal e na orientação de Grupo de Estudos sobre o FUNDEF designado pelo Douto Plenário através da Resolução nº 117/00, afirma ser possível a manutenção desses professores em funções do magistério mesmo no caso de haver expirado o prazo para a obtenção da habilitação, em caráter excepcional, desde que prevista pela respectiva legislação e que tal aproveitamento seja devidamente comprovado pela autoridade competente.

Assim, entende aquela Diretoria que o Município deva contemplar em sua legislação tal possibilidade, no caso de querer evitar o gasto desnecessário com pessoal, inclusive com contratações temporárias, com preferência para os professores leigos que, embora habilitados, ainda não tenham sido aprovados em concurso público.

Com referência ao estágio probatório, entende que por tratar-se de um cargo habilitação diversa da anteriormente exigida, os professores não estão dispensados do estágio probatório, em conformidade com o artigo 41 da Constituição Federal.

A Procuradoria do Estado junto a esta Corte procede a análise dos questionamentos através do Parecer nº 2596/04, concluindo no seguinte sentido:

1- 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;

2- 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;

3- 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, prescindindo de estágio probatório.

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, considerando a instrução dos autos e o entendimento desta Corte sobre a matéria (protocolados nºs 300176/03, 150197/02, 138979/02, 474274/01, 55789/02), VOTO pelo conhecimento da Consulta e por sua resposta nos exatos termos do Parecer nº 2596/2004, da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Sala das Sessões, em 18 de setembro de 2003.

HEINZ GEORG HERWIG
Conselheiro Relator

RECURSOS PÚBLICOS

I. MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA - 2. BANCO OFICIAL.

Relator : Conselheiro Rafael Iatauro
Protocolo : 57110/04-TC.
Origem : Assembléia Legislativa do Estado do Paraná
Interessado : Geraldo Cartário e Ademir Bier - Deputados Estaduais
Sessão : 11/05/04
Decisão : Resolução 2606/04-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro Henrique Naigeboren

Consulta. 1. Regra: banco oficial. 2. Não existência do mesmo: possibilidade de movimentação dos recursos financeiros em banco privatizado. 3. Impossibilidade de movimentação de recursos públicos via SICREDI/BANSICREDI, conforme o disposto na Resolução CMN/ BACEN nº 3.106 de 25 de junho de 2003. 4. Não existência de banco oficial e instituição privatizada no Município: utilização de banco privado. 5. Existência de mais de um banco privado: procedimento licitatório.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro RAFAEL IATAURO, RESOLVE responder a Consulta, pela impossibilidade da movimentação de recursos públicos via Sistema de Crédito Cooperativo - SICREDI/ BANSICREDI, adotando a forma dos Pareceres nºs 70/04 e 5570/04, respectivamente da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES. Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, em 11 de maio de 2004.

HENRIQUE NAIGEBOREN
Presidente

Parecer nº : 70/04
Diretoria de Contas Municipais

Os Excelentíssimos Deputados Estaduais: Sr. Geraldo Cartário e Sr. Ademir Bier, Gestão 2002-2006, encaminham consulta a este Tribunal de Contas "sobre a possibilidade de utilização de banco cooperativo para a movimentação dos recursos financeiros públicos do município".

MÉRITO

Devido às inúmeras consultas encaminhadas a este Tribunal de Contas do Estado do Paraná sobre a correta aplicação financeira dos recursos públicos em bancos, esta Diretoria de Contas Municipais resolveu promover de forma elucidativa alguns esclarecimentos sobre a matéria.

Primeiramente, cabe apresentar o que estabelece o § 3º, do art.164, da Constituição Federal da República do Brasil (2001, p. 109):

Art.164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

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

Citando o artigo de Laís de Almeida MOURÃO, advogada do CEPAM, especifica-se quais são as instituições financeiras oficiais: "...as disponibilidades de caixa da Administração direta e indireta do Município serão depositadas em instituições financeiras oficiais [sem grifo no original], nelas compreendidas o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e os bancos e caixas instituídos pelos governos estaduais " [sem grifo no original]. (MOURÃO, 2000, p. 692).

Desta feita, os municípios deverão movimentar suas contas em bancos oficiais, já que as relações entre os mesmos constituem instrumento de política monetária, comandada pelo Governo Federal, via Banco Central, até que se edite a lei complementar aludida no art.192, IV, da Constituição Federal da República do Brasil (2001, p. 123), que determina o seguinte:

Art. 192 – O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:

VI – a organização, o funcionamento e as atribuições do banco central e demais instituições financeiras públicas e privadas;...

Dentro desta ótica, Laís de Almeida MOURÃO, em seu artigo já citado, comenta o seguinte:

O Banco Central controla o fluxo de moeda na economia. A dívida da União, dos estados e dos municípios ocasiona, em certos casos, aumento da quantidade de moeda na economia. As instituições financeiras oficiais cumprem destacado papel na formação da dívida pública de estados e municípios, seja por lhes concederem empréstimos e financiamentos, seja pela colocação de seus títulos públicos no mercado. Os bancos oficiais, ao absorverem as inadimplências dos entes federados, dispensam o socorro financeiro do Banco Central, que se dá, às vezes, através do lançamento de moeda na economia nacional. Torna-se facilitada essa assimilação dos "calotes" de estados e municípios, quando as instituições financeiras oficiais encontram-se fortalecidas economicamente. Obviamente, os depósitos de recursos financeiros municipais ajudam no fortalecimento dos bancos oficiais. Compõe-se, dessa maneira, via de duas mãos; quer isso dizer que os bancos oficiais financiam e/ou intermediam a dívida dos municípios, os quais, por seu turno, devem observar a prática da reciprocidade ao creditarem suas disponibilidades naquelas instituições. (MOURÃO, 2000, p. 693)

Verifica-se, desta feita, a impossibilidade dos entes federados depositarem suas disponibilidades na rede privada, hoje detentora de menos de um terço do sistema financeiro, seja no concernente aos Bancos nacionais, seja àqueles de capital estrangeiro, com o que a rede oficial se apropria de considerável percentual de movimento do setor financeiro, devido ao fato da legislação constitucional vigente e supra citada não permiti-lo.

Corroborar-se, inclusive, com o posicionamento do douto Ives Gandra MARTINS, em seus Comentários à Constituição do Brasil:

Teria sido mais racional o modelo pelo qual o setor público suplementaria o setor privado apenas em áreas, em que tal setor, por desestímulo, não chegasse. O Banco Central, que detém absoluto controle sobre a disciplina jurídica da moeda e do crédito, poderia, inclusive, abrir espaços para o setor privado, impondo para tanto condições para assunção daquelas áreas onde não tem atuado, com o que afastaria os Bancos estaduais, que atuam com máquina de pior qualidade, de pior serviço e de custo mais elevado. (MARTINS, 1991, p.171)

Tem ocorrido, contudo, mudanças no cenário financeiro do país, nos casos em que a instituição financeira oficial, em

razão de programa governamental, é repassada ao particular através da venda em bolsa das ações de que era detentor o Poder Público (privatização), onde há a mudança do caráter da instituição que, de oficial, passa a ser privada.

Diante do fato explanado, a municipalidade deverá observar a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24/08/2001, que estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispondo sobre a privatização de instituições financeiras, e dando outras providências, estipula o seguinte:

Art.4º. ...

§ 1º As disponibilidades de caixa dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou das entidades do poder público e empresas por eles controladas poderão ser depositadas em instituição financeira adquirente do seu controle acionário, até o final do exercício de 2010.

§ 2º A transferência das disponibilidades de caixa para instituição financeira oficial, na hipótese de que trata o § 1º, deverá seguir cronograma aprovado pelo Banco Central do Brasil, consoante critérios estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional.

Em relação, ainda, à aplicabilidade da Medida Provisória em questão mister salientar que consta da redação original do art.62 da Constituição Federal, em casos considerados de relevância e urgência o Presidente da República poderá adotar medida provisória com força de lei, após o que a mesma deverá ser submetida ao Congresso Nacional para apreciação. O parágrafo único do mencionado dispositivo determina que a medida provisória perde eficácia, desde a edição, se não for convertida em lei no prazo de trinta dias de sua publicação, tendo o Congresso Nacional o encargo de disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes.

Destarte, o art. 164, § 3º, da Constituição Federal, prevê ressalvas através de lei ordinária federal, sendo que como a Medida Provisória em questão possui força de lei, a mesma deve ser aplicada.

Em relação ao assunto, faz-se menção aos ensinamentos de Fausto F. de FRANÇA JÚNIOR, Procurador do Estado de Alagoas, que comenta os seguintes posicionamentos (jurisprudência e doutrina) sobre medidas provisórias, anteriormente à Emenda Constitucional nº 32/2001:

a) quando da apreciação das medidas provisórias no Congresso Nacional é possível a apresentação de emendas, que podem ter caráter supressivo ou aditivo, entendimento este consagrado nas Resoluções nºs. 1 e 2 do Congresso Nacional;

b) desde que não tenha sido expressamente rejeitada, o Supremo Tribunal Federal em várias manifestações anteriores à EC. Nº 32/01 (ADIn nº 283-7/600-DF – Medida Liminar, ADIn 295-3/Df – Medida Liminar, ADIn nº 1516-RO, entre outras) admitia a reedição de medidas provisórias [sem grifo no original], por indefinidas vezes e tantas quantas necessárias entendesse o Presidente da República, entendimento este que também contava com respaldo de parte da doutrina;

c) o Presidente da República não pode retirar da apreciação do Congresso Nacional medida provisória já editada, tal como é comum fazer-se em projetos de lei ordinária de sua iniciativa, pois a obrigação do Congresso apreciar a medida provisória decorrente do texto constitucional, ...

d) ao Judiciário não cabe a análise da presença dos requisitos de “relevância” e “urgência” na edição da MP, cuja apreciação compete de forma discricionária ao Executivo e Legislativo, salvo se flagrante o desvio de finalidade e abuso de poder de legislar (STF-ADIn nº 162-1 – Medida Liminar, REExt nº 62.739-SP, ADIn nº 2150 – Medida Liminar);

e) ...

f) doutrina e jurisprudência são concordes no sentido de que não é possível a edição de MP's em relação à matéria reservada à Lei Complementar, até porque hermenêutica diversa conduziria ao absurdo da burla ao quorum qualificado constitucionalmente previsto para tal espécie normativa, o mesmo em relação à matéria penal, visto que impossível afetar-se o status libertatis do cidadão sem lei em sentido estrito, ainda mais tratando-se a MP de instrumento normativo de natureza transitória;

g) é ponto pacífico também na doutrina que não cabe, numa interpretação lógico-sistemática, a edição de medida provisória em situações ou matérias que não podem ser objeto de Lei Delegada (CF, art. 68, §1º), ou seja aquelas matérias que o Congresso está vedado constitucionalmente de delegar ao presidente da República poderes para legislar, porque só ao Congresso é dado dispor a respeito daqueles temas.

h) ...

(Comentários à Emenda Constitucional nº 32/2001)

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, datada de 12 de setembro de 2001, sensíveis modificações foram efetuadas em relação ao tratamento das medidas provisórias.

O artigo 2º da nova Emenda, contudo, apresenta a seguinte narrativa:

Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicidade desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

Diante do exposto, como a Medida Provisória nº 2.192-70 foi editada antes da Emenda Constitucional nº 32, continua em vigor.

Esta Diretoria de Contas Municipais interpreta então os §1º e § 2º do art.4º da MP da seguinte forma: a Medida Provisória em questão possibilita à movimentação de recursos públicos nas instituições financeiras adquirentes do controle acionário dos bancos privatizados, até o final do exercício de 2010, quando as disponibilidades de caixa deverão ser transferidas novamente para banco oficial, conforme cronograma aprovado pelo Banco Central do Brasil, consoante critérios estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional.

Defende, também, que a utilização do banco privatizado, até 2010, somente é permitida aos municípios que não possuam outro banco oficial (pois esse deve possuir preferência em relação aos outros) no município e que se enquadrem no apontado pela medida provisória acima apresentada.

Existe, ainda, a problemática dos municípios que não possuem banco oficial para movimentação dos seus recursos, não podendo cumprir com o estabelecido na Carta Magna e na Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de 04/05/2000, no seu art. 43: “As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o parágrafo 3º, do art. 164 da Constituição”.

Citando Flávio da CRUZ (Coordenador), Adauto VICCARI JÚNIOR, José Osvaldo GLOCK, Nélio HERZMANN, Rosângela TREMEL, em Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada:

A ênfase das orientações propostas nesse artigo está na determinação de que as disponibilidades de caixa [sem grifo no original] tenham seus respectivos depósitos efetuados em instituições financeiras consideradas habilitadas, entendidas como tal o Banco Central, para o caso da União, e os bancos oficiais [sem grifo no original], controlados pelo Governo, para os demais entes da Federação. Esse procedimento, por se tratar de preceito de ordem constitucional, já vem sendo regularmente observado pelas entidades públicas referidas no § 3º, do art.164, da Constituição Federal, sendo alvo de restrições por parte do controle externo quando não observado e ensejando pareceres de diversos Tribunais de Contas Estaduais. ...

Além de reforçar a necessidade do cumprimento de um dispositivo constitucional, esse artigo da Lei, de certa forma, estabelece um mecanismo de controle sobre as disponibilidades de caixa, por meio da centralização do valor numa única instituição, disponibilidades estas que, em função do dispositivo no art.42, anteriormente analisado, tendem a crescer em valor e importância, pois são reservadas para fazer frente a compromissos assumidos, vencíveis no exercício e os que passarão para o exercício seguinte, devidamente inscritos em Restos a Pagar.

Outra possível vantagem da adoção desse procedimento é a possibilidade de obtenção das melhores condições financeiras, pois, concentrando-se no mesmo banco os depósitos e a centralização das receitas, criam-se condições favoráveis na realização de operações de crédito, inclusive nas relativas à antecipação de receita orçamentária. (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMENTADA, 2001, p.134)

Alguns municípios destituídos de banco oficial e de banco privatizado questionam, então, sobre a possibilidade de movimentação dos seus recursos financeiros através do SICREDI (Sistema de Crédito Cooperativo). Há a Resolução CMN/BACEN nº 3.106 de 25 de junho de 2003 (anexada ao presente expediente), que dispõe sobre os requisitos e procedimentos para a constituição, a autorização para funcionamento e alterações estatutárias, bem como para o cancelamento da autorização para funcionamento de cooperativas de crédito, determinando o seguinte em seu art.6º:

Art. 6º. As cooperativas de crédito singulares devem estabelecer no respectivo estatuto condições de admissão de associados segundo um dos seguintes critérios:

I- empregados, servidores e pessoas físicas prestadoras de serviço em caráter não eventual, de uma ou mais pessoas jurídicas, públicas ou privadas, definidas no estatuto, cujas atividades sejam afins, complementares ou correlatas, ou pertencentes a um mesmo conglomerado econômico [sem grifo no original];

II- profissionais e trabalhadores dedicados a uma ou mais profissões e atividades, definidas no estatuto, cujos objetos sejam afins, complementares ou correlatos;

III- pessoas que desenvolvam, na área de atuação da cooperativa, de forma efetiva e predominante, atividades agrícolas, pecuárias ou extrativas, ou se dediquem a operação de captura e transformação do pescado;

IV- pequenos empresários, microempresários ou microempreendedores, responsáveis por negócios de natureza industrial, comercial ou de prestação de serviços, incluídas as atividades da área rural objeto do inciso III, cuja receita bruta anual, por ocasião da associação, seja igual ou inferior ao limite estabelecido pelo art.2º da Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999, para as empresas de pequeno porte;

V- livre admissão de associados [sem grifo no original].

(RESOLUÇÃO nº 3.106, 25/06/2003/BANCO CENTRAL DO BRASIL)

A atual Resolução 3.106, de 25 de junho de 2003, regulamentada pela Circular 3.201, de 20 de agosto de 2003, revogou as Resoluções 2.771 e 3.058, voltando a permitir a constituição de cooperativas de livre admissão de associados em localidades com menos de 100 mil habitantes ou a transformação de cooperativas existentes em cooperativas de livre admissão de associados em localidades com menos de 750 mil habitantes, sendo obrigatória para essas cooperativas a adesão ao fundo garantidor de crédito, exceto se a cooperativa não captar depósito, e filiação à cooperativa central de crédito que apresente cumprimento regular de suas atribuições regulamentares de supervisão das filiadas, no mínimo três anos de funcionamento, enquadramento nos limites operacionais estabelecidos pela regulamentação em vigor e patrimônio de referência de no mínimo, R\$ 600.000,00 nas regiões Sul e Sudeste, R\$ 500.000,00 na região Centro-Oeste e R\$ 400.000,00 nas regiões Norte e Nordeste. Permitiu ainda a preservação do público-alvo de cooperativas de quadros sociais distintos, no caso de pedidos de fusão ou incorporação.

Foi permitida a continuidade de operação das cooperativas de livre admissão de associados existentes na data da entrada em vigor da nova resolução, também conhecidas como cooperativas do tipo "luzzatti", em número de treze, não precisando adaptar-se às novas regras estabelecidas, exceto no caso de ampliação da área de atuação e instalação de postos.

A resolução em voga estabeleceu, ainda, a necessidade de projeto prévio à constituição de qualquer cooperativa de crédito, devendo constar do projeto, dentre outros pontos, a descrição dos sistemas de controle interno, estimativa do número de pessoas que preenchem as condições e do crescimento do quadro de associados nos três anos seguintes de funcionamento, descrição dos serviços a serem prestados, da política de crédito e das tecnologias e sistemas empregados no atendimento aos associados.

Mister apresentar, também, o teor do inciso I, artigo 6º, da Lei nº 5764/71 (anexada ao presente protocolo), que instituiu o regime jurídico vigente das sociedades cooperativas:

Art.6º. As sociedades cooperativas são consideradas:

I - singulares, as constituídas pelo número mínimo de vinte pessoas físicas, sendo excepcionalmente permitida a admissão de pessoas jurídicas [sem grifo no original] que tenham por objetivo as mesmas ou correlatas atividades econômicas das pessoas físicas ou, ainda, aquelas sem fins lucrativos [sem grifo no original];...

O Código Civil de 2002 em seu art. 41 apresenta a seguinte narrativa:

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno [sem grifo no original]:

- I- ...
- II- ...
- III- os Municípios;
- IV- ...
- V- ...

(Código Civil de 2002, Comparado e Anotado, ed. Juarez de Oliveira)

O artigo em voga é comentado por Hely LOPES MEIRELLES, sobre a natureza jurídica do Município, para entender se o mesmo pode ou não se associar a uma cooperativa de crédito:

Organizado o Município e promulgada a lei que o inclui no quadro territorial e administrativo do Estado, adquire ele personalidade, passando à categoria de "pessoa jurídica de direito público interno" [sem grifo no original], prevista no art.14 do CC. Como pessoa jurídica, age através do prefeito, que é seu único representante e agente executivo da Administração, exercendo direitos e contraindo obrigações de ordem civil. Sendo o Município uma entidade estatal, sua existência decorre da própria lei que o institui, independentemente de qualquer registro, a que só estão sujeitas às pessoas jurídicas de direito privado. A lei que a cria é seu título constitutivo e marca o início de sua existência legal.

Como toda pessoa jurídica, tem o Município vida própria, distinta da dos indivíduos que o compõem e dos agentes que o governam [sem grifo no original]. A lei civil o define como "pessoa jurídica de direito público interno", para diferenciá-lo das entidades de direito privado (sociedades, associações e fundações) [sem grifo no original], mas confere a umas e outras capacidade para constituir patrimônio próprio, gerir seus bens, administrar seus interesses, adquirir direitos, contrair obrigações, responder civilmente pelos atos de seus representantes, agir em juízo ou fora dele, independentemente das pessoas físicas que as dirigem.

(LOPES MEIRELLES, 2000, p.126)

Do exposto acima, deduz-se que apenas os indivíduos que compõem o Município podem se associar a uma cooperativa, já o mesmo, como pessoa jurídica, não o pode devido ao fato de não possuir finalidade econômica, visando apenas o interesse coletivo.

Destarte, fica o município impossibilitado de movimentar seus recursos financeiros com as cooperativas de crédito mútuo, como é o caso do SICREDI (Sistema de Crédito Cooperativo), mesmo através do BANSICREDI, banco instalado na capital paranaense, que atual de forma virtual nos municípios, mesmo porque caso houvesse esta possibilidade esta estaria expressa tanto na Lei nº 5764/71 como na Resolução nº 3.106.

Diante da falta de opção por parte dos municípios, contactou-se com o Banco Central, que afirmou estar procurando soluções para o problema, tendo inclusive instituído o Programa Nacional de Desburocratização – Decreto nº 83.740, de 18/07/1979, que dispõe sobre a contratação de correspondentes no país, anexado ao presente expediente.

Respaldo-se na legislação citada, o Banco Central autorizou a realização de convênio entre a Caixa Econômica e as Lotéricas, possibilitando o município de movimentar seus recursos financeiros através destas.

Neste sentido a Resolução BACEN nº 3.106, de 25 de junho de 2003 (anexada ao presente expediente), em seu art.23, inc. IV, possibilitou ao SICREDI atuar também como correspondente no Município, nos seguintes termos:

Art.23. As cooperativas de crédito podem:

...

IV - prestar serviços de cobrança, de custódia, de recebimento e pagamentos por conta de terceiros sob convênio com instituições públicas e privadas e de correspondente no País, nos termos da regulamentação em vigor;... [sem grifo no original]

(RESOLUÇÃO nº 3.106, 25/06/2003/BANCO CENTRAL DO BRASIL)

Assim, a arrecadação de receitas municipais pode ser realizada pelo SICREDI, desde que este: - apenas cobre os custos operacionais para efetivar a transação bancária; e - proceda a posterior transferência do numerário arrecadado para a agência oficial na qual o município mantém conta bancária, nos prazos e demais termos firmados em convênio a ser celebrado entre a Prefeitura Municipal e a instituição financeira privada, desde que devidamente autorizado o ajuste pela Câmara Municipal.

Desta feita, diante da realidade de alguns municípios que não possuem instituição financeira oficial e nem privatizada, só resta a esta Diretoria de Contas corroborar com o posicionamento desta Corte de Contas permitindo a movimentação de recursos públicos em banco privado, até a instalação de banco oficial no município ou que esse utilize alguma forma de atendimento e arrecadação "on line" através de banco oficial (desde que os custos operacionais sejam razoáveis).

Cita-se, nesta linha de pensamento, os ensinamentos trazidos pela consulta da ZÊNITE CONSULTORIA do douto jurista José Cretella JÚNIOR:

... Se na área municipal não houver nenhuma instituição financeira oficial, a Prefeitura poderá depositar, por motivos práticos e de segurança, as disponibilidades de caixa em instituições financeiras privadas, como os bancos locais, ... (CONSULTA JURÍDICA, 2000, p.02)

Deve-se ressaltar, contudo, que a presente consulta não tem a faculdade de referendar qualquer escolha de instituição financeira pelo Administrador Público, até porque, para tanto, seria necessário conhecer as características e amplitude da credencial autorizativa de financiamento que o Banco Central dispôs à instituição financeira, o que refugiria ao campo de atuação consultiva deste Tribunal.

Salienta-se, ainda, que no caso da não existência de banco oficial e nem privatizado no Município, o prefeito deverá realizar procedimento licitatório (conforme art. 2º da Lei nº 8.666/93) para escolha da instituição financeira privada que movimentará os recursos públicos da municipalidade, respeitando os princípios elencados no art.37 da CF (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade) e os da economicidade e da razoabilidade, visando a preservação e a garantia dos recursos públicos.

Evidencia-se, assim, a necessidade de resguardar os bens financeiros do município, através de movimentação em instituição financeira ilibada e economicamente fortalecida, visando o não sofrimento de perdas futuras, causadas até

mesmo por uma possível liquidação do banco privado.

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 março de 2004.

PATRICIA DE GASPERI BOLSANELLO

Assessora Jurídica

Parecer nº:5570/04

Ministério Público de Contas do Estado do Paraná

Versa o presente protocolado de consulta formulada pelos Srs. Geraldo Cartário e Ademir Bier, Deputados Estaduais, que indagam a este Tribunal de Contas acerca da possibilidade da utilização de banco cooperativo para a movimentação dos recursos financeiros públicos do Município.

Do exame dos autos a Diretoria de Contas Municipais por meio do Parecer nº 70/04, manifesta-se pela impossibilidade da movimentação de recursos públicos via SICREDI/BANSICREDI.

Corroborando do mesmo posicionamento da Diretoria de Contas Municipais opinamos no sentido de que a resposta à consulta seja elaborada em seus exatos termos.

É o parecer.

Curitiba, 23 de abril de 2004.

CÉLIA ROSANA MORO KANSOU

Procuradora

VEREADORES - SUBSÍDIOS

1. REPOSIÇÃO - 2. LIMITES CONSTITUCIONAIS.

Relator : Conselheiro Heinz Georg Herwig
Protocolo : 118300/03-TC.
Origem : Câmara Municipal de Rancho Alegre D'Oeste
Interessado : Presidente da Câmara
Sessão : 08/04/04
Decisão : Resolução 1889/04-TC. (Unânime)
Presidente : Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN

Consulta. Concessão de reposição de perdas inflacionárias do subsídio individual do vereador - conflito de leis no tempo resolvido em face da garantia constitucional do ato jurídico perfeito - irretroatividade das leis de ordem pública e dispositiva, art. 5º, XXXVI, da Constituição. A concessão de reposição dos subsídios dos vereadores, com base nos mesmos índices aplicados à revisão dos vencimentos do funcionalismo público, até o limite da recomposição do poder aquisitivo, sujeita-se à lei vigente ao tempo de apuração dos valores, respeitados simultaneamente os limites constitucionais aplicáveis à espécie.

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, RESOLVE responder a Consulta, pela possibilidade de conceder aumento nos subsídios dos vereadores, nas condições explicitadas nos Pareceres de nºs 156/03 e 2727/04, 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 os Auditores JAIME TADEU LECHINSKI e EDUARDO DE SOUSA LEMOS.

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

Sala das Sessões, em 8 de abril de 2004.

NESTOR BAPTISTA

Vice-Presidente no exercício da Presidência

O Presidente da Câmara Municipal de Rancho Alegre D'Oeste consulta este Tribunal de Contas acerca da possibilidade de concessão de reajuste aos subsídios dos Vereadores, com base nos índices inflacionários aplicados aos servidores municipais pretéritos, nos seguintes termos verbis:

Se houve revisão de vencimentos ao funcionalismo público a partir de 01 de maio de 2002 e se os agentes políticos também tinham direito à revisão de mesmos índices e na mesma época, poderiam os mesmos perceber a revisão respectiva a partir de janeiro de 2003, baseando-se na Lei Municipal que concedera revisão de vencimentos ao funcionalismo em maio de 2002, visto que os agentes políticos (Vereadores) ainda não perceberam a referida revisão de vencimentos?

Devidamente instruída, a assessoria jurídica local, para o deslinde da questão, consigna que a Câmara Legislativa fixou os subsídios dos Vereadores por meio da Resolução nº37/02/2000, de 12/09/2000 e estipulou que a alteração dos subsídios dar-se-á sem distinção de índices e na mesma data, sempre que houver reajuste ou aumento geral da remuneração dos servidores públicos municipais e ainda, revisão anual da remuneração dos servidores públicos municipais, nos termos do inciso X, art.37, da Constituição Federal. Notícia que em 01 de maio de 2002, por meio da Lei Municipal nº223/03/2002, os vencimentos do funcionalismo sofreram reposição de 10% (dez por cento) a título de revisão geral anual, não sendo foi concedido à época aos exercentes de mandato legislativo, em virtude do estabelecido pela EC nº25, de 14/02/2000, porque ultrapassa o limite de 70% (setenta por cento) de gastos com pessoal do Legislativo, em função dos 8% (oito por cento) das Receitas Tributárias e Transferências Constitucionais efetivamente realizadas no exercício anterior. Devido a isto, questiona da possibilidade de perceber a diferença não incorporada nos respectivos subsídios a contar desde o mês de maio de 2002 e posiciona-se afirmativamente, vez que a partir de 2003, o reajuste passa a ser possível, por não extrapolar o parâmetro consignado na norma constitucional aventada.

Presentes os pressupostos de admissibilidade previstos no artigo+ 31, da Lei nº5615/67 e estando devidamente instruída com o parecer jurídico daquele Poder, conforme determinado pelo egrégio Plenário desta Casa, por meio da Resolução nº1222/01, poderá a consulta teoricamente ser respondida.

MÉRITO

Antes de adentrar-se ao mérito do questionado, lembramos que em homenagem ao princípio da anterioridade e da irrevogabilidade, os ganhos dos Vereadores não poderão sofrer modificações no curso da legislatura, salvaguardada a revisão de seu valor aquisitivo, que deverá ser balizada mediante a aplicação de índices nunca inferiores àqueles utilizados para os servidores públicos municipais, é assegurada a recomposição pelo inc.X, do art.37 da Constituição Federal.

Logo, de plano extrai-se a viabilidade de corrigir monetariamente a remuneração dos agentes políticos locais, desde que possível, segundo as normas constitucionais e infraconstitucionais vigentes à época. Quando uma norma se torna eficaz ela incide no tempo e em face dela os fatos de significação jurídica se apresentam em três situações possíveis. Ou são fatos anteriores a ela – *facta praeterita*; ou são fatos que vêm a ocorrer do presente para o futuro, portanto, depois de seu efeito imediato – *facta futura*; ou são fatos que ocorridos no passado ainda têm efeitos a produzir para o futuro – *facta pendentia*. Decorre do efeito imediato necessariamente que a norma nova rege os *facta futura*, jamais os *facta praeterita*. Quanto aos *facta pendentia*, certamente ela não colhe a parte que ocorreu no passado, podendo atingir a que virá no futuro.

Nesta esteira, se a época – em 2002 – os valores dos subsídios dos vereadores não sofreram reajustes por encontrarem óbice no limitador expresso no art. 29-A, parágrafo 1.º inciso I, acrescentado pela EC nº25, qual seja, ultrapassa o limite de 70% (setenta por cento) de gastos com pessoal do Legislativo, em função dos 8% (oito por cento) das Receitas Tributárias e Transferências Constitucionais efetivamente realizadas no exercício anterior, por óbvio que se a partir do exercício de 2003, a tal não ultrapassa os parâmetros aventados no mencionado comando constitucional, a pretensão aduzida é perfeitamente possível.

Isto porque deve ser observada a Lei vigente ao tempo, em observância aos princípios da irretroatividade das Leis e do *tempus regit actum*, mormente, quando a Lei nova (2003) - já encontra a paga dos edis concedida com base na lei vigente ao tempo de apuração dos valores, respeitados simultaneamente os limites constitucionais aplicáveis à espécie e o que se pretende é o reajuste deste, não sendo, portanto, caso pendente de concessão retroativa de reajuste.

Observados os atos já praticados e consumados, pois são atos jurídicos perfeitos e acabados, a reposição das perdas inflacionárias do subsídio dos exercentes de mandato eletivo encontra amparo nas normas constitucionais. Consumado, assim, o ato na vigência da Lei anterior, não pode mais ser desfeito pela legislação posterior, sob pena de ofensa ao preceito constitucional previsto no art. 5º, XXXVI, da CF. Destarte, a alteração do valor monetário posterior ao pagamento dos subsídios não incide sobre as verbas quitadas antes de sua vigência, porquanto a Lei não retroage para alcançar situações jurídicas já consolidadas no tempo.

A propósito, o Superior Tribunal de Justiça, no ROMS 9595 – (199800224459) – CE – 6ª T. – Rel. Min. Fernando Gonçalves – DJU 22.05.2000 – p. 00141, já decidiu o seguinte:

053137 – RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA – ADMINISTRATIVO – LEI NO TEMPO – IRRETROATIVIDADE – LEIS ESTADUAIS NºS 12.528/95 E 12.590/96/CE – 1. A sucessão de leis no tempo – No plano civil e administrativo – Tem como regra fundamental a não retroatividade. Difere, em parte, do Direito Penal que consagra a incondicional retroatividade benéfica. Com isso devem ser respeitados os direitos adquiridos, ou seja, situações jurídicas formadas antes da lei posterior. Precedentes. 2. Recurso ordinário provido para, reformando a decisão a quo, conceder a ordem.

De plano, extrai-se que a concessão de reposição dos subsídios dos vereadores, com base nos mesmos índices aplicados à revisão dos vencimentos do funcionalismo público, até o limite da recomposição do poder aquisitivo, sujeita-se à lei vigente ao tempo de apuração dos valores, respeitados simultaneamente os limites constitucionais aplicáveis à espécie, em face da garantia constitucional do ato jurídico perfeito (CF/88, art.5º, XXXVI) e da irretroatividade da lei de ordem pública.

Na realidade, na prática tem-se que a revisão do valor seria cabível já na época da concessão da reposição, contado o recebimento aplicável até o limite então possibilitado em razão do no limitador expresso no art. 29-A, parágrafo primeiro, inciso I, acrescentado pela EC nº25, qual seja, de 70% (setenta por cento) de gastos com pessoal do Legislativo, em função dos 8% (oito por cento) das Receitas Tributárias e Transferências Constitucionais. Assim, fica demonstrado que admitir o recebimento retroativo da diferença seria o mesmo que ignorar a existência do limitador. Outro aspecto que precisa ser entendido é que nem toda a reposição para recomposição salarial é extensível aos vereadores ou demais agentes políticos. Aplica-se somente ao período verificado a partir da edição do ato fixatório, enquanto que o índice concedido ao funcionalismo pode retroagir a data em que ocorreu a fixação dos subsídios. Veja-se, a propósito de exemplo, o caso dos servidores públicos estaduais – como ocorre com vários municípios - que estão há 08 (oito anos) sem revisão salarial; se na época da quitação dessa defasagem o índice for repassado aos edis será praticada uma elevação injustificada, visto que seus subsídios estão nivelados ao quantum pretendido na data da edição do ato que os fixou.

Do exposto, a resposta do questionado é pela possibilidade do pagamento dos subsídios incorporados da concessão de reposição de perdas inflacionárias a partir do mês da ocorrência da implementação de limite para tanto, com fulcro nos índices inflacionários aplicados ao funcionalismo público decorrentes da Lei Municipal nº223/03/2002, de 10 de maio de 2000, que abra geram o período de corrosão do valor fixado para os subsídios.

Dcm, em 17 de junho de 2003.

CLÁUDIA MARIA DERVICHE
Assessora Jurídica

Parecer nº: 2727/04
Ministério Público de Contas do Estado do Paraná

Trata-se de consulta formulada pela Presidência da Câmara Municipal de Rancho Alegre d'Oeste, visando saber se pode conceder aumento nos subsídios dos Vereadores, explicando que existe autorização na normativa que regula sua remuneração, não aplicada porque feriria limites constitucionais.

A parte é legítima e a matéria é da competência desta Corte, sendo o protocolo instruído com a legislação aplicável e pronunciamento da assessoria local, e opinião favorável da Diretoria de Contas Municipais.

Correto o posicionamento técnico, pois existindo autorização legal vinculando os aumentos de remuneração dos legisladores municipais a alteração salarial dos funcionários, já ocorrida, pode ser esta modificação apropriada a partir de janeiro de 2003, desde que não incida em ofensa a outros parâmetros constitucionais.

Curitiba, 18 de março de 2004.

LAERZIO CHIESORIN JUNIOR
Procurador

Voto do Conselheiro Heinz Georg Herwig

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Rancho Alegre, Sr. José Maria da Costa Farias, acerca da possibilidade de ser concedido aumento nos subsídios dos vereadores, com base nos índices inflacionários aplicados aos servidores municipais, o qual não foi concedido na época oportuna em virtude de ultrapassar o limite estabelecido pela Emenda Constitucional nº 25/2000.

Em atendimento à Resolução nº 1222/01 desta Corte, o presente expediente veio instruído com Parecer da assessoria jurídica local, opinando pela possibilidade da concessão do reajuste questionado.

A Diretoria de Contas Municipais, por intermédio do Parecer nº 153/03, inicialmente destaca a viabilidade de corrigir monetariamente a remuneração dos agentes políticos locais, com base no artigo 37, inciso X da Constituição Federal.

Afirma a DCM que se na época devida os valores dos subsídios não sofreram reajustes por encontrarem óbices no limitador expresso no art. 29-A, parágrafo 1º, inciso I, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 25, por óbvio que se a partir do exercício seguinte, a concessão não ultrapassar os parâmetros aventados no mencionado comando constitucional, a pretensão aduzida é perfeitamente possível.

Observa que a concessão de reposição dos subsídios dos vereadores, com base nos mesmos índices aplicados à revisão dos vencimentos do funcionalismo público, até o limite da recomposição do poder aquisitivo, sujeita-se à lei vigente no tempo de apuração dos valores, respeitados simultaneamente os limites constitucionais aplicáveis à espécie, em face da garantia constitucional do ato jurídico perfeito e da irretroatividade da lei de ordem pública.

Esclarece que, na prática, tem-se que a revisão do valor seria cabível já na época da recomposição, contado o recebimento aplicável até o limite então possibilitado em razão limitador constitucional, qual seja, de 70% (setenta por

cento) de gastos com pessoal do legislativo, em função dos 8% (oito por cento) das receitas tributárias e transferências constitucionais. *Afirma, assim, que admitir o recebimento retroativo da diferença seria o mesmo que ignorar a existência do limitador.*

Outro aspecto enfatizado pela Diretoria de Contas Municipais é o de que nem toda a reposição para recomposição salarial é extensível aos vereadores ou demais agentes políticos mas somente a relativa ao período verificado a partir da edição do ato fixatório.

Opina, por fim, pela possibilidade do pagamento dos subsídios, incorporados da concessão de reposição de perdas inflacionárias a partir da ocorrência da implementação de limite para tanto, com fulcro nos índices inflacionários aplicados ao funcionalismo público decorrentes da Lei Municipal nº 223/03/2002, de 10 de maio de 2002, que *abrangeram o período de corrosão do valor fixado para o período.*

A Procuradoria do Estado junto a esta Corte através do Parecer nº 2727/04, entende como correto o posicionamento técnico, pois existindo autorização legal vinculando os aumentos de remuneração dos legisladores municipais a alteração salarial dos funcionários, já ocorrida, pode ser esta modificação apropriada a partir de janeiro de 2003, desde que não incida em ofensa a outros parâmetros constitucionais.

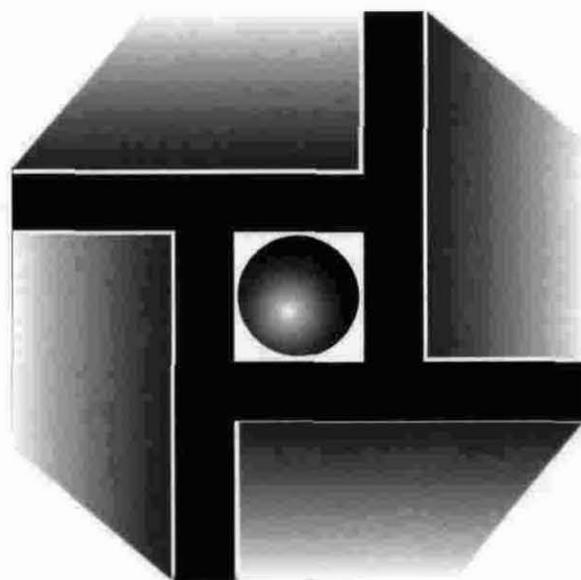
É o Relatório.

VOTO

Do exposto, não obstante versar o questionamento sobre uma situação concreta verificada na Câmara Municipal, VOTO, considerando a relevância da matéria, por sua resposta, em tese, nos termos do Parecer nº 156/03 da Diretoria de Contas Municipais, compartilhado pela Douta Procuradoria, pela possibilidade de conceder aumento nos subsídios dos vereadores, nas condições explicitadas nas citadas manifestações.

Sala das Sessões, em 08 de abril de 2004.

HEINZ GEORG HERWIG
Conselheiro Relator



Índice Alfabético

A	
ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES POR RESOLUÇÃO	46
AGENTE DE SAÚDE	58
AGENTES POLÍTICOS	42
APOSENTADORIA	44
ART. 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	52
ART. 63, III da LRF	46
ARTIGO 75, INCISO III E SEU § 5º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL	44
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ	76
ATALAIA	45
ATIVIDADES DE UTILIDADE PÚBLICA	69

B	
BANCO OFICIAL	76

C	
CARGO EM COMISSÃO	59
CONSELHO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA	66
CONTRATO DE TRABALHO - TEMPO DETERMINADO	58
CONTRATOS - PRAZO DE EXECUÇÃO	52
CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA - BASE DE CÁLCULO	59
CRÉDITOS SUPLEMENTARES	46
CURITIBA	52

E	
ENTIDADES PRIVADAS	69
EXECUÇÃO DE DESPESA - LEI ORÇAMENTÁRIA FEDERAL	42

F	
FUNÇÃO DE CARÁTER TRANSITÓRIO	59
FUNDEF - GASTOS COM PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	64
FUNDEF - REPASSE DE VERBAS	64
FUNDO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL - CONSELHO GESTOR - AJUDA DE CUSTO	66

G	
GRATIFICAÇÃO POR SERVIÇO PRESTADO	66

I	
IBAITI	59
IPTU - DAÇÃO EM PAGAMENTO	63
IPTU - DÍVIDAS	63

J	
JARDIM ALEGRE	58

M	
MANDAGUARI	42
MANDATO DO PREFEITO	52
MARQUINHO	74

P	
PARANAEDUCAÇÃO	64
PERDAS INFLACIONÁRIAS - SUBSÍDIO DO VEREADOR	81
PERÍODO DE ANÁLISE NO TRIBUNAL - INATIVAÇÃO	44
PODER LEGISLATIVO - EMENDA AO PROJETO DE LOA	46
PONTAL DO PARANÁ	63
PROFESSOR - CARGOS - ACUMULAÇÃO	45
PROFESSOR LEIGO - ESTÁGIO PROBATÓRIO	74
PROFESSOR LEIGO - LEI Nº9424/96	74
PROTOCOLO : 118300/03	81
PROTOCOLO : 259788/03	63
PROTOCOLO : 166864/04	52
PROTOCOLO : 176508/01	69
PROTOCOLO : 271850/00	64
PROTOCOLO : 319764/03	74
PROTOCOLO : 346605/03	45
PROTOCOLO : 35159/04	58
PROTOCOLO : 466732/03	46
PROTOCOLO : 528564/02	66
PROTOCOLO : 556642/03	59
PROTOCOLO : 57110/04	76
PROTOCOLO 484897/03	42
PROTOCOLO: 460068/03	44

R	
RANCHO ALEGRE DO OESTE	81
RECURSOS FINANCEIROS - REPASSE	69
RECURSOS HUMANOS - CESSÃO	69
RECURSOS PÚBLICOS - MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA	76
REPASSE DE RECURSOS DO EXECUTIVO PARA O LEGISLATIVO	46
REPASSE DO DUODÉCIMO ORÇAMENTÁRIO	46
REPOSIÇÃO - LIMITES CONSTITUCIONAIS	81
RESOLUÇÃO 1885/04	74
RESOLUÇÃO 1889/04	81
RESOLUÇÃO 1903/04	42
RESOLUÇÃO 1907/04	66
RESOLUÇÃO 1921/04	69
RESOLUÇÃO 1923/04	59
RESOLUÇÃO 1995/04	58
RESOLUÇÃO 2606/04	76
RESOLUÇÃO 2716/04	64
RESOLUÇÃO 2768/04	44
RESOLUÇÃO 3036/04	46
RESOLUÇÃO 3666/04	45
RESOLUÇÃO 3667/04	63
RESOLUÇÃO 3765/04	52
RESPONSABILIDADE PELO PAGAMENTO - BENEFÍCIO DE INATIVAÇÃO	44

S	
SÃO MIGUEL DO IGUAÇU	69
SAPOPEMA	44

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO	64
SERVIDORES MUNICIPAIS-VENCIMENTOS	42
SUBSÍDIOS - FIXAÇÃO	46
SUBSÍDIOS-ADIANTAMENTO	42
SUBVENÇÃO SOCIAL - ENTIDADES DE DIREITO PRIVADO	69

I	
TEIXEIRA SOARES	46
TESTE SELETIVO	58
TURVO	66

V	
VEREADORES - SUBSÍDIOS	81

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.