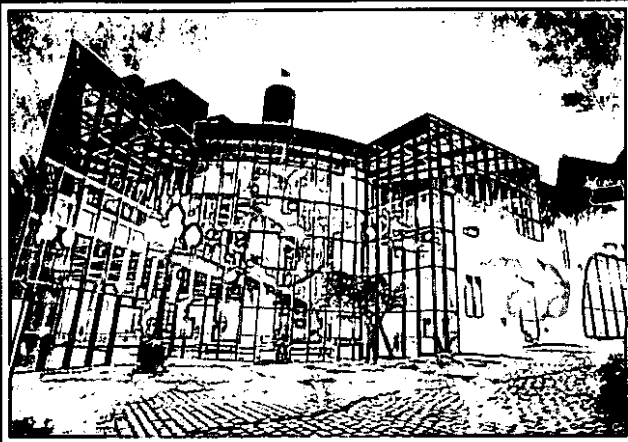
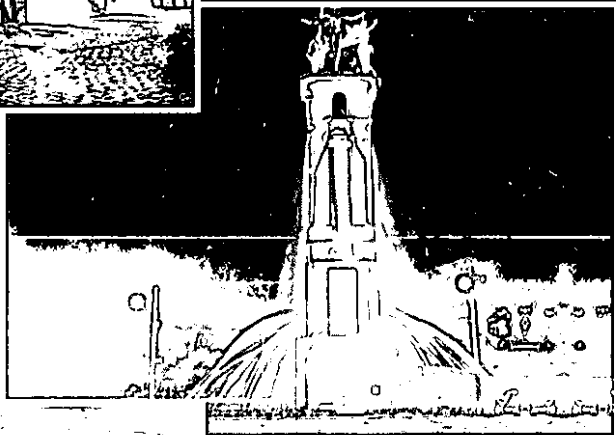


Ricardo Almeida



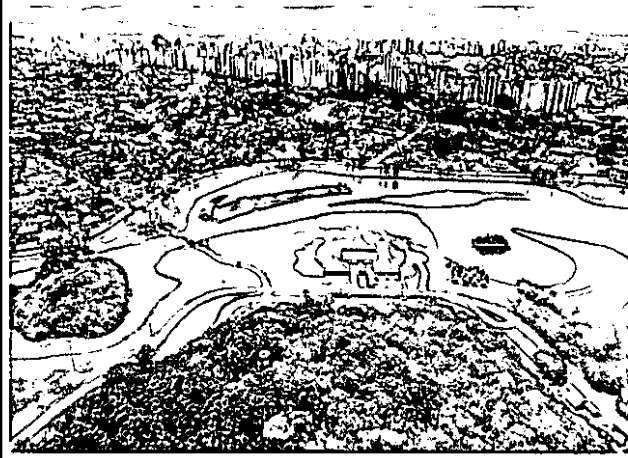
Memorial da Cidade - Curitiba

Nani Góis



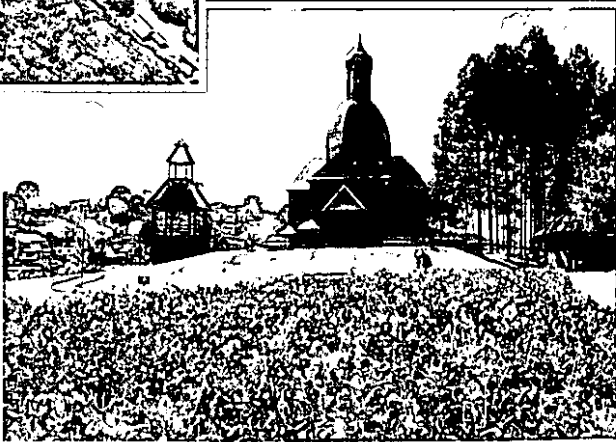
Fonte Jerusalém - Curitiba

Carlos Ruggi



Parque Barigui - Curitiba

Nani Góis



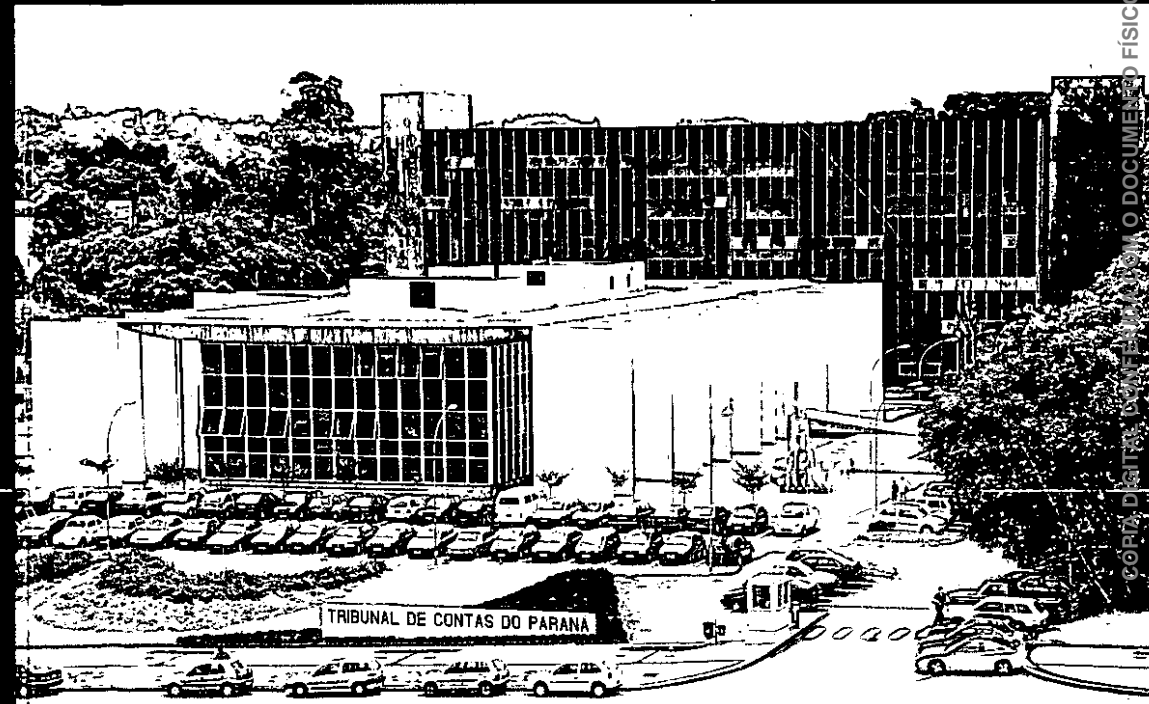
Memorial Ucrainiano - Curitiba

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Nº 136 - Out/Dez 2000

ISSN 0101-7160

# REVISTA

## DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



Nº 136 - Out/Dez 2000

COPY DIGITAL BY WEFLEX.COM O DOCUMENTO FÍSICO

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

- N. 136  
out./dez. 2000.  
Trimestral

- Coordenação Geral** : Gil Rüppel.
- Supervisão** : Lígia Maria Hauer Rüppel.
- Redação** : Caroline Gasparin Lichtensztejn.
- Ementas** : Arthur Luiz Haturn Neto, Christiane de Albuquerque Maranhão Reichert, Gustavo Faria Rassi, Karina Miqueleto Vidal, Roberto Carlos Bossoni Moura.
- Revisão** : Arthur Luiz Haturn Neto, Caroline Gasparin Lichtensztejn, Christiane de Albuquerque Maranhão Reichert, Doralice Xavier, Fernanda Manfroni, Gustavo Faria Rassi, Karina Miqueleto Vidal, Lígia Maria Hauer Rüppel, Maria Augusta Camargo de Oliveira Franco, Roberto Carlos Bossoni Moura.
- Normalização Bibliográfica** : Maury Antonio Cequinel Júnior - CRB 9/896, Alice Soria Garcia - CRB 9/977.
- Assessoria de Imprensa** : Nilson Pohl.

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

Praça Nossa Senhora de Saete - Centro Cívico.

80530-910 - Curitiba - Paraná.

Fax (041) 350-1605/350-1665.

Telex (41) 30.224.

Endereço na Internet : [www.tce.pr.gov.br](http://www.tce.pr.gov.br)

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

Tiragem : 1.500 exemplares.

Distribuição : Gratuita.

Impressão : Editora Paranaense Ltda.

Diagramação : Harry Avon.

Arte Final e Composição (capa) : Marco Antônio Noronha de Brum.

Fotolito (capa) : OPTA - Originais Gráficos e Editora Ltda.

---

Solicita-se permuta. Exchange is solicited.

Pide-se canje. On demande l'échange.

Man Bittet um Austausch. Si richiede lo scambio.

---

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

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

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

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

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

Periodicidade Irregular (1970-91)

Quadrimestral (1992-93)

Trimestral (1994-)

ISSN 0101 -7160

1. Tribunal de Contas - Paraná - Periódicos. 2. Paraná - Tribunal de  
Contas - Periódicos. 1. 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



QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA  
PRESIDENTE



HENRIQUE NAIGEBOREN  
VICE-PRESIDENTE



NESTOR BAPTISTA  
CORREGEDOR-GERAL



RAFAÉL IATAURO  
CONSELHEIRO



HEINZ GEORG HERWIG  
CONSELHEIRO



ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO  
CONSELHEIRO

## CORPO ESPECIAL

### AUDITORES

ROBERTO MACEDO GUIMARÃES  
MARINS ALVES DE CAMARGO NETO

## PROCURADORIA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

### PROCURADORES

LUIZ CARLOS CALDAS - PROCURADOR-GERAL  
ANGELA CASSIA COSTALDELLO  
CÉLIA ROSANA MORO KANSOU  
ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER  
ELIZEU DE MORAES CORRÊA  
FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES  
GABRIEL GUY LÉGER  
KÁTIA REGINA PUCHASKI  
LAÉRZIO CHIESORIN JÚNIOR  
VALÉRIA BORBA  
ZENIR FURTADO KRACHINSKI

### CORPO INSTRUTIVO

DIRETORIA-GERAL: EDGAR ANTONIO CHIURATTO GUIMARÃES

COORDENADORIA-GERAL: DUILIO LUIZ BENTO

DIRETORIA DE GABINETE DA PRESIDÊNCIA: LUIZ ANTÔNIO DA SILVA NEGRINI

DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO DO MATERIAL E PATRIMÔNIO: PAULO CESAR BELÉM DE CARVALHO

DIRETORIA DE ASSUNTOS TÉCNICOS E JURÍDICOS: LUIZ CARLOS MARCHESINI REGO BARROS

DIRETORIA DE CONTABILIDADE E FINANÇAS: ELIAS GANDOUR THOMÉ

DIRETORIA DE CONTAS MUNICIPAIS: JOSÉ DE ALMEIDA ROSA

DIRETORIA DE EXPEDIENTE, ARQUIVO E PROTOCOLO: CHRISTIANE PIENARO CHRISÓSTOMO

DIRETORIA DE PROCESSAMENTO DE DADOS: ALEXANDRE NORONHA DE BRUM

DIRETORIA DE RECURSOS HUMANOS: GUILHERME BRAGA LACERDA

DIRETORIA REVISORA DE CONTAS: LUIZ FERNANDO STUMPF DO AMARAL

DIRETORIA DE TOMADA DE CONTAS: PAULO CESAR SDROIEWSKI

INSPETORIA GERAL DE CONTROLE: AKICHIDE WALTER OGASAWARA

1ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO: JUSSARA BORBA GUSO

2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO: EMERSON DUARTE GUIMARÃES

3ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO: DESIRÉE DO RÓCIO VIDAL FREGONESE

4ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO: AGILEU CARLOS BITTENCOURT

6ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO: ANGELO JOSÉ BIZINELI

7ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO: MÁRIO DE JESUS SIMIONI

COORDENADORIA DE APOIO ADMINISTRATIVO: JOSÉ ROBERTO ALVES PEREIRA

COORDENADORIA DE APOIO TÉCNICO: PAULO BORSARI

COORDENADORIA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNACIONAIS: ALCIDES JUNG ARCO VERDE

COORDENADORIA DE COMUNICAÇÃO E RELAÇÕES PÚBLICAS: NILSON FOHL

COORDENADORIA DE EMENTÁRIO E JURISPRUDÊNCIA: GIL RÜPPEL

ASSESSORIA DE PLANEJAMENTO: OSNI CARLOS FANINI SILVA

CONSELHO SUPERIOR: MARCELO DA SILVA BENTO

CORREGEDORIA-GERAL: ELIANE MARIA DISTÉFANO RIBEIRO

## SUMÁRIO

**HISTÓRIA DO PARANÁ** ..... 1

### NOTICIÁRIO

Tribunal de Contas do Paraná recebe certificação ISO 9001 .....	09
Futuros prefeitos visitam o Tribunal de Contas .....	11
Heinz Georg Herwig assume o cargo de conselheiro do TC/PR .....	12
Lei de Responsabilidade Fiscal é regulamentada .....	13
Cerimonial em foco .....	14
LRF em discussão .....	15
Dirigentes de 2001 são eleitos .....	16

### DOCTRINA

A discricionariedade e os conceitos jurídicos indeterminados ..... 19

**Marcelo Harger**

A hermenêutica jurídica e o caso concreto: o cotidiano e a busca do  
 Direito .....

50

**Claudio Henrique de Castro**

Auditoria em concessões rodoviárias no Paraná .....

62

**Carlos José Pacheco Caron**

**Pedro Paulo Piovesan de Farias**

### JURISPRUDÊNCIA

#### DECISÕES DO TRIBUNAL PLENO

CONCURSO PÚBLICO - Período Eleitoral - Prazo para Admissão . 69

COOPERATIVA - Município - Contratação Direta .....

73

CRÉDITO TRIBUTÁRIO - Remissão de Juros e Multas .....

75

DESPESAS - IMPUGNAÇÃO - Reforma de Equipamentos -	
Serviços de Engenharia .....	81
DÍVIDA ATIVA - Transferência de Valores - Impossibilidade .....	89
FUNDEF - Prestação de Contas - Gastos com Transporte Escolar ....	94
LICITAÇÃO - AUSÊNCIA - Situação Emergencial .....	97
RECURSO DE REVISTA - Convênio - Abertura de Conta	
Corrente - Licitação - Irregularidade .....	108
RECURSO DE REVISTA - Prestação de Contas de Adiantamento -	
Glosa das Despesas .....	111
SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL - Utilização de Veículos	
Particulares .....	118
SERVIDOR PÚBLICO - Cumulação de Proventos de Aposenta- doria com Vencimentos .....	123
<b>TABELA DE LICITAÇÃO .....</b>	<b>131</b>
<b>ÍNDICE ALFABÉTICO .....</b>	<b>133</b>
<b>NORMAS EDITORIAIS .....</b>	<b>141</b>

# HISTÓRIA DO PARANÁ



## OS POETAS DO PARANÁ: DARIO VELLOZO, O POETA MÍSTICO



*Foto de Dario Vellozo em 1895, ano de seu casamento.*

Apesar de ser natural do Rio de Janeiro, onde nasceu dia 26 de novembro de 1869, Dario Vellozo adotou Curitiba como sua terra natal desde que veio para a capital com sua família, aos 16 anos.

Considerado um dos grandes poetas paranaenses, iniciou sua incursão pelas letras ainda estudante, no colégio Paternon Paranaense, quando, junto com alguns colegas, publicou o periódico manuscrito "O Mosqueteiro", por cerca de um ano.

Porém, sua abertura para novas idéias, precursoras do movimento simbolista, tiveram início com as reuniões do grupo "Cenáculo", formado pelo poeta, por Silveira Neto, Júlio Pernetta e Antonio Braga, para a discussão de temas literários, artísticos e políticos, como retrata o próprio Vellozo:

Líamos discutíamos, idéias anavalthantes, fabulosas empresas, avultavam explodiam, desmoronavam (...) Declamávamos Hugo, Murat, penetrávamos corajosamente Darwin, Haeckel, Leautréamont, Comte, Spenser... Leconte de Lisle e Shakespeare usufruíam cultos particulares: através de Dante, amávamos Beatriz; através de Petrarca, beijávamos os cílios de Laura (...) Já então, éramos pela falange dos deuses Olímpicos, adversos à legião de anjos ultramontanos.

As reuniões do grupo contavam, algumas vezes, com a participação de expoentes da cultura curitibana, como Jean Itiberê, que introduziu Vellozo à Papus e seu *Traité méthodique de Science Occulte*.

A partir daí, as ciências ocultas e o esoterismo passaram a fazer parte da vida de Dario Vellozo, influenciando todo o seu trabalho literário.

O poeta passou a traduzir vários textos místicos, estudando a “kabala”, a Alquimia, a Rosa-Cruz e os mistérios de Ísis.

Em 1900, ao publicar a 2ª edição de “Templo Maçônico”, Dario Vellozo inclui sua tradução dos “Versos Dourados de Pitágoras”, conhecido como o código moral dos pitagóricos.

Depois desse primeiro passo, o poeta passa a mergulhar no ocultismo que, para ele, estava nas fontes da própria doutrina pitagórica e funda, em 1909, o Instituto Neopitagórico, materializando seu sonho da “Nova Helade”.

Aos seus olhos, Pitágoras havia sintetizado “os mistérios do Egito e da Caldéia, a filosofia da Índia e da Pérsia, a doutrina de Delfos e de Elêusis”. Toda essa crença reflete-se em seu texto, que racionaliza o símbolo.

Em 1929, Dario Vellozo publica uma reunião de poesias que percorrem, sintomaticamente, os anos de 1892 a 1929, intitulada “Cinerário”. O título por si só já é de grande densidade simbólica, já que a cinza ou o vaso no qual se coloca as cinzas mortuárias tem um valor residual, é aquilo que resta após a extinção do fogo da vida e cujo valor é nulo. Espiritualmente, esta nulidade está ligada à vida humana e o seu simbolismo, conforme o Gênesis bíblico (*pulvis es et in pulverem revertis*) e também na Índia, onde os iogues e os sadus são esfregados com cinzas, como sinal de renúncia à vaidade terrena. Assim, a simbologia das cinzas liga-se ao eterno retorno, um dos temas recorrentes no livro, anunciando o gosto de seu autor pelas oposições antitéticas que resultam na fusão dos contrários, como no poema “Solau”:

Eu sou o pajem de Dona Morte,  
Loura de olhos monacais;  
Eu rezo salmos a Dona Morte,  
Sou o coral das catedrais;  
Nos meus idílios flavesce a morte,  
A morte – o vinho das bacanais.

Volvei os olhos de esperança  
A um cavaleiro Rosa-Cruz;  
Os vossos olhos de esperança  
São liras de ouro, alvas de luz;  
São pulvinários de esperança,  
Valquíria astral da Rosa-Cruz.

No cinerário de meus sonhos  
 Arderam Silfos e Quimeras;  
 Em que sepulcros andam meus sonhos.  
 Ó peregrinos de outras eras?  
 Noiva, - sepulcro de meus sonhos.  
 Crisoberil das primaveras.

Eu sou pajem de Dona Morte,  
 Entre castelos e solares;  
 Seguindo os passos de Dona Morte  
 Subi a torres de sete andares.  
 Os belvederes de Dona Morte  
 Andam suspensos de meus olhares.

Andam suspensos de minha boca  
 Os nove arcanos da Alquimia;  
 Nos setiais de minha boca  
 Rezaram monjas noite e dia;  
 Jamais oscules a minha boça  
 Estrela da Alva da Nostalgia!

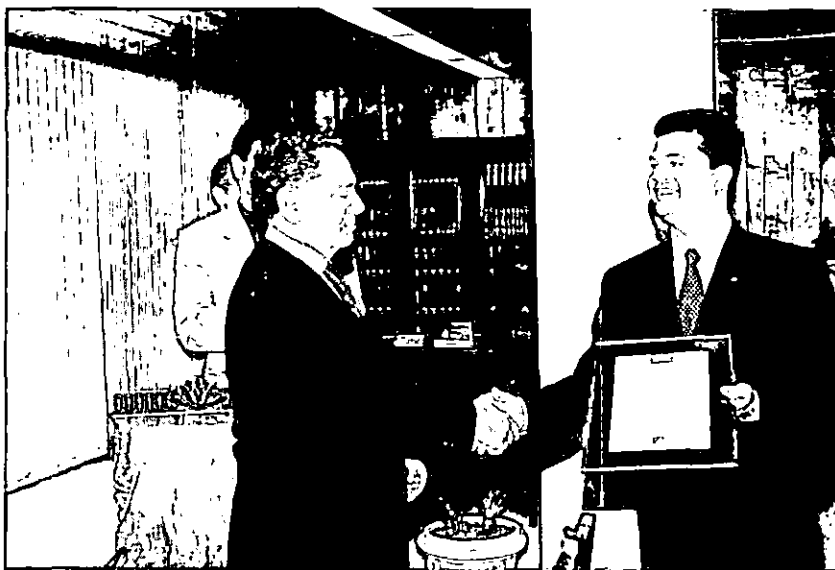
Deixa que mortos enterrem mortos.  
 Loura de olhos monacais;  
 A morte embala meus sonhos mortos.  
 Nas absides das catedrais;  
 A morte é a noiva dos sonhos mortos.  
 A morte é o cirio das bacanais.

Deixa que os mortos enterrem mortos.  
 Loura de olhos monacais!

A poesia mística e simbólica de Dario Vellozo faz parte do painel da cultura paranaense. Sua visão do mundo integrava os mais díspares elementos numa sintonia perfeita, fazendo com que seus poemas nascessem da combinação do lastro ocultista com a estética.

## NOTICIÁRIO

## TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ RECEBE CERTIFICAÇÃO ISO 9001



*O presidente Quielso Crisóstomo da Silva recebe a certificação ISO 9001, concedida ao Tribunal de Contas do Paraná na primeira quinzena de outubro, das mãos do gerente da Bureau Veritas Quality Internacional, Cid Ronaldo Vieira.*

O Tribunal de Contas do Paraná recebeu, na primeira quinzena de outubro, a certificação ISO 9001, entregue através da Bureau Veritas Quality Internacional (BVQI).

A certificação, que abrange todos os programas auditados pela Coordenadoria de Auditoria de Operações de Créditos Internacionais (CAOCI), foi a primeira entre as cortes de contas brasileiras e habilita o TC/PR a promover auditorias internacionais de recursos oriundos dos Estados Unidos e Europa.

“Estamos reescrevendo a história de respeitabilidade e reconhecimento dos trabalhos técnicos e científicos produzidos no TC/PR, cujos

índices só são alcançados por um seletivo grupo de órgãos de controle”, declarou o presidente do TC/PR, conselheiro Quielise Crisóstomo da Silva, ao receber a certificação das mãos do gerente da BVQI, Cid Ronaldo Vieira.

O processo de implantação da ISO 9001 no TC/PR foi iniciado no segundo semestre do ano passado, com os procedimentos básicos para atender aos vinte requisitos, que abrangem desde a definição da política e objetivos da qualidade no TC, até treinamento do pessoal envolvido com o sistema, exigidos pela norma.

A segunda fase, a de verificação, foi desenvolvida no primeiro semestre deste ano e avaliou a aplicabilidade dos procedimentos desenvolvidos em 99, com a realização de várias auditorias internas.

O terceiro passo, chamado de fase de pré-certificação, contou com a realização de ampla auditoria para concessão do certificado.

A quarta etapa, a fase de certificação, culminou com a entrega da ISO 9001 ao Tribunal de Contas do Paraná.

Porém, o processo de certificação continua. Atualmente, o TC/PR encontra-se na fase de manutenção, quando a empresa certificadora realiza auditorias semestrais na Corte, durante três anos.

“Para o alcance de cada meta em busca da certificação ISO 9001, contamos com a inestimável participação de grupos de auditores internos, formados dentre os integrantes das inspetorias de controle externo e das unidades administrativas do Tribunal, bem como contamos com a lata capacidade técnica do Corpo Instrutivo da Casa, em especial, da CAOCL, da Diretoria de Recursos Humanos e da Assessoria de Planejamento/Núcleo da Qualidade”, enfatizou o presidente do Tribunal de Contas.

## FUTUROS PREFEITOS VISITAM O TRIBUNAL DE CONTAS

Futuros prefeitos de 15 municípios do estado visitaram, dia 25 de outubro, o Tribunal de Contas do Paraná.

Recebidos pelo presidente da corte, conselheiro Quielse Crisóstomo da Silva, os prefeitos recém eleitos fizeram a visita com o objetivo de conhecer as atribuições do TC/PR e as obrigações municipais com as prestações de contas.

Na oportunidade, o presidente Quielse Crisóstomo da Silva recomendou aos futuros prefeitos que procurem pautar suas ações dentro das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal. "A legislação, que entrou em vigor este ano, estabelece regras rígidas para a aplicação do dinheiro público, fixando limites para investimentos em educação e saúde bem como para os gastos com a folha de pagamento," alertou.



*Presidente do TC/PR, conselheiro Quielse Crisóstomo da Silva: alerta aos futuros prefeitos para que trabalhem dentro das regras da nova Lei de Responsabilidade Fiscal.*

## HEINZ GEORG HERWIG ASSUME O CARGO DE CONSELHEIRO DO TC/PR

O engenheiro civil Heinz Georg Herwig é o mais novo membro do Corpo Deliberativo do Tribunal de Contas. No dia seis de novembro, o engenheiro assinou o termo de posse do cargo de conselheiro da Corte na presença do presidente Quielso Crisóstomo da Silva, do vice-presidente Henrique Naigeboren, do corregedor-geral Nestor Baptista e dos conselheiros Rafael Iatauro e Artagão de Mattos Leão.

Durante a solenidade, prestigiada por várias autoridades paranaenses, Herwig foi saudado pelos procuradores, auditores e conselheiros da Casa. "Seja bem-vindo conselheiro Heinz Georg Herwig. Integre-se a uma magistratura de contas cujos componentes, sem exceção, trabalham decididamente para espancar excessos, combater irregularidades e subordinar o processo decisório aos limites da lei", disse o vice-presidente Henrique Naigeboren, que falou em nome dos conselheiros.

Em seu agradecimento, Herwig frisou que irá trabalhar muito. "A minha luta e a luta de todos nós contra a corrupção, que infelizmente campeia em nosso País, é uma legítima luta de valores sociais, pois o dinheiro público tem dono e esse dono é o povo, o mesmo povo que nas urnas pede uma ampliação séria desses recursos", salientou.



*O engenheiro Heinz Georg Herwig, acompanhado do auditor Roberto Macedo Guimarães e do ex-governador do Estado José Richa, ao assumir o cargo de conselheiro do Tribunal de Contas do Paraná.*



## LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL É REGULAMENTADA

O Tribunal de Contas do Paraná aprovou, no dia 30 de novembro, dois provimentos para adequação das ações da Corte à Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O primeiro deles estabelece regras para a apresentação das mini-prestações de contas pelos municípios, exigidas a partir de janeiro. "Durante esse mês, todos os municípios terão de apresentar relatório de gestão fiscal detalhado correspondente aos quatro meses anteriores. A regra vale para os municípios com mais de 50 mil habitantes. Os demais passam a apresentar dois relatórios, um cada semestre. Além disso, todos os municípios passam a apresentar, obrigatoriamente, relatórios bimestrais resumidos sobre as contas municipais", elucida o presidente do TC/PR, conselheiro Quielise Crisóstomo da Silva.

Já o segundo provimento institui o "alerta", definindo que o TC/PR emitirá aviso ao município quando as contas do mesmo estiverem próximas dos limites previstos no parágrafo 1º do artigo 59 da LRF, que trata dos montantes a serem gastos com pessoal, com operações de crédito e concessões de garantia e com inativos e pensionistas. Além disso, o alerta também pode ser dado quando a Corte apurar alguma irregularidade que possa comprometer as metas fiscais dos municípios.

Também passam a vigorar novas normas para a expedição de certidão negativa. "A partir de agora, será necessário comprovante da aprovação das prestações de contas para a entrega desse documento", anuncia o presidente do TC/PR.

## CERIMONIAL EM FOCO

A cerimonialista Lais Bacilla Barberi, integrante do corpo de funcionários do Tribunal de Contas, ministrou, na primeira quinzena de dezembro, o curso "Normas e procedimentos em cerimonial público" nas cidades de Curitiba, Cascavel e Londrina.

Destinado aos prefeitos e vereadores eleitos, o curso abordou os seguintes temas: "desvendando o cerimonial", "planejamento do dia da posse", "dias de solenidade", "mestre de cerimônias", "redação oficial", "ordem de precedência das bandeiras", "utilizando símbolos nacionais", "tipos de mesas e decorações", "formas de recepções e sugestões" e "noções de etiqueta e marketing pessoal".

## LRF EM DISCUSSÃO

O Tribunal de Contas do Paraná, ante às várias mudanças introduzidas pela nova Lei de Responsabilidade Fiscal, promoveu, no último trimestre de 2000, seminários sobre esse tema nas cidades de Antonina, Wenceslau Bráz, Pato Branco, Irati, Umuarama, Paranavaí, Londrina e Foz do Iguaçu.

Os eventos foram comandados pela Fundação Escola de Administração Pública Municipal do Paraná (FEAMP), entidade idealizada e criada pelo TC/PR, que direcionou os trabalhos para prefeitos, vereadores, funcionários municipais, representantes de associações de bairros e professores dos municípios.

Coordenados pelo procurador Fernando Augusto Mello Guimarães, que preside comissão para adaptação da LRF e pelos técnicos Eduardo Suprinyak Filho e Sidnei di Bacco, todos do TC/PR, os encontros analisaram detalhadamente a nova lei. Assuntos como princípios da LRF, aplicabilidade, controle, programação, receita pública – planos, programas e orçamentos, despesas com pessoal e dívida pública estiveram em pauta. “A proposta foi dar uma visão geral da nova lei, com destaque aos aspectos pontuais voltados aos limites e procedimentos para as prestações de contas”, comentou Guimarães.

Para o presidente do Tribunal de Contas, conselheiro Quielse Crisóstomo da Silva, que abriu a maioria dos seminários, a nova lei vai promover o equilíbrio e saneamento das contas públicas. “A Lei de Responsabilidade Fiscal irá garantir um novo modelo de administração”, considera.



*Presidente do TC/PR, conselheiro Quielse Crisóstomo da Silva, durante seminário sobre a nova Lei de Responsabilidade Fiscal, ocorrido em Antonina, ladeado pelo vice-presidente Henrique Naigeboren e pela prefeita do município, Munira Pelusso.*

## DIRIGENTES DE 2001 SÃO ELEITOS

O Tribunal de Contas do Paraná elegeu, dia 14 de dezembro, sua mesa diretora para o ano 2001.

O Corpo Deliberativo da Casa conduziu, por unanimidade, o conselheiro Rafael Iatauro à presidência e manteve os conselheiros Henrique Najgeboren e Nestor Baptista na vice-presidência e corregedoria-geral, respectivamente.

Ao ser eleito presidente do TC/PR para 2001, o conselheiro Rafael Iatauro prenunciou muito trabalho e zelo em sua gestão. "Farei jus à confiança que me foi depositada", enfatizou.



*Conselheiro Rafael Iatauro: presidente do Tribunal de Contas do Paraná em 2001.*

**DOUTRINA**

---

# A DISCRICIONARIEDADE E OS CONCEITOS JURÍDICOS INDETERMINADOS

MARCELO HARGER

Advogado. Mestre em Direito pela PUC/SP

O presente trabalho objetiva analisar a relação dos conceitos jurídicos indeterminados com a discricionariedade administrativa, procurando determinar o contexto no qual estão inseridos.

## INTRODUÇÃO

Themístocles Brandão CAVALCANTI considerava que “dos temas relacionados com a atividade administrativa e, muito particularmente, dos atos administrativos, aquele referente à ação discricionária da administração é dos mais importantes, pelo roteiro que tem no comportamento da administração e pela natureza das relações atingidas por esse tipo de decisões”<sup>1</sup>. Essa afirmação do saudoso mestre ainda mantém sua atualidade.

É que, nas últimas décadas, o Estado tem aumentado a sua ingerência nas mais diversas áreas da vida social e assumido atribuições que antes não possuía. Isso ocasionou uma atividade administrativa mais intensa e diversificada do que a existente anteriormente. Com a ampliação da área de atuação da Administração Pública, certos aspectos, cada vez mais, deixam de poder ser regulamentados em sua totalidade pela legislação. Verifica-se, com isso, um crescimento no uso de conceitos indeterminados e fórmulas genéricas por parte do legislador.

Por outro lado, desde o advento do Estado de Direito e da idéia de administração subserviente, a inexistência de limites legais para a Administração Pública deixou de ser possível. Tem-se verificado, aliás, que a evolução da doutrina e da jurisprudência tem sido no sentido de reduzir, sempre mais, a esfera de discricionariedade da Administração Pública. Como conciliar esses dois aspectos? Há possibilidade da existência de uma esfera discricionária, onde seja impossível o controle jurisdicional, no seio do Estado de Direito? Esses são problemas de difícil solução e que têm alcançado as mais diferentes respostas da jurisprudência e da doutrina.

De fato, não é à toa que o tema da discricionariedade tem sido considerado um “terreno melindroso”<sup>2</sup>. Há, até mesmo, quem vá mais longe, como Zorn, e afirme ser a discricionariedade uma verdadeira *quaestio diabolica*<sup>3</sup>.

O fato é que a forma mais comum de atribuição da discricionariedade é a utilização pelo legislador de conceitos jurídicos indeterminados. Ocorre que, no Direito Administrativo, a análise dessa espécie de conceitos deve ser feita de modo diferente daquela realizada no Direito Privado. É que enquanto no Direito Privado cabe ao Poder Judiciário aplicar a lei ao caso concreto, no Direito Público, em geral, e especialmente no Direito Administrativo, esta competência está a cargo do Poder Executivo. Por outro lado, enquanto no Direito Privado o juiz é o responsável pela determinação do conteúdo desses conceitos, no Direito Público o controle é um pouco mais restrito, pois o juiz não pode substituir a discricionariedade do legislador pela sua própria discricionariedade.

Mas, além de intrincado, o tema proposto é importante. Para que se verifique o grau de importância, basta que se tenha em conta que a própria noção de interesse público, que norteia todas relações jurídicas do Estado, é um conceito jurídico em grande parte indeterminado.

## 1 O REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

O Direito Administrativo, desde sua origem, como o Direito Público em geral, apresenta um duplo aspecto. De um lado, visa a manutenção da autoridade do Poder Público. De outro, procura garantir o respeito às liberdades dos cidadãos por parte desse mesmo poder.

No decorrer da evolução do Direito Administrativo, esses dois aspectos variaram, havendo predomínio ora de um ora de outro aspecto<sup>4</sup>.

O que importa ressaltar a esse respeito é que, no período de evolução do chamado Estado-Polícia até o atual Estado Democrático de Direito, as garantias dos cidadãos foram assumindo um grau cada vez maior de importância. É assim que, enquanto no primeiro a Administração Pública não estava vinculada a qualquer tipo de norma que limitasse a sua atividade, pois o “príncipe” era o senhor absoluto do interesse público, no segundo a atividade administrativa do Estado passa a ser exercida somente de acordo com a lei. É nesse momento que assume relevância a questão do poder discricionário.

Isso ocorre porque, na época do Estado de Polícia, o problema não se punha. É que o “príncipe”, como senhor do interesse público, não estava subordinado a qualquer norma<sup>5</sup>. Imperava o arbítrio, entendido como a ausência de limitações legais<sup>6</sup>.

O Estado de Direito veio pôr fim a esta situação. A partir desse momento, o Estado passou a ter sua atividade limitada pelas leis. Essa foi a grande novidade do novo modelo. Agora, não somente os indivíduos devem respeito à lei, mas a própria Administração Pública passa a ter a sua atividade inteiramente vinculada aos ditames legais.

O novo modelo tem suas raízes no pensamento de Rousseau e Montesquieu. O primeiro sustenta a soberania popular, que retira do príncipe o poder divino e dá base à atual idéia de democracia. O segundo, partindo do pressuposto que todo aquele que detém o poder tende a abusar dele, estipula um mecanismo de freios e contrapesos para evitar os abusos, pelo qual aquele que faz as leis não deve julgá-las nem executá-las; aquele que executa as leis não deve julgá-las nem fazê-las; e aquele que julga as leis não deve executá-las nem fazê-las<sup>7</sup>. É assim que surgem as noções de poder executivo (aquele que executa as leis), legislativo (aquele que elabora as leis) e judiciário (aquele que julga).

Essa nova concepção da organização estatal vem trazer uma contribuição bastante importante para o Direito Administrativo que é o conceito de administração legal<sup>8</sup>. A partir desse momento, a atividade administrativa passa a dever obediência à lei e aos interesses dos indivíduos que, com o seu consentimento, dão origem ao poder estatal<sup>9</sup>.

Mas a relação da administração com a lei é bastante diferente daquela entre a lei e o particular. É que, enquanto o particular pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, a Administração somente pode fazer aquilo que a lei permite<sup>10</sup>. De um lado, uma relação de não contradição que tem como pressuposto a autonomia da vontade. De outro, uma relação de subsunção que é associada à idéia de função, pois os agentes públicos não podem deixar de satisfazer os interesses cuja tutela lhes foi conferida pela lei<sup>11</sup>.

É em torno dessa idéia de função que vai se desenvolver todo o direito público e, em especial, o Direito Administrativo<sup>12</sup>. Mas o que é uma função para o Direito? Função é uma situação jurídica, criada em lei, onde se estabelece para alguém o dever de atingir uma certa finalidade



no interesse de outrem. Para o fiel cumprimento dessa finalidade, o responsável necessita utilizar certos poderes indispensáveis à realização da tarefa que lhe foi conferida<sup>13</sup>.

Verifica-se que a função tem um caráter meramente instrumental. “Atinge esse fim fundado nesta norma”, no dizer de Queiró. Há uma finalidade a ser cumprida que deve ser atingida de acordo com o disposto na norma que estabelece a função. Para que essa finalidade possa ser atingida, são atribuídos ao encarregado da função certos poderes que somente podem ser utilizados na direção estabelecida pela norma. Há, portanto, um dever-poder na prática da função<sup>14</sup>.

No exercício desses poderes, a Administração acaba por se encontrar em uma situação *sui generis*, pois, ao mesmo tempo em que assume uma posição de superioridade diante dos administrados, como órgão responsável pela aplicação das leis para o atingimento das necessidades coletivas, fica subordinada à lei e ao controle judicial de seus atos.

Dentro de todo esse contexto é que se insere o tema da discricionariedade. Desde já, verifica-se, em decorrência disso: não é um poder que possa ser exercido sem que haja quaisquer limites. É, na realidade, um dever-poder que deve ser exercitado em obediência à finalidade legal. Em função dessa assertiva, Celso Antônio Bandeira de MELLO afirma: “o que há é um dever discricionário, antes que um poder discricionário”<sup>15</sup>. Esse “dever-poder discricionário” será o objeto dos tópicos seguintes.

## 2 A DISCRICIONARIEDADE

### 2.1 ATOS VINCULADOS

Como preliminar, ainda, ao tema da discricionariedade, é necessário que sejam feitas algumas considerações sobre a vinculação. É que vinculação e discricionariedade são conceitos antitéticos<sup>16</sup> e, desse modo, será possível excluir, de imediato, aquilo que não está no campo da discricião, delimitando, assim, um pouco melhor o objeto do presente estudo.

Isto posto, pode-se dizer que a vinculação ocorre quando a norma, que confere competência à Administração, já determina, de modo preciso, o único comportamento a ser exercido pelo agente público diante da ocorrência, *in concreto*, da hipótese abstrata por ela prevista. É a preci-

são decorrerá da indicação, pela norma, de condições de fato, cuja natureza seja tal que admitam somente uma verificação de sua existência, com a exclusão de qualquer valoração da medida em que existam, por não serem suscetíveis de existir em medida distinta<sup>17</sup>. A lei, nesse caso, esgota todas as condições de atuação do Poder Público, de modo a constituir uma hipótese legal completa e definida em todos os seus termos e conseqüências<sup>18</sup>.

Nesse caso, o administrador não dispõe de liberdade alguma, pois a lei já regulou antecipadamente e em todos os aspectos o comportamento a ser adotado<sup>19</sup>. Não há qualquer espaço para a emissão de um juízo subjetivo. A atividade administrativa fica reduzida à constatação da ocorrência do pressuposto de fato (*accertamento* no dizer da doutrina italiana) que dá origem à incidência do mandamento previsto pela norma. Constatada a existência do fato, a Administração deverá agir de acordo com o que a lei haja previsto para esta situação. Atua, pois, de um modo que poder-se-ia até dizer automático, caso não houvesse um reduzido espaço para os processos interpretativos<sup>20</sup>. Aqui, a lei já determina qual o comportamento que considera o melhor para o atendimento do interesse que pretende tutelar<sup>21</sup>.

## 2.2 A DISCRICIONARIEDADE

Feitas as considerações iniciais sobre o regime jurídico administrativo e estabelecido o sentido de vinculação, torna-se mais fácil a tarefa de estabelecer o que seja a discricionariedade. Em oposição à atividade vinculada, tem-se a atividade discricionária que ocorre quando a norma tenha deixado um campo de liberdade que deve ser preenchido de acordo com aspectos subjetivos do administrador e baseado em critérios de conveniência e oportunidade<sup>22</sup>. O legislador, diante da impossibilidade de prever todas as situações fáticas que podem acarretar a incidência da norma, opta por conferir ao administrador a possibilidade de escolher, com base em seus próprios critérios, qual a melhor solução diante do caso concreto. Mas é necessário ressaltar que a discricionariedade não resulta de uma mera possibilidade de fato de escolher entre duas condutas possíveis. Resulta, isto sim, de uma possibilidade jurídica da realização dessa escolha. Não é devido à possibilidade de adoção, no mundo dos fatos, de duas condutas diversas que surge a discricionariedade, mas

sim, diante da atribuição dessa competência mediante o dispositivo legal<sup>23</sup>. Não há, portanto, a liberdade de escolha apesar da lei, mas sim uma liberdade de escolha por força de lei. A ausência de lei implica a inexistência de qualquer “poder” discricionário<sup>24</sup>.

As afirmações feitas no parágrafo anterior deixam bastante claro que a discricionariedade não é um “poder especial” da Administração. É, apenas, um modo de ser do mesmo “dever-poder” de atender às necessidades coletivas<sup>25</sup>. Não é uma hipótese de liberdade diante da norma, mas, pelo contrário, um caso típico de remissão legal. A relevância à opinião subjetiva do agente público é conferida pela lei que lhe concede a possibilidade de, mediante um juízo de conveniência e oportunidade, completar o quadro normativo. No dizer de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA e Tomás-Ramon FERNÁNDEZ, *no hay, pues, discrecionalidad al margen de la Ley, sino justamente sólo en virtud de la Ley y en la medida en que la Ley haya dispuesto*<sup>26</sup>.

E a lei adota essa posição com o objetivo de disciplinar certa matéria sem limitar de maneira excessiva o administrador. Assim o faz, porque pretende que em cada caso concreto seja adotada a medida mais adequada ao cumprimento do interesse público. Bastante esclarecedoras, a esse respeito, são as considerações de Celso Antônio Bandeira de MELLO:

Deveras, a regra de Direito, como é óbvio, pretende sempre e sempre a medida capaz de atender excelentemente ao interesse público. Ora, dadas a multiplicidade e variedade de situações fáticas passíveis de ocorrerem – as quais serão distintas entre si pelas circunstâncias que as envolvem e pela coloração que tenham – é preciso que o agente possa, em consideração à fisionomia própria de cada qual, proceder à eleição da medida idônea para atingir de modo perfeito o objetivo da regra aplicanda. Se a lei todas as vezes regulasse vinculadamente a conduta do administrador, padronizaria sempre a solução, tornando-a invariável mesmo perante situações que precisariam ser distinguidas e que não se poderia antecipadamente catalogar com segurança, justamente porque a realidade do mundo empírico é polifacética e comporta inumeráveis variantes. Donde, em muitos casos, uma predefinição normativa estanque levaria a que a providência por ela imposta conduzisse a resultados indesejáveis<sup>27</sup>.

O que se sustenta aqui, é que os poderes conferidos à Administração Pública são instrumentais em relação aos fins que colimam. É a idéia, já lançada no início do presente trabalho, de que há um dever discricionário ao invés de um poder discricionário. É o corolário da existência desse dever é que o administrador, no exercício do seu “dever-poder” discricionário, deve

procurar sempre a melhor solução. Lapidar, então, é, mais uma vez, o pensamento do professor Celso Antônio Bandeira de MELLO:

... quando a lei regula discricionariamente uma dada situação, ela o faz deste modo exatamente porque não aceita do administrador outra conduta que não seja aquela capaz de satisfazer excelentemente a finalidade legal.

Em primeiro lugar, isso é postulado por uma idéia simplíssima. Deveras, não teria sentido que a lei, podendo fixar uma solução por ela reputada ótima para atender o interesse público e uma solução apenas sofrível ou relativamente ruim, fosse indiferente perante estas alternativas. É de presumir que, não sendo a lei um ato meramente aleatório, só pode pretender, tanto nos casos de vinculação quanto nos casos de discricção, que a conduta do administrador atenda excelentemente, à perfeição, a finalidade que a animou. Em outras palavras, a lei só quer aquele específico ato que venha a calhar à fivela para o atendimento do interesse público. Tanto faz que se trate de vinculação quanto de discricção. O comando da norma sempre propõe isto e, se uma norma é uma imposição, o administrador está, então, nos casos de discricionariiedade, perante o dever jurídico de praticar, não qualquer ato dentre os comportados pela regra, mas, única e exclusivamente aquele que atenda com absoluta perfeição à finalidade da lei<sup>28</sup>.

Em verdade, se considerarmos que na maioria dos casos de discricionariiedade a lei poderia ter estabelecido uma conduta única a ser adotada, não é difícil concluir que a única razão para “a outorga de discricção reside em que não se considerou possível fixar de antemão qual seria o comportamento administrativo pretendido como imprescindível e reputado capaz de assegurar, em todos os casos, a única solução prestante para atender com perfeição ao interesse público que inspirou a norma”<sup>29</sup>.

Essa constatação, de que a realidade é mais rica do que o mundo normativo, faz com que seja impossível eliminar por completo a discricionariiedade. É que o legislador não pode prever todas as situações passíveis de ocorrência nem estabelecer normas perenes e imutáveis diante das constantes oscilações da vida social. A evidência dessa afirmação é inquestionável, especialmente se considerarmos as necessidades decorrentes da sociedade de massas, da vida nas grandes metrópoles e das grandes tragédias sociais, que são fatos presentes no dia-a-dia da administração pública e exigem uma pronta resposta. De fato, “quem pode calcular as reações da multidão enfurecida, em praça pública, arrasada pela palavra de orador inflamado? Quem pode prever as reações inesperadas do administrado diante da interferência, mesmo oportuna, do agente público<sup>30</sup>?” Essas são situações que ocorrem cotidianamente e que dificilmente poderiam ser previstas e integralmente reguladas pelo

legislador, mormente se considerarmos que “a mente humana não é capaz de em cada momento considerar mais que um reduzidíssimo número de factores e que tal limitação é particularmente grave quando esteja em causa a previsão de factos futuros”<sup>31</sup>.

Mas essa impossibilidade não é apenas no aspecto material. É, também, uma impossibilidade lógica e jurídica. A impossibilidade lógica decorre do fato de que o legislador não consegue transmitir em todas as hipóteses comandos precisos e unissignificativos aos administrados, pois os conceitos, em decorrência de sua própria natureza, são imprecisos. Essa constatação possibilita ao administrador utilizar-se de uma das várias interpretações possíveis existentes nos limites dos conceitos utilizados pela norma<sup>32</sup>.

A impossibilidade jurídica, por sua vez, decorre do fato que há um limite na individualização das condutas, além do qual a norma perde o seu caráter abstrato e passa a ser dotada de concreção. Caso isso ocorresse em todas as hipóteses de atuação administrativa, haveria a substituição de um poder por outro. Haveria a supressão do Poder Executivo e isso acarretaria a quebra do princípio da tripartição dos poderes e do Estado de Direito previstos nos artigos 1º e 2º de nossa Constituição<sup>33</sup>.

Verifica-se, pois, que a existência da discricionariedade é uma exigência indeclinável do governo humano<sup>34</sup> e que o administrador não pode ser considerado como um mero autômato no cumprimento das leis.

Isso, todavia, não implica dizer que a atividade discricionária possa ser exercida sem limites. É que, na realidade, embora se possa falar em um ato completamente vinculado<sup>35</sup>, não se pode falar na existência de um ato totalmente discricionário<sup>36</sup>. Um exemplo de ato completamente vinculado seria o citado por Celso Antônio Bandeira de MELLO<sup>37</sup>, referente à aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade. Nesse caso, a administração não tem qualquer discricionariedade. Completados 70 anos, sem qualquer margem de dúvida ou subjetividade, o funcionário deverá ser aposentado.

Já a discricionariedade nunca poderá ser completa. Por isso, não haveria um ato discricionário, mas sim discricionariedade por ocasião da prática de um certo ato. A doutrina dominante afirma, a esse respeito, serem os atos sempre vinculados em relação aos fins e à competência. Celso Antônio Bandeira de Mello considera que há possibilidade de

discrecionariiedade em relação ao fim, pois, embora o fim deva ser sempre um interesse público, a determinação desse interesse depende de certa medida que pode ser preenchida mediante uma apreciação subjetiva do administrador.

### 2.2.1 Terminologia

Em primeiro lugar, sob o aspecto da terminologia, cumpre dizer que discrecionariiedade não se confunde com arbitrariedade. Enquanto esta é liberdade independentemente da lei, aquela é liberdade nos limites da lei. É o que demonstra a própria origem dos vocábulos. Arbítrio provém do latim *arbitriu(m)* que significava o poder de fazer algo à vontade, a bel prazer.

Discrição, por sua vez, é derivada do latim *critions(m)* e possui a mesma raiz do verbo *discerno, discernis, discrevi, discretum, discernere* que significa discernir, distinguir, separar. Em português, apresenta o significado do que é exato, verdadeiro, bom. Exprime, ainda, a idéia de sensatez, prudência, entre outras. Discrecionário, por sua vez, significa deixado à discrição, livre de condições, não limitado.

Observa-se, com isso, que ambos os vocábulos se relacionam à idéia de liberdade, mas, enquanto no arbítrio a liberdade é ilimitada, sem fronteiras, na discrecionariiedade há limites representados pela sensatez, por aquilo que é exato, pela prudência, entre outros.

Para o direito administrativo, esses vocábulos passam a ter um significado um pouco diverso, mas ligado, ainda, a essa idéia original. É assim que o ato arbitrário é aquele que é exercido fora dos limites legais e, portanto, contra a ordem jurídica.

O ato discrecionário, por sua vez, e conforme se depreende daquilo que até aqui já expusemos, ocorre dentro dos limites legais, em decorrência de faculdade outorgada e reconhecida por lei.

Entretanto, há alguma divergência quanto à terminologia a ser usada no tema da discrecionariiedade. É assim que, no estudo desse tema, são utilizadas, normalmente, as seguintes expressões: poder discrecionário, atividade discrecionária e ato discrecionário. De fato, a discrecionariiedade abrange essas três expressões. É que o poder discrecionário é, apenas, uma faculdade exercida por intermédio da atividade discrecionária e que tem como resultado o ato discrecionário<sup>38</sup>.

O que muitos autores objetam em relação a essa terminologia é que não se poderia falar propriamente na existência de uma atividade ou de um ato discricionário, pois, conforme já se afirmou anteriormente, haverá sempre uma parcela de vinculação. Apesar da procedência dessa afirmação e do reconhecimento de que, na realidade, o que ocorre é discricção na prática de certo ato, as expressões podem ser usadas, desde que as consideremos como aquela parcela de discricionariedade que remanesce à Administração em oposição à atividade vinculada<sup>39</sup>.

### 2.2.2 Teorias

Várias teorias têm sido propostas para estabelecer o critério que permite distinguir a existência do poder discricionário<sup>40</sup>. Podemos estabelecer, pelo menos, a existência de oito delas.

Em primeiro lugar, pode-se mencionar a teoria pela qual existe poder discricionário sempre que a administração não se encontrar perante um direito público subjetivo. A crítica que pode ser oposta a essa teoria é a de que ela não resolve o problema, apenas o modifica, pois o problema deixa de ser “o que é o poder discricionário” e passa a ser “o que é um direito subjetivo público”.

Em segundo lugar, há a teoria pela qual o poder discricionário existe sempre que o controle jurisdicional seja impossível. Faz, portanto, equivaler discricionariedade à insindicabilidade. Ocorre que, na realidade, a insindicabilidade não é a causa, mas sim a consequência do poder discricionário.

Em terceiro lugar, pode-se mencionar a concepção de Otto MAYER para quem os atos vinculados são o mesmo que atos declaratórios e os atos discricionários são o mesmo que os atos constitutivos. Ocorre que há atos constitutivos que são vinculados e isso demonstra a imperfeição da teoria.

Em quarto lugar, pode-se mencionar a teoria da escolha, pela qual o poder discricionário consiste na possibilidade de opção entre diversas maneiras igualmente justas de aplicar a lei.

Em quinto lugar, há a teoria dos motivos, considerando que, quando o motivo do ato não estiver determinado em lei, haverá a possibilidade de livre escolha pelo administrador e isso acarreta a discricionariedade. Essa teoria também não resolve o problema, pois apenas identifica a pos-

sibilidade de existência de discricionariedade nos motivos do ato, sem contribuir para a determinação de seu significado.

Em sexto lugar, a concepção de W. JELLINEK que faz equivaler o poder discricionário às noções vagas utilizadas pelo legislador, as quais deverão ser precisadas pelo legislador.

Finalmente, podemos mencionar a concepção Kelseniana, baseada na concepção de que o Direito é formado em degraus, sendo que cada ato jurídico constitui a concretização de um outro ato de um grau superior. Por isso, todo ato acrescenta necessariamente novos elementos ao processo de aplicação da norma e a determinação desses elementos é feita com o uso de uma liberdade denominada poder discricionário. Essa concepção, conforme STASSINOPOULOS, confunde o poder discricionário com a liberdade do legislador e com aquela que possui todo órgão no exercício de suas funções.

A solução mais correta está na junção da quarta e da sexta teorias expostas. É que o poder discricionário pode ocorrer em decorrência da utilização de termos vagos (ou práticos, conforme a terminologia de Queiró) pelo legislador. Por outro lado, diante da existência desses conceitos, o administrador deverá preenchê-los mediante a escolha de soluções que são igualmente justas para o direito. Mas não é somente nessa hipótese que a discricionariedade existe. A discricionariedade pode, ainda, ocorrer quando a regra de direito se omite em mencionar a situação de fato que dá origem à aplicação da norma, quando no comando da norma é deferida certa margem de liberdade ao administrador (adotar esta ou aquela solução ou praticar ou não o ato – a lei diz pode e não deve) e quando a forma não estiver prescrita em lei.

### 2.2.3 Localização na norma

A discricionariedade, conforme afirma Celso Antônio Bandeira de MELLO<sup>11</sup>, pode residir na hipótese, no mandamento ou na finalidade da norma. Residirá na hipótese normativa, quando os pressupostos de fato por ela enunciados são descritos mediante a utilização de conceitos jurídicos indeterminados (ou práticos conforme a terminologia de Queiró).

Pela mesma razão, pode-se afirmar a existência de discricionariedade na finalidade da norma. Ressalte-se que isso não implica dizer que a finalidade é sempre discricionária nem que inexistam certos marcos a



delimitar o entendimento do administrador a esse respeito. Afirma-se, isto sim, que, em virtude da indeterminação de diversos conceitos, pode permanecer ao administrador alguma discricção no que tange à finalidade.

*Finalmente, identifica-se a existência de discricionariiedade no mandamento da norma, que ocorre quando a mesma facultar um comportamento ao invés de exigí-lo ou conferir ao administrador a responsabilidade de decidir sobre a medida a ser adotada.*

#### 2.2.4 A discricionariiedade e as funções do Estado

Há autores que admitem a existência de discricionariiedade nas três funções do Estado. Essa parece ser a posição de Karl ENGELH<sup>42</sup>. Na realidade, conforme a concepção que até agora foi exposta, verifica-se que a discricionariiedade é típica da função administrativa. Poderá ser exercida pelo poder legislativo ou pelo poder judiciário, mas nunca em decorrência das funções que lhes são próprias. É que, atualmente, não se pode falar em uma divisão estanque das três funções do Estado. É assim que os poderes legislativo e judiciário possuem, dentre suas atribuições, tarefas tipicamente administrativas (ex.: relações com os funcionários). Somente no exercício dessas atividades é que se pode falar em atividade discricionária do legislativo ou do judiciário.

Na realidade, o que ocorre é que, enquanto a liberdade do constituinte é plena, a liberdade dos demais poderes encontra certas limitações. É preciso lembrar, porém, que as limitações são diferentes para cada um deles e, portanto, a esfera de liberdade também.

É assim que a atividade administrativa somente pode ser exercida nos limites da lei (e da Constituição) e a atividade discricionária somente tem origem em uma atribuição legal.

A atividade do legislador, por sua vez, somente encontra limites na Constituição. Este possui, portanto, uma esfera de liberdade muito maior do que a do administrador, pois o seu domínio abrange todas as relações jurídicas para as quais nada foi previsto pela Constituição<sup>43</sup>. Mas há, ainda, uma outra diferença. É que, enquanto o legislador pode escolher livremente, observando apenas os princípios constitucionais e as tendências e reações sociais, o administrador deve procurar atingir a finalidade prevista pela lei<sup>44</sup>.

A atividade judicial também difere da administrativa em relação à discricionariedade. É que, enquanto nesta há a possibilidade entre duas escolhas igualmente válidas para o direito, naquela considera-se a decisão do juiz como uma verdade objetiva, a justa aplicação da lei, a única solução a ser adotada diante do caso concreto. Segundo Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, "no caso da função jurisdicional, não se pode conceber que o juiz tivesse várias opções, para escolher segundo critérios políticos; caso contrário, poder-se-ia admitir que, depois de decidir a lide, pela aplicação da lei, segundo trabalho de exegese, restariam outras soluções igualmente válidas"<sup>45</sup>.

### 2.2.5 A discricionariedade e os elementos do ato administrativo

Pode-se, ainda, analisar a discricionariedade sob o prisma dos elementos do ato administrativo. São eles: sujeito, conteúdo, forma, motivo, finalidade e causa.

O sujeito é aquele que possui a competência para a prática do ato. Somente pode realizar as atribuições que lhe foram conferidas por lei e não pode renunciá-las, pois lhe foram conferidas para o atingimento do interesse público. Nesse caso, não existe discricionariedade.

O conteúdo é aquilo que o ato enuncia. Em relação ao conteúdo pode haver discricção da Administração. Ocorre, por exemplo, quando a lei confere ao agente público a mera faculdade de agir.

A forma é o revestimento exterior do ato. A menos que a lei imponha à Administração a obrigatoriedade na utilização de uma certa forma, o ato pode ser praticado pela forma que aprouver ao administrador.

O motivo é o pressuposto de fato que serve de fundamento ao ato administrativo. Haverá discricionariedade em relação ao motivo, quando a lei não o definir ou defini-lo usando noções vagas.

Em relação à finalidade, há alguma discussão doutrinária a respeito da possibilidade da existência de discricionariedade. Vários autores consideram a finalidade como elemento vinculado do ato. A posição mais correta parece a de Celso Antônio Bandeira de Mello, considerando que, apesar de a finalidade ser sempre um interesse público, há uma margem para a discricionariedade sempre que o legislador utilizar conceitos jurídicos indeterminados na sua definição.

A causa é a relação de adequação existente entre o pressuposto de fato (motivo) e o conteúdo do ato. A causa pode ser existente ou inexistente. Inexistindo causa, o ato é inválido. Não há discricionariedade quanto a este aspecto.

### 2.2.6 O mérito do ato administrativo

O mérito do ato administrativo equivale à discricionariedade. Diz respeito ao binômio oportunidade e conveniência para a prática do ato. Difere da noção de mérito processual que é o conteúdo substancial da lide.

## 3 OS CONCEITOS JURÍDICOS INDETERMINADOS E A DISCRICIONARIEDADE

Estabelecidas as noções iniciais a respeito da discricionariedade, necessário se faz analisar os conceitos jurídicos indeterminados para verificar como se dá a relação entre eles e a discricionariedade.

### 3.1 A LINGUAGEM

A linguagem é a mais rica das formas de comunicação entre os homens. Por seu intermédio se consegue transmitir de uma maneira mais detalhada as idéias que se quer expressar. Usamos a linguagem com diversos propósitos. Por exemplo, podemos utilizá-la com um propósito descritivo, fornecendo informações a respeito do estado de certas coisas<sup>46</sup>. Podemos, também, utilizar as palavras como veículo para expressar nossos sentimentos<sup>47</sup> ou para dirigir a conduta de outras pessoas<sup>48</sup>. Finalmente, podemos falar em um uso operativo da linguagem<sup>49</sup>. Apesar das diferentes funções, essa “ferramenta” comunicacional nem sempre funciona bem. Podem haver diversos problemas a atrapalhar a comunicação.

#### 3.1.1 A carga emotiva das palavras como problema para a compreensão

A linguagem, conforme já foi visto, possui diversas funções. Sua função principal, no entanto, é a descritiva. A descrição de um fenômeno, todavia, não ocorre de modo estático. As funções que identificamos para a linguagem só podem ser separadas abstratamente, pois elas interagem. Normalmente, ao nos comunicarmos, usamos ao mesmo tempo várias das funções da linguagem. Na realidade, o que ocorre é uma predominância da descrição em nossas comunicações.

Há certas palavras que, além de seu caráter descritivo, apresentam um cunho emotivo bastante forte<sup>50</sup>. Causam respostas emotivas na maio-

ria dos homens. E essas emoções podem atrapalhar a comunicação. Há vários exemplos desse tipo de palavras<sup>51</sup>. Muitas delas são aplicadas na teoria política, podendo ser citado como exemplo o termo “direito”. É verdade que, muitas vezes, se tenta eliminar essa carga emotiva ao explicitar o sentido em que se usa um certo termo. Isso, no entanto, é praticamente impossível, pois, na maioria das vezes, tratam-se de termos incorporados há muito no linguajar cotidiano.

Ainda, em relação à carga emotiva das palavras, cumpre dizer que alguns termos podem ser bivalentes, ou seja, apresentarem um caráter descritivo em um contexto e um caráter emotivo em outro. É necessário que se atente para essa duplicidade de sentidos para que se evite a indução ao erro<sup>52</sup>.

### 3.1.2 A ambigüidade das palavras

As palavras nem sempre são usadas com o mesmo sentido nos diferentes contextos em que são empregadas. O significado de um termo depende do contexto lingüístico e da situação fática em que é empregado. É verdade que, na maioria das vezes, o contexto dissipa toda e qualquer possibilidade de confusão nos significados. Há, todavia, casos em que a dúvida subsiste, apesar dos esforços feitos para eliminá-la.

### 3.1.3 A vagueza das palavras

Outro tipo de problema que pode ocorrer na comunicação é a vagueza das palavras. Vagueza não é o mesmo que ambigüidade<sup>53</sup>. Na ambigüidade, não se sabe exatamente em que sentido se emprega uma certa palavra. Na vagueza, ao contrário, não há dúvidas em relação ao sentido. Sabe-se o sentido, mas não se sabe até onde vai a aplicação da palavra. Pode-se tomar como exemplo a idade e a altura. Quantos anos deve ter uma pessoa para ser considerada velha? Quanto deve medir alguém para ser considerado baixo? Nesses casos, sabemos que uma pessoa com 100 anos de idade deve ser considerada velha e que um homem adulto com a altura de um metro e cinquenta centímetros deve ser considerado baixo, mas há, entre os extremos, uma espécie de “zona de penumbra”, onde não se sabe responder a essas questões.

### 3.1.4 A relação entre a linguagem e a realidade

Há duas concepções principais acerca da relação entre a linguagem e a realidade a que ela se refere. A primeira é a que corresponde à chamada

teoria essencialista. Essa corrente afirma haver entre o direito e a linguagem uma relação ontológica. A língua seria um instrumento que reflete a realidade: os conceitos lingüísticos, um espelho da essência existente nas coisas e as palavras, o modo pelo qual esses conceitos são veiculados. Haveria um núcleo invariável nas palavras que possibilitaria a identificação dos elementos da realidade que a elas correspondem. Ocorre que esse realismo verbal sofre sérias objeções<sup>51</sup>. Uma mesma palavra representa diferentes realidades. Por exemplo, “cabo” não é apenas uma haste de sustentação, mas também uma patente militar e um acidente geográfico<sup>55</sup>.

À concepção essencialista opõe-se a concepção convencionalista ou nominalista. Essa corrente considera a linguagem como um conjunto de signos cuja relação com a realidade é estabelecida de modo arbitrário pelos homens<sup>56</sup>. O termo arbitrário, no presente caso, significa que não há nenhuma ligação natural entre o signo e a realidade que ele designa. A relação, por isso, é imotivada<sup>57</sup>. Apesar da inexistência de uma relação ontológica entre o signo e o seu significado, o emprego dos signos não é livre. Está sempre condicionado por fatores históricos. A língua que utilizamos é sempre uma herança das gerações que nos precederam<sup>58</sup> e está em constante transformação.

Devido a essa realidade, o que se deve levar em conta é o uso dos conceitos que varia no tempo e no espaço. A questão da busca da essência das coisas deixa de ter sentido e é substituída pela busca dos critérios vigentes de utilização das palavras. As definições, por isso, têm caráter nominal e não real, já que a realidade depende do modo como definimos um conceito<sup>59</sup>.

### 3.1.5 A concepção de linguagem adotada pela ciência positiva

Os cientistas, de um modo geral, adotam uma concepção essencialista da linguagem. Consideram, por isso, ser possível no âmbito do direito a elaboração de conceitos reais. Mantêm a idéia de que a definição de um termo reflete a essência dos objetos descritos, adotando, assim, uma visão conservadora da teoria da língua.

Essa posição é equivocada, pois já se demonstrou no item anterior a impossibilidade de se estabelecerem conceitos reais.

### 3.1.6 Os problemas ocasionados pela linguagem na busca do conhecimento

Já se comprovou, neste estudo, que a linguagem pode ocasionar diversos problemas no interior de uma situação comunicacional. Esses problemas são, na realidade, maiores do que podem parecer de início.

É que eles ocorrem não somente na transmissão de idéias, mas na própria apreensão de um objeto. É que o ser humano pensa por intermédio de conceitos e símbolos lingüísticos e esses símbolos são bastante imprecisos. Devido a esse fato, há sempre uma porção da realidade que escapa por não se conseguir exprimi-la.

A linguagem capta, portanto, porções do real e as retira da mobilidade que lhes é intrínseca para lhes conferir um caráter estático.

### 3.1.7 A linguagem e o direito

O Direito se expressa através da linguagem. Apresenta, portanto, todos os problemas que já foram referidos<sup>60</sup>. De fato, a relação entre o Direito e a linguagem é essencial, não no sentido anteriormente exposto, mas na acepção de que o Direito não existe sem a linguagem, assim como não existe pensamento fora da linguagem<sup>61</sup>.

Utilizando-se da linguagem natural, o Direito não consegue uma precisão em todos os seus termos. Contudo, como assevera Regina Helena COSTA, "é necessário que seja desse modo, vez que o Direito traz regras de disciplina social de condutas concretas e, portanto, sua linguagem deve ser acessível às pessoas comuns"<sup>62</sup>. A linguagem jurídica deve ser inteligível, pois, caso contrário, não haveria como aplicar o princípio de que a ignorância das leis não excusa ninguém do seu cumprimento (art. 3º da Lei de Introdução ao Código Civil).

Mas a linguagem comum, embora mantenha o seu núcleo significativo, muitas vezes sofre uma certa mutação ao ser incorporada pelo direito. Essa mutação pode ocasionar a redução nos problemas de compreensão pela melhor delimitação dos conceitos que são utilizados, embora não chegue a eliminá-la por completo.

## 3.2 OS CONCEITOS JURÍDICOS

Os problemas apresentados pela linguagem já foram demonstrados. Isso, contudo, não significa que todos os conceitos utilizados sejam imprecisos. Na realidade, o grau de indeterminação varia. Há, por isso, con-

ceitos que são inequívocos e outros cuja equívocidade dificilmente pode ser sanada<sup>63</sup>.

É assim que se pode contrapor os conceitos jurídicos determinados aos conceitos jurídicos indeterminados<sup>64</sup>. Os primeiros são aqueles que delimitam a realidade à qual se referem de maneira precisa e inequívoca ou ao menos possibilitam que possa ser precisada diante do contexto em que se encontram.

Já os segundos, são dotados de um grau de indeterminação bastante elevado, o que dificulta a apreensão de seu conteúdo. Apesar de procurarem delimitar a realidade, eles não o conseguem, a não ser dentro de limites bastante amplos, pois não podem ser quantificados ou determinados rigorosamente. Isso, todavia, não significa que não haja limites para o seu campo significativo. A esse respeito, deve-se ter em mente que todo conceito indeterminado é finito, uma vez que as palavras têm um conteúdo mínimo, sem o qual a comunicação seria impossível.

Verifica-se, assim, que os conceitos jurídicos indeterminados apresentam um núcleo e um halo conceitual. Sempre que temos uma noção clara do conteúdo e da extensão de um conceito, estamos no domínio do núcleo conceitual. Onde as dúvidas começam, começa o halo do conceito<sup>65</sup>.

Isso implica dizer que há certas situações que fatalmente estarão incluídas no conceito. Outras, por sua vez, jamais serão por ele abrangidas. Outras, ainda, estarão numa zona de incerteza onde não é possível dizer se podem ser enquadradas no limite do conceito. Estabelecida essa estrutura do conceito jurídico indeterminado, a dificuldade desaparece tanto na zona de certeza positiva quanto na zona de certeza negativa e permanece somente no halo do conceito<sup>66</sup>. Delimita-se, com isso, a sua extensão.

É justamente nessa zona de incerteza (halo) que reside a discricionariedade existente nos conceitos jurídicos indeterminados. Essa é a posição que se adota no presente trabalho e que será detalhada mais adiante, embora vários autores dela discordem. É assim que Queiró<sup>67</sup> considera que a discricionariedade existe somente nos conceitos jurídicos indeterminados, aos quais ele denomina de práticos. A essa concepção, são opostas as considerações já feitas anteriormente, demonstrando que a discricionariedade não decorre somente da utilização de conceitos práticos pelo legislador. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA e Tomás-Ramón FERNÁNDEZ<sup>68</sup>, por sua vez, fundados na doutrina germânica,

caminham em direção diametralmente oposta e consideram que inexistem a discricionariedade nos conceitos jurídicos indeterminados. Afirmando esses autores que a indeterminação dos conceitos ao nível da norma não significa que não possam ser determinados diante do caso concreto. Sob esse prisma, ou existe a boa fé ou ela inexistente e isso torna a aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados um simples caso de aplicação da norma. No dizer dos autores *tertium non datur*.

A solução, talvez a melhor, é a que considera a existência de discricionariedade nos conceitos jurídicos indeterminados, mas não em todas as hipóteses. É que, como já se expôs anteriormente, a indeterminação dos conceitos é reduzida pelo contexto em que estão inseridos e pela mutação que sofrem em virtude da apropriação pelo direito.

Mas há, ainda, outros fatores a reduzir a imprecisão. Um deles é a interpretação. Antes de proceder a uma apreciação subjetiva, o agente público deve interpretar a norma de acordo com as demais regras existentes no ordenamento jurídico e, ao final, encontrará um preceito muito mais completo do que o anterior, pois, conforme Soler, o simples fato de um conceito da linguagem comum passar a integrar uma lei é suficiente para inocular-lhe maior grau de precisão<sup>69</sup>. Terminada a interpretação, deve o resultado ser cotejado com o caso concreto, pois a análise dos fatos pode demonstrar que, dentre as várias soluções possíveis, somente uma atende ao interesse público de modo ótimo. É por isso que Celso Antônio Bandeira de MELLO<sup>70</sup> afirma que a discricionariedade está indissolúvelmente ligada a dois tópicos: a-) ao exame da norma jurídica responsável pela existência da liberdade; b-) ao exame do caso concreto.

É que o primeiro prisma de análise para a existência da discricionariedade reside no plano da norma. Uma vez existente no plano normativo, passa-se, então, ao plano fático. É que a existência de discricionariedade na norma é requisito indispensável, mas não é suficiente para a existência de competência discricionária, pois o caso concreto pode estar na zona de certeza existente no conceito.

Desse modo, reduzem-se bastante as hipóteses de discricionariedade, sem que desapareçam por completo. É que há um limite, bem observado por Bernatzik, para a determinação do conceito. “É um limite além do qual nunca terceiros podem verificar a exactidão ou não exactidão da conclusão atingida. Pode dar-se que terceiros sejam de outra opinião,



mas não podem pretender que só eles estejam na verdade, e que os outros tenham uma opinião falsa<sup>71</sup>. Somente nesse caso é que se pode falar em discricionariedade.

### 3.3 O CONTROLE DA DISCRICIONARIEDADE

Hans Huber afirma que “a discricionariedade é o Cavalinho de Tróia dentro do Estado de Direito<sup>72</sup>”. Faz essa afirmação por considerá-la como um resto irredutível do antigo modo de governar que subsiste até hoje.

Conforme já foi exposto anteriormente, consideramos a discricionariedade como uma faculdade conferida pela lei e isso acarreta a impropriedade dessa afirmação. Não obstante essa consideração, necessário se faz uma espécie de controle por parte do Poder Judiciário, pois “a discricionariedade constitui a chave de equilíbrio entre as prerrogativas públicas e os direitos individuais. Quanto maior a extensão da discricionariedade, mais risco correm as liberdades do cidadão<sup>73</sup>”.

Por outro lado, esse controle não pode ser excessivamente amplo, pois, nesse caso, o Poder Judiciário acabaria por invadir a esfera de competência do Poder Executivo.

Tendo em vista essas reflexões, podemos afirmar que o Poder Judiciário poderá analisar a discricionariedade sob os seguintes aspectos:

- a) os motivos – os motivos devem ser existentes e idôneos à prática do ato;
- b) a finalidade – a finalidade a ser alcançada deve ser obedecida sob pena de configuração do vício do desvio de poder;
- c) a causa do ato – a causa, entendida como a relação de adequação entre o motivo e o conteúdo do ato, deve ser pertinente;
- d) a razoabilidade – o ato praticado deve ser razoável, no sentido de procurar alcançar a solução ótima para o caso concreto;
- e) a observância – ou seja, a consideração dos elementos vinculados do ato.

### CONCLUSÕES

1) A discricionariedade não é o resultado da mera possibilidade de fato da escolha entre duas condutas possíveis. Resulta, isto sim, da possibilidade jurídica da realização dessa escolha.

2) A discricionariedade não é um poder especial da Administração. É apenas um modo de ser do mesmo dever-poder de atender às necessidades coletivas.

3) A lei confere ao administrador a discricionariedade para possibilitar a melhor solução diante do caso concreto.

4) A discricionariedade subsiste no Estado de Direito devido a uma impossibilidade material, lógica e jurídica de o legislador prever todas as condutas possíveis para o administrador em todas as situações.

5) Há atos plenamente vinculados, embora inexistam atos plenamente discricionários.

6) Discricionariedade e arbitrariedade são conceitos distintos.

7) A dinâmica da discricionariedade é a seguinte: há uma faculdade discricionária que é exercida por meio da atividade discricionária e que tem como resultado o ato discricionário.

8) A discricionariedade é peculiar à função administrativa.

9) Os conceitos jurídicos indeterminados possuem um campo significativo finito.

10) É no halo dos conceitos jurídicos indeterminados que reside a discricionariedade, quando existente no seio deles.

11) A existência de indeterminação no plano normativo não significa necessariamente a existência de discricionariedade no mundo dos fatos.

12) A discricionariedade não reside somente nos conceitos jurídicos indeterminados.

13) É necessário o controle jurisdicional da discricionariedade.

## BIBLIOGRAFIA

ALESSI, Renato. *Instituciones de derecho administrativo*. Barcelona : Bosch, 1970.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *O dever da fundamentação expressa de actos administrativos*. Coimbra: Almedina, 1992.

CAETANO, Marcello. *Manual de direito administrativo*, 10.ed. Coimbra : Almedina, 1991, v. 1.

\_\_\_\_\_. *Princípios fundamentais do direito administrativo*. 1. reimp., Coimbra : Almedina, 1996.

CAMPAZ, Walter. Discricionariedade. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 47-48, p. 28-37, 1978.

CARRIÓ, Genaro. *Notas sobre derecho y lenguaje*. Buenos Aires : Abeledo Perrot, 1990.

\_\_\_\_\_. *Sobre los límites del lenguaje normativo*. Buenos Aires : Astrea, 1973.

- CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho administrativo*. 5.ed. Buenos Aires : Abeledo-Perrot, 1994. v. 2.
- COSTA, Regina Helena. Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa. *Revista de Direito Público*. São Paulo, n. 95, p. 125-138. 1990.
- CRETELLA Jr., José. *Curso de direito administrativo*. 11.ed. Rio de Janeiro : Forense. 1991.
- \_\_\_\_\_. *Dos atos administrativos especiais*. 2.ed. Rio de Janeiro : Forense. 1995.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo : Atlas, 1991.
- DROMI, José Roberto. *El acto administrativo*. Madrid : Instituto de Estudios de Administración Local, 1985.
- DROMI, Roberto. *Derecho administrativo*. 5.ed. Buenos Aires : Ciudad Argentina. 1996.
- ENGLISH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. 6.ed. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian. 1988.
- ENTERRIA, Eduardo Garcia de e FERNANDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. 7.ed. Madrid : Civitas. 1994. v. 1.
- FALLA, Fernando Garrido. *Tratado de derecho administrativo*. 9.ed. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales. 1985. v. 1.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. São Paulo : Malheiros. 1994.
- GOMES, José Osvaldo. *Fundamentação do ato administrativo*. 2.ed. Coimbra : Coimbra. 1981.
- GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. 3.ed. Buenos Aires : Macchi, 1995. t. 1.3.
- GRAU, Eros Roberto. Poder discricionário. *Revista de Direito Público*. São Paulo, n. 93, p. 41-46. 1993
- GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo, n. 12, p. 84-115. 1995.
- JANNOTTI, Onaldo Franco. Conceitos indeterminados e origem lógico-normativa da discricionariedade. *Revista de Direito Público*. São Paulo, n. 64, p. 37-54, 1982.

- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1996.
- \_\_\_\_\_. Poder discricionário da administração. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 610, p. 38-45, 1986.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 20.ed. São Paulo : Malheiros, 1995.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e controle judicial*. São Paulo : Malheiros, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Curso de direito administrativo*. 8.ed. São Paulo : Malheiros, 1996.
- \_\_\_\_\_. Poder discricionário. *Revista de Direito Público*. São Paulo, n. 76, p. 99- 09, 1985.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Ato administrativo*. 3.ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1992.
- PEREIRA, André Gonçalves. *Erro e ilegalidade no ato administrativo*. Lisboa : Ática, 1962.
- \_\_\_\_\_. *Direito administrativo*. 3.ed. São Paulo : Atlas, 1992.
- QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. *Reflexões sobre a teoria do desvio de poder em direito administrativo*. Coimbra : Coimbra, 1940.
- SAUSURE, Ferdinand. *Curso de lingüística geral*. São Paulo : Cultrix, 1999.
- SOUZA, Antônio Francisco. *Conceitos indeterminados no direito administrativo*. Coimbra : Almedina, 1994.
- STASSINOPOULOS, Michel. *Traité des actes administratifs*. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudenece, 1973.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Discricionariedade e revogação do ato administrativo. *Revista de Direito Público*. São Paulo, n. 79, p. 132-138, 1986.

## NOTAS

<sup>1</sup> Themistocles Brandão Cavalcanti. Do poder discricionário. Seleção Histórica da *Revista de Direito Administrativo* p. 431 (antigo originalmente publicado na *Revista de Direito Administrativo* n. 101)

<sup>2</sup> Victor Nunes Leal. *apud* Odete Medauar. *Poder discricionário da administração* p. 38

<sup>3</sup> *Apud* Afonso Rodrigues Queiroz. *Reflexões sobre a teoria do desvio de poder em direito administrativo* p. 87

<sup>4</sup> “Desde o principio, o direito administrativo caracterizou-se pelo duplo aspecto, de um lado voltado para a manutenção da autoridade do poder publico e, de outro, para o respeito pelas liberdades do cidadão. No decurso da evolução do direito administrativo houve o predomínio ora de um ora de outro aspecto. No primeiro periodo, da *justice retentive*, enquanto o contencioso administrativo esteve vinculado ao imperador (fase do administrador juiz) prevaleceu o caráter autoritário das normas que disciplinavam a atuação administrativa, fortemente centralizada. Com a instauração do Estado liberal, pendeu-se para o lado oposto, ou seja, para a proteção das liberdades individuais, o que mais contribuiu para isso foi a atribuição de função jurisdicional propriamente dita, desvinculada do Poder Executivo, aos órgãos do contencioso administrativo. Abandonou-se a fase da *justice retentive* e entrou-se na fase da *justice deleguee*, quando a decisão profere-

rida pelo juiz, passa a ser definitiva" (Mariana Sylvia Zanella Di Pietro, *Discricionariedade administrativa na*

*Constituição de 1988*, p. 17).

"Por todo o tempo que o Estado-Polícia regeu na Europa a vida administrativa, o problema não se pôs, e não podia pôs-se, esta não se desenvolveu em obediência aos ditames duma norma geral e absoluta com eficácia legal, mas sim subordinada a vontade soberana do Príncipe, actuando por meio de ordens e instruções sem eficácia bilateral" (Afonso Rodrigues Queiroz, *Reflexões sobre a teoria do desvio de poder em direito administrativo*, p. 98-99).

"A Administração Pública, em especial na fase inicial, não estava vinculada a qualquer tipo de norma que limitasse a sua atividade, sendo aquela que pudessem do monarca. Há o império do arbítrio, não no sentido de injustiça, mas no sentido de ausência de limitações legais. Segundo Fiorini, só nesta forma de Estado pode-se accentuar como um elemento exato a qualificação de 'ato discricionário', que tanto podia significar um ato para esse aspecto, ou dizer que o Direito pode ser negado em suas exigências de fundo ou em sua forma".  
 "Destes dois momentos justamente o momento típico da arbitrariedade é o segundo, quer dizer, a negação do Direito quanto a sua forma. Dêz-se, daí, que a arbitrariedade, em princípio, não há porque iguala a injustiça. São conceitos distintos. A arbitrariedade pode ser justa e pode ser injusta" (Mariana Sylvia Zanella Di Pietro, *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*, p. 15).

"A grande novidade do Estado de Direito certamente terá sido subjugar totalmente a ação do Estado a um quadro normativo, que se faz, assim, impositivo para todos – Estado e indivíduos. Se fôssemos buscar as raízes produtivas da criação popular do Estado de Direito, poderíamos receber a seguinte matriz: o Estado de Direito é resultante da coexistência de duas vertentes de pensamento: o pensamento de Montesquieu e o pensamento de Rousseau. (1) pensamento de Rousseau, que em sua última e derradeira instância se apoia na ideia da igualdade – sustenta a soberania popular. Sendo todos os homens iguais, todo o poder a eles pertence. (2) Estado receptor parcelas de poder detidas pelo povo, detidas pelos vários indivíduos da sociedade, mas, pelo contrário, seria uma directiva resultante da vontade consociada dos vários indivíduos que compõem o todo social. É a ideia de soberania popular, e a ideia de democracia. De outro lado, o pensamento de Montesquieu, mas precisamente, fundava-se na seguinte constatação, por ele afirmada como uma desmentida historicamente e algo que realmente não se pode contestar. Todo aquele que tem o poder, tende a abusar dele. Contudo assim, que o poder detinha o poder, porque o poder vai ao onde encontra limites. Há a sua clássica formulação de que, para contê-lo e necessário que há aquele que julga nem julga nem execute, que aquele que executa nem julga e nem faça as leis, e que aquele que julga nem faça as leis nem execute. A coexistência desses dois modos de pensamento (de Rousseau e de Montesquieu), dessas duas concepções políticas, haverá de se justificar em um modelo, que é o modelo conhecido como Estado de Direito" (Célio Antônio Bandeira de Mello, *Teoria discricionária*, p. 99-100).

"Em suma, o conceito de Direito na esfera do Direito administrativo e, infelizmente, enquanto nos fornece, como sua determinação própria para esta ciência, o conceito de Administração legal ou duma *governance* (*Governance*)" (Afonso Rodrigues Queiroz, *Reflexões sobre a teoria do desvio de poder em direito administrativo*, p. 94).

A Constituição Federal de 1988 adota esse sistema mediante seus artigos 1º § único e art. 2º.

"Isso permite dizer, sem nenhum receio de equívoco, que a realidade administrativa e fundamental e essencialmente uma realidade sublegal, infralegal. Adverteza também a dizer, diante do sistema consociacional brasileiro, que a relação que media entre o administrado e a lei é menos rígida do que a relação que media entre a Administração e a lei. Em outros termos, a atividade administrativa e uma atividade muito menos assustadamente vinculada a um quadro normativo consistente do que a atividade dos particulares. Esta ideia costumava ser sentidamente expressada através das seguintes asserções – enquanto o particular pode fazer tudo aquilo que não lhe é proibido, estando em vigor portanto o princípio geral de liberdade, e a Administração só pode fazer o que lhe é permitido. Logo, a relação existente entre a Administração e a lei é não apenas uma relação de não contradição, enquanto que a relação existente entre a Administração e a lei é não apenas uma relação de não contradição, mas é também uma relação de submissão". (Célio Antônio Bandeira de Mello, *Discricionariedade e controle jurisdicional*, p. 12-13).

"A essência do direito privado está na autonomia da vontade dos respectivos sujeitos, a essência do direito

público, do direito administrativo *in specie*, esta na obrigação para os respectivos agentes de realizarem os interesses que as leis lhes entregam para que deles curem. “Atinge este fim, fundado nesta norma” (Afonso Rodrigues Queiro, Op. cit., p. 100-101)

<sup>12</sup> Apesar de o conceito de função ser mais utilizado pelo direito público, também não perde sua utilidade no direito privado. Queiro observa a esse respeito que “quando um particular deve agir, realizou obrigatoriamente um particular complexo de interesses alheios, devemos crer que ele realiza uma função especificamente pública” (Ibid., p. 100). Celso Antônio Bandeira de Mello também adota a mesma opinião e cita como exemplos a tutela, a curatela e o patrio poder. (Celso Antônio Bandeira de Mello, Op. cit., p. 14).

<sup>13</sup> “Em Direito, esta voz função quer designar um tipo de situação jurídica em que existe, previamente assinalada por um comando normativo, uma finalidade a cumprir e que *deve ser* obrigatoriamente atendida por alguém, mas no interesse de outrem, sendo que este sujeito - o obrigado - para desincumbir-se de tal dever, necessita manejar poderes indispensáveis à satisfação do *interesse alheio* que esta a seu cargo prover. Daí, uma distinção clara entre a função e a faculdade ou o direito que alguém exercita em seu pro. Na função o sujeito exercita um poder, porém o faz em proveito alheio, e o exercita não porque acaso queira ou não queira. Exercita-o porque é um *dever*. Então, pode-se perceber que o eixo metodológico do Direito Público não gira em torno da idéia de poder, mas gira em torno da idéia de *dever*” (Celso Antônio Bandeira de Mello, *Discrecionalidade e controle jurisdicional*, p. 13-14)

<sup>14</sup> “Na ciência do Direito Administrativo, erradamente e até de modo paradoxal, quer-se articular os institutos do direito administrativo – inobstante ramo do direito público – em torno da idéia de poder, quando o correto seria articulá-los em torno da idéia de *dever*, de finalidade a ser cumprida. Em face da finalidade, alguém – a Administração Pública – está posta numa situação que os italianos chamam de “*doverosita*”, isto é, sujeição a esse dever de atingir a finalidade. Como não há outro meio para se atingir esta finalidade, para obter-se o cumprimento deste dever, senão irrogar a alguém certo *poder instrumental*, ancilar ao cumprimento do dever, surge o poder, como *mera decorrência*, como *mero instrumento impostergável para que se cumpra o dever*. Mas é o dever que comanda toda a lógica do Direito Público” (Ibidem, p. 14-15).

<sup>15</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello, *Discrecionalidade e controle jurisdicional*, p. 15

<sup>16</sup> Cf. Regis Fernandes de Oliveira, *Atos administrativos*, p. 79

<sup>17</sup> Cf. Renato Alessi, *Instituciones de derecho administrativo*, p. 187.

<sup>18</sup> Cf. Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, p. 442

<sup>19</sup> Cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de direito administrativo*, p. 249

<sup>20</sup> Cf. Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, p. 442-443

<sup>21</sup> “... quando a norma jurídica vinculadamente estabelece um único comportamento perante situação definida em termos objetivos, ninguém duvida que ela quer um *comportamento ótimo* e que foi considerado possível pré-definiu a conduta destarte qualificada como ideal para atender ao interesse que se propôs a tutelar, por isso o fez em termos de vinculação total” (Celso Antônio Bandeira de Mello, *Discrecionalidade e controle jurisdicional*, p. 32).

<sup>22</sup> Odete Medauar menciona um exemplo que serve para ilustrar em um primeiro momento a diferença entre o “poder vinculado” e o “poder discrecional”. “O poder vinculado teria seu exercício comparável ao de uma funcionária de um teatro a quem o espectador mostra sua entrada numerada e aquela deve mostrar-lhe o lugar marcado no bilhete. O poder discrecional seria comparado a funcionária do teatro quando as entradas não são numeradas e, então, encaminha o espectador para onde quiser” (Odete Medauar, *Poder discrecional da administração*, p. 43). Para procurar adequar o exemplo a concepção adotada no presente trabalho, poder-se-ia dizer que, na realidade, a funcionária, caso não existam cadeiras numeradas, deve encaminhar o espectador ao melhor lugar disponível e não “para onde quiser”.

<sup>23</sup> “Na minha maneira de ver, põe-se em evidência uma particularidade dos conceitos de discrecionalidade quando nos centramos no conteúdo intrínseco do critério “possibilidade de escolha” e ao mesmo tempo pensamos naquilo que BRUNS disse a esse respeito: “Sem termos que nos deixam envolver nas sutilezas lógicas e filosóficas do conceito de possibilidade, que tantos aspectos apresenta, podemos salientar que a possibilidade de que agora falamos é não apenas uma possibilidade de facto, mas também uma possibilidade jurídica – é o direito, quase sempre a lei, que numa parte da norma abre a possibilidade de uma escolha

entre várias alternativas de facto possíveis” (Karl Englich. *Introdução ao pensamento jurídico* p. 219)

<sup>21</sup> “Ressalte-se devidamente que, se ‘liberdade’ ainda há, não se trata de liberdade apesar da lei – em outros termos: resultante de um espaço não normado, não atingido pela lei – mas ‘liberdade’ por força da lei, isto é, liberdade que a lei, por alguma razão, concede à Administração. E nem poderia ser diferente, eis que, se ao administrador so se reconhecem aqueles poderes expressamente outorgados por lei, a ausência dela não pode significar outorga de poderes, mas antes negação deles” (Carlos Ari Sundfeld. *Discrecionabilidade e revogação do ato administrativo* p. 133).

<sup>22</sup> “Parece pacífico que a discrecionabilidade não constitui um poder particular da Administração. É, antes de mais nada um modo de ser do poder” (Walter Campaz. *Discrecionabilidade* p. 30). No mesmo sentido é a opinião de Carlos Roberto Grau. “Dar a verificação de que, hoje, a expressão (poder discrecionário) não conota poder titulado pela administração, de atuar discrecionariamente, mas antes, pelo contrário, um certo modo (discrecionário) de atuar, no exercício da função administrativa, ou seja, ao dar cumprimento ao dever-poder de gerir a *res publica*” Carlos Roberto Grau. *Poder discrecionário*, p. 411.

<sup>23</sup> Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández. *Curso de derecho administrativo* p. 443.

<sup>24</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello. *Curso de direito administrativo* p. 549.

<sup>25</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello. *Discrecionabilidade e controle jurisdiccional* p. 32-33.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>27</sup> José Cretella Júnior. *Curso de direito administrativo*, p. 220.

<sup>28</sup> Antônio Francisco de Sousa. *Conceitos indeterminados no direito administrativo* p. 17.

<sup>29</sup> “Em direito público o acto funciona como consequência jurídica (*Rechtsfolge*), exactamente porque é obrigatório. Por sua vez, a norma e obra de um legislador, e seria insensato negar que a este legislador é impossível, material e logicamente impossível, para infinitíssimas hipóteses, transmitir ao agente mais do que ordens e enunciar os factos com conceitos de carácter em certa medida vago e incerto de tal maneira que o agente ao executar essas ordens e interpretar esses conceitos deve fixar-se, devendo agir em uma dentre várias interpretações possíveis destes últimos” (Afonso Rodrigues Queiroz. *Reflexões sobre a teoria da desvio de poder em direito administrativo* p. 105-106).

<sup>30</sup> Afonso Rodrigues Queiroz afirma que “há, porém, um certo limite para a determinação dos conceitos utilizados pelas normas, além do qual não há legislador que, enquanto tal, possa ir, sob pena de passar da abstracção à individualização, da norma abstracta à ordem individualizada, quer dizer, sob pena de abandonar o objectivo do próprio Estado de Direito”. Afirma, ainda, que “o legislador, para se manter tal, tem, pois, que deixar à Administração, uma certa margem de discrecionabilidade. Pode, sim, fazê-la desaparecer, mas para isso tem de sacrificar a sua própria qualidade de legislador” (Afonso Rodrigues Queiroz. *Reflexões sobre a teoria da desvio de poder em direito administrativo* p. 108-111). No mesmo sentido é a opinião de Régis Fernandes de Oliveira. “Demais disso, impõe-se notar que, caso possível fosse o legislador descer a minúcias e utilizando-se da cibernética, pudesse prever, na atividade legislativa, todas as ocorrências possíveis, então teríamos, pura e simplesmente, a substituição de um órgão do poder por outro, ou seja, teríamos a supressão do órgão administrativo ou executivo. Este não passaria de mero cumpridor de ordens emanadas, concretamente, do Poder Legislativo. Em sendo assim, ocorreria verdadeira invasão dos órgãos encarregados do exercício do poder, com a dualidade deles e perderia validade a noção tripartida, consagrada em nosso direito positivo. Há, pois, a impossibilidade jurídica da previsão legislativa ampla, sob pena de invasão e substituição indevida dos órgãos do poder” (Régis Fernandes de Oliveira. *Ato administrativo* p. 84-85).

<sup>31</sup> Cf. Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández. *Curso de derecho administrativo* p. 444.

<sup>32</sup> Em sentido contrário: “Não há, rigorosamente, nenhum ato totalmente vinculado ou totalmente discrecionário. Existem matizes de preponderância, mais ou menos acentuadas, dando relevo à parte livre ou subordinada da manifestação administrativa” (José Cretella Júnior. *Dos atos administrativos especiais* p. 158). “En realidad, nunca las atribuciones de un órgano administrativo podrán ser totalmente regladas o totalmente discrecionales, es imposible en la práctica – e inconveniente – prever hasta el último detalle de lo que el órgano debe hacer – siempre quedará algún pequeño margen que deberá dejarse necesariamente al arbitrio del funcionario actuante. Lo mismo ocurre a la inversa – jamás existirá una norma tal que autorice a un funcionario a hacer absolutamente cualquier cosa – sin limitación alguna, siempre existirá alguna

outra norma o principio que le fije de antemano ciertos principios a que deberá ajustar su acción” (Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo*, p. 28)

<sup>36</sup> “Por aí se vê que a discricionariedade é sempre relativa e parcial, porque, quanto à competência, à forma e à finalidade do ato, a autoridade está subordinada ao que a lei dispõe, como para qualquer ato vinculado” (Hely Lopes Mello, *Curso de direito administrativo brasileiro*, p. 103)

<sup>37</sup> Cf.: Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de direito administrativo*, p. 250.

<sup>38</sup> “Adotando o entendimento de Cretella Júnior e Seabra Fagundes, concordamos também com Mortati, para quem o tema da ‘discricionariedade’ abrange tanto o ‘poder discricionário’ como a ‘atividade discricionária’ e o ‘ato discricionário’, isto é, três momentos distintos, mas necessariamente ligados entre si. Evidente que o poder discricionário é uma faculdade, a atividade discricionária é o exercício de funções com utilização do poder discricionário, enquanto o ato administrativo discricionário é o resultado do exercício desse poder, seu resultado concreto” (Odete Medauar, *Poder discricionário da administração*, p. 39)

<sup>39</sup> “Embora se reconheça a inexistência de atos totalmente discricionários, não se vê impropriedade no uso da locução, entendendo-se que significa ela o exercício da atividade discricionária que remanesce à Administração por oposição ou contraste aos atos vinculados. Daí porque será utilizada, também, no decorrer da exposição” (Régis Fernandes de Oliveira, *Ato administrativo*, p. 81).

<sup>40</sup> Utiliza-se como base para este tópico a síntese feita por Michel Stassinopoulos em *Traté des actes administratifs*, p. 157-160.

<sup>41</sup> Cf.: Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de direito administrativo*, p. 554-557.

<sup>42</sup> “De modo algum se pode afirmar a priori que a ‘sede’ do poder discricionário, tal como o entendemos, seja exclusivamente a administração – que, portanto, poder discricionário e discricionariedade administrativa se identifiquem. Abstrando de todo da ‘discricionariedade do legislador’ e da ‘discricionariedade do governo’, e plenamente defensável o ponto de vista de que também existe o poder discricionário judicial” (Karl Engisch, *Introdução ao pensamento jurídico*, p. 226)

<sup>43</sup> “L’action du législateur ne trouve ses limites que dans les dispositions de la Constitution, tandis que celle de l’exécutif a les siennes tant dans la Constitution que dans les lois ordinaires. Or, il est évident que la liberté du législateur diffère essentiellement du pouvoir discrétionnaire. La liberté du législateur est beaucoup plus large que le pouvoir discrétionnaire de l’administration. Elle embrasse le domaine entier des relations juridiques pour lesquelles rien n’a été prévu dans la Constitution.” (Michel Stassinopoulos, *Traté des actes administratifs*, p. 139)

<sup>44</sup> “La liberté du législateur est différente du pouvoir discrétionnaire, pour une autre raison: le législateur choisit les règles de droit en appréciant librement les tendances et les réactions sociales, alors que l’organe administratif est toujours au service de la loi et que sa tâche consiste à chercher la meilleure façon de réaliser la volonté du législateur” (ibid., p. 140)

<sup>45</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*, p. 46

<sup>46</sup> “En ocasiones usamos el lenguaje con un propósito primordialmente descriptivo para informar acerca de ciertos fenómenos o estados de cosas. Hay, pues, una función o uso descriptivo del lenguaje” (Genaro R. Carrió, *Notas sobre derecho y lenguaje*, p. 16)

<sup>47</sup> “Solemos valernos de ellas como vehículo o medio para expresar nuestros sentimientos, no en el sentido de describirlos, sino de exteriorizarlos, de darles, por decir así, salida o escape. O bien los usamos para provocar en el prójimo ciertos sentimientos, solidarios o no con los nuestros, para despertar en él compasión, admiración, envidia, encono o ira, para justificarnos ante sus ojos, para modificar su actitud frente a algún suceso o persona, para infundir en él resignación u optimismo etc.” (ibid., p. 16)

<sup>48</sup> “Otras veces nuestro propósito central al usar ciertas fórmulas verbales es dirigir el obrar de otras personas. Nos valemos del lenguaje para inducir a otro a hacer tal o cual cosa, a comportarse de determinada manera. Se habla, por ello, de una función o uso directivo del lenguaje” (ibid., p. 16)

<sup>49</sup> “Se habla también de un uso operativo del lenguaje, que ofrece características muy especiales. Cuando al otorgar su testamento ológrafo el testador escribe: ‘Instituyo como heredero universal de mis bienes a X’, está usando palabras de una manera no asimilable a los otros usos del lenguaje hasta aquí aludidos. Ese enunciado no es, obviamente, una descripción de lo que el testador está haciendo, ni de ninguna otra



*cosa. Si bien exterioriza un cierto estado de ánimo (el deseo de beneficiar a X), su función central no es esa, sino la de beneficiar a X (lo que no impide que, en los hechos, pueda resultar un intento frustrado de ello). Al formular ese enunciado el testador está haciendo una cosa muy específica, que presupone la existencia de un sistema de reglas vigentes: está instituyendo un heredero. Del mismo modo, cuando digo a otro "lo saludo cordialmente", o "le prometo que iré", estoy realizando con palabras actos que, según ciertas convenciones en vigor, constituyen un saludo o una promesa, cualquiera sea el grado de sinceridad que haya detrás de ellos. Para aludir a esta función de las palabras - que tanta importancia tiene en el campo del derecho - se puede hablar de un uso operativo del lenguaje" (Ibid., p. 17)*

<sup>7</sup> *"Una de las causas que hacen que la forma gramatical no sea una guía segura es que existen numerosas palabras que al margen o con independencia de lo que podríamos llamar su significado descriptivo, tienen la virtud, por decir así, de provocar sistemáticamente determinadas respuestas emotivas en la mayoría de los hombres. Los ejemplos son, por cierto, abundantes. Las palabras que se usan con mayor frecuencia y brio en la teoría política pertenecen a esa copiosa familia" (Genaro R. Carniò, *Notas sobre derecho y lenguaje*, p. 18)*

<sup>8</sup> *"En algunos casos, frente al uso de ciertas palabras, resulta tarea poco menos que imposible señalar con qué estados de cosas se hallan conectadas. Si un desconocido nos dice que tal película es un 'opio', o si una jovencita sostiene que un disco es 'brutal' o 'fabuloso', o si un filósofo afirma que una tesis es 'plausible', es muy probable que no sepamos qué propiedades constituyen el criterio de aplicación de esas palabras. Solo sabremos que ellas exteriorizan aprobación o desaprobación, tal como podrían exteriorizarlas un aplauso, una silbatina o cualquier otro movimiento o gesto dotado de uno u otro valor convencional. Claro está que con palabras como 'democracia' o 'derecho' no ocurre necesariamente lo mismo. Esas palabras pueden tener, según las ocasiones, un significado descriptivo aceptablemente claro. Pero no siempre es ese el caso. No lo es cuando tales términos aparecen en contextos perrechados de alta carga emotiva: por ejemplo, en las campañas políticas. Todos los partidos reinvindicán para sí el uso del término 'democracia, todos pretenden ser voceros de la 'verdadera' democracia" (Ibid., p. 19-20).*

<sup>9</sup> *"Una coalición política puede ser 'descriptiva' como 'un acuerdo inter-partidario que es índice de madurez cívica y de espíritu de conciliación' o como un 'centurismo'. El uso de esta última palabra revela una clara actitud denigratoria. Estos ejemplos pueden parecer demasiado toscos y quizás lo sean. Pero el disraz suele presentar-se en formas mucho más sutiles y menos ostensibles. Ello ocurre cuando se usan palabras bivalentes; esto es, términos que en algunos contextos funcionan descriptivamente y en otros emotivamente. En tales casos es posible que pasemos por alto la duplicidad funcional y seamos inducidos a error por ella" (Genaro R. Carniò, *Notas sobre derecho y lenguaje*, p. 21-22)*

<sup>10</sup> *"Ya sabemos lo que quiere decir 'joven' o 'calvo'. No se trata aquí de un problema de ambigüedad. El problema es este otro: carece de sentido preguntarse a qué precisa edad se deja de ser joven, o cuántos cabellos hay que tener para no ser calvo, o cuánto hay que medir para ser alto. Todo cuanto podemos decir es que hay casos centrales o típicos, frente a los cuales nadie vacilaría en aplicar la palabra, y casos claros de exclusión respecto de los cuales nadie dudaría en no usarla. Pero en el medio hay una zona más o menos extendida de casos posibles frente a los cuales, cuando se presentan, no sabemos qué hacer" (Ibid., p. 29)*

<sup>11</sup> *"Para certas pessoas, a língua, reduzida a seu princípio essencial, é uma nomenclatura, vale dizer, uma lista de termos que correspondem a outras tantas coisas. Tal concepção é criticável em numerosos aspectos. Supõe idéias completamente feitas, preexistentes às palavras; ela não nos diz se a palavra é de natureza vocal ou psíquica, pois "árvore" pode ser considerada sob um ou outro aspecto, por fim, ela faz supor que o vínculo que une um nome a uma coisa constitui uma operação muito simples, o que está bem longe da verdade" (Ferdinand Sausure *Curso de linguística geral*, p. 79).*

<sup>12</sup> *"Abstração feita dos diferentes matizes que de cada concepção da língua pudesse ser apresentada, notamos, sobretudo entre os juristas, uma concepção correspondente à chamada teoria essencialista. Trata-se da crença de que a língua é um instrumento que designa a realidade, donde a possibilidade de os conceitos linguísticos refletirem uma presumida essência das coisas. Neste sentido, as palavras são veículos destes conceitos. Quem diz "mesa" refere-se a uma coisa que, nas suas variações possíveis, possui um núcleo invariável que possibilita um conceito de mesa e a identificação das diversas mesas. Essa concepção sustenta, em geral, que deve haver, em princípio, uma só definição válida para uma palavra, obtida através de*

processos intelectuais, como, por exemplo, a abstração das diferenças e determinação do núcleo, "mesa", abstração feita do material (madeira, ferro, vidro), do modo (redonda, quadrada, de quatro pés) nos leva à essência (por exemplo, objeto plano, a certa altura do chão, que serve para sustentar coisas). Este realismo verbal, contudo, sofre muitas objeções. Afinal, é óbvio que "mesa" não é apenas este objeto em cima do qual coloco os meus papéis, um cinzeiro, algumas frutas, mas é também mesa diretora dos trabalhos, a mesa que a empregada ampla não pôs, a mesa pródiga de sereno, da qual muitos desfrutam, etc. Como então falar da "essência" designada" (Tércio Sampaio Ferraz Jr. *Introdução ao estudo do direito*, p. 36)

<sup>56</sup> "O laço que une o significante ao significado é arbitrário ou então, visto que entendemos por signo o total resultante da associação de um significante com um significado, podemos dizer mais simplesmente, o signo linguístico é arbitrário. Assim, a ideia de "mar" não está ligada por relação alguma interior à seqüência de sons *m-a-r* que lhe serve de significante; poderia ser representada igualmente bem por outra seqüência, não importa qual, como prova, temos as diferenças entre as línguas e a própria existência de línguas diferentes: o significado da palavra francesa *boeuf* (boi) tem por significante *b-ô-f* de um lado da fronteira franco-germânica, e *o-k-s* (Ochs) do outro" (Ferdinand Saussure *Curso de linguística geral*, p. 81-82)

<sup>57</sup> "A palavra arbitrário requer também uma observação. Não deve dar a ideia de que o significado dependa da livre escolha do que fala (ver-se-á, mais adiante, que não está ao alcance do indivíduo trocar coisa alguma num signo, uma vez esteja ele estabelecido num grupo linguístico), queremos dizer que o significante é imotivado, isto é, arbitrário em relação ao significado, com o qual não tem nenhum laço natural na realidade" (Ibid., p. 83).

<sup>58</sup> "A qualquer época que remontemos, por mais antiga que seja, a língua aparece sempre como uma herança da época precedente. O ato pelo qual, em dado momento, os nomes teriam sido distribuídos às coisas, pelo qual um contrato teria sido estabelecido entre os conceitos e as imagens acústicas - esse ato podemos imaginá-lo, mas jamais foi ele comprovado. A ideia de que as coisas poderiam ter ocorrido assim nos é sugerida por nosso sentimento bastante vivo do arbitrário do signo. De fato, nenhuma sociedade conhece nem conheceu jamais a língua de outro modo que não fosse como um produto herdado de gerações anteriores e que cumpre receber como tal" (Ibid., p. 85-86)

<sup>59</sup> "Ao enfoque essencialista da língua se opõe uma concepção convencionalista, em geral defendida hoje pela chamada filosofia analítica. A língua é vista como um sistema de signos, cuja relação com a realidade é estabelecida arbitrariamente pelos homens. Dado este arbítrio, o que deve ser levado em conta é o uso (social ou técnico) dos conceitos, que podem variar de comunidade para comunidade. Deste modo, a caracterização de um conceito se desloca da pretensão de se buscar a natureza ou essência de alguma coisa (que é a mesa?) para a investigação sobre os critérios vigentes no uso comum para usar uma palavra (como se emprega "mesa?"). Se nos atemos ao uso, toda e qualquer definição é nominal e não real, isto é, definir um conceito não é a mesma coisa que descrever uma realidade, pois a descrição da realidade depende de como definimos o conceito e não o contrário. Ou seja, a descrição da realidade varia conforme os usos conceituais. Se, no uso corrente da língua portuguesa, definimos "mesa" como um objeto feito de material sólido, a descrição da realidade será uma. Se definimos como um objeto abstrato, referente à qualidade da comida que se serve (a boa mesa satisfaz os convidados), então a descrição será outra" (Tércio Sampaio Ferraz Jr. *Introdução ao estudo do direito*, p. 37).

<sup>60</sup> "Desse modo, a ambigüidade e a imprecisão encontráveis nas linguagens naturais são marcas características da linguagem jurídica" (Dinora Adelaide Musetti Grotti. *Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa*, p. 85).

<sup>61</sup> Saizn Moreno, *apud* Regina Helena Costa. *Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa*, p. 125.

<sup>62</sup> Regina Helena Costa. *Id.*, p. 125.

<sup>63</sup> Cf. Antônio Francisco de Souza. *Conceitos indeterminados no direito administrativo*, p. 23.

<sup>64</sup> Questão interessante a esse respeito é se a imprecisão seria do próprio conceito ou do termo (signo que o representa). Eros Roberto Grau defende a tese de que a imprecisão é dos termos e não do próprio conceito. Celso Antônio Bandeira de Mello, por sua vez, critica essa concepção, afirmando que, se a imprecisão fosse do termo, bastaria a substituição de um termo por outro para solucionar o problema. Essa questão é bastante

intrincada. Stassinopoulos tratou-a da seguinte maneira: "On ne peut expliquer pourquoi certains mots n'expriment pas exactement la notion qu'ils sont destinés à encadrer. Par exemple, on comprend aisément ce que signifie le mot 'édifice'; mais si l'on se trouve en présence d'une mansonette de bois bâtie sur des fondations construites en pierre, on est en droit de se demander s'il s'agit vraiment d'un édifice ou d'une baroque. Cette difficulté est-elle due à la nature indéterminée de la notion 'édifice' ou au mot impropre choisi pour l'exprimer? Il est possible que, dans une autre langue, il y ait un mot si justement adapté à la notion correspondante que de telles difficultés ne se présentent pas. Mais il s'agit alors d'une autre notion qui sera plus clairement déterminée par ce mot là, que celle exprimée par le mot 'édifice'" (Michel Stassinopoulos *Traité des actes administratifs* p. 148).

<sup>65</sup> Kari English *Introdução ao pensamento jurídico* p. 209.

<sup>66</sup> Cf. Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo* p. 449.

<sup>67</sup> Cf. Afonso Rodrigues Queiró, *Reflexões sobre a teoria do desvio de poder em direito administrativo (passim)*.

<sup>68</sup> Cf. Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández, *Op. cit. (passim)*.

<sup>69</sup> Apud Onaldo Franco Jannotti *Conceitos indeterminados e origem lógico-normativa da discricionariedade* p. 44.

<sup>70</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello *Curso de direito administrativo. (passim)*.

<sup>71</sup> Apud Afonso Rodrigues Queiró, *Reflexões sobre a teoria do desvio de poder em direito administrativo* p. 116.

<sup>72</sup> Apud Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández *Curso de derecho administrativo* p. 445.

<sup>73</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988* p. 9.

# A HERMENÊUTICA JURÍDICA E O CASO CONCRETO: O COTIDIANO E A BUSCA DO DIREITO.

**CLAUDIO HENRIQUE DE CASTRO**

Assessor Jurídico do TC/PR, Mestre em Direito das Relações Sociais e Doutorando junto a Pós-graduação de Direito da Universidade Federal do Paraná.

Tradicionalmente, conceitua-se hermenêutica<sup>1</sup> jurídica pelo sistema de regras para interpretação das leis. — esta interpretação seria a exposição do verdadeiro sentido de uma lei obscura por defeitos de sua redação, ou duvidosa com relação aos fatos ocorrentes ou silenciosa.<sup>2</sup>

Diz-se que no vestibulo do exame da lei, o intérprete procede à diagnose do fato, ou levantamento dos acontecimentos que guardam o curativo legal; à diagnose do direito, ou indagação da existência do preceito que se ajuste à espécie.<sup>3</sup> A interpretação, portanto, consistiria em aplicar as regras, que a hermenêutica perquire e ordena, para o bom entendimento dos textos legais.<sup>4</sup>

Há porém a definição de CANOTILHO e MOREIRA, que distingue o preceito (disposição, formulação, texto, forma lingüística) da norma (regra ou regras nelas contidas), — designando por disposição ou preceito o simples enunciado de um texto normativo, e por norma o significado jurídico-normativo do enunciado.<sup>5</sup>

Deste modo, a disposição, preceito ou enunciado lingüístico é o objeto da interpretação; a norma é o produto da interpretação.<sup>6</sup>

Evidentemente, note-se a diferença das normas com os princípios,<sup>7</sup> pois aquelas contêm uma regra, instrução, ou imposição imediatamente vinculante para certo tipo de questões. Por sua vez, os princípios, que começam a ser a base de normas jurídicas, podem estar positivamente incorporados,<sup>8</sup> transformando-se em normas-princípios, no plano Constitucional.<sup>9</sup>

Assinale-se que, nos princípios,<sup>10</sup> estão os conteúdos das formas jurídicas.<sup>11</sup>

Sobre o conceito de hermenêutica cabe referência à clássica definição de MAXIMILIANO: “Hermenêutica Jurídica tem por objeto o estudo e a sistematização dos processos aplicáveis para determinar o sentido e o alcance das expressões do Direito.”<sup>12</sup>

Com efeito, os juristas são intérpretes do Direito,<sup>13</sup> não apenas das normas de um ordenamento, mais ainda, de um saber jurídico coletivo histórico, duma consciência jurídica geral.<sup>14</sup>

Veja-se porém que o termo interpretar numa outra acepção se refere aos que traduzem uma língua para outra,<sup>15</sup> e, também, numa acepção popular, ao mister dos atores de cinema, televisão ou teatro — que encenam uma parte de uma obra dramática, representando para os espectadores, os personagens criados pelo autor (escritor e/ou diretor)<sup>16</sup> e/ou dos cantores que interpretam canções ou óperas e/ou instrumentistas que interpretam músicas etc...

Ou ainda numa linguagem metafórica, o intérprete é o adivinho,<sup>17</sup> o áugure da Antigüidade que descobria o futuro observando as entranhas das vítimas (*inter pres* – aquele que vê nas entranhas).<sup>18</sup>

No *iter* dos desvelamentos de significados, o jurista adentra no ordenamento jurídico e sua estrutura.

Por sua vez, os elementos básicos estruturantes do sistema jurídico<sup>19</sup> são aqueles, a partir dos quais, se inicia a lógica da inferência no juízo decisório, que outrora se encontravam em Códigos, e que atualmente acham-se em microsistemas, — em leis cada vez mais tematicamente particularizadas de forma esparsa.<sup>20</sup>

Registre-se que há uma tendência ao retorno ao *casuismo* e a uma reconsideração do sistema. O casuísta compreende que o Direito, ainda que apoiado em normas, só se realiza na decisão dos casos, de modo que a solução repousa na percepção do problema concreto. Ele opera com algumas regras e conceitos fundamentais,<sup>21</sup> da mesma forma que os romanos em relação à boa-fé e à equidade.<sup>22</sup>

O *casuismo*, dentro do positivismo, ordena as normas ao redor do caso: o sistemático o faz de um modo racional-apriorístico. No pensamento casuísta, a idéia de ordem chega ao final e é produto de uma acumulação que já não se suporta.<sup>23</sup> No sistemático, é o ponto de partida prévio ao desenho da lei. O primeiro conta com conhecimentos fragmentários, o segundo é criticado por racionalista e desvinculado do caso e do mundo real.<sup>24</sup>

A análise dos casos é enriquecedora e realista, porém pode levar ao caos social, se a única perspectiva são os interesses dos indivíduos.<sup>25</sup>

A decisão no caso individual deve levar em consideração que não há soluções unilaterais, mas relacionais, pois há uma setorização do Direito que afeta o princípio da universalidade.<sup>26</sup>

A crítica que se faz a esta postura é a de que o juiz que não mede os efeitos do decidido quanto ao caso concreto, sem analisar o consequencialismo na interpretação, isto é, as consequências posteriores, ou o impacto do acórdão, sentença, despacho etc... em outras decisões, pode consumir uma interpretação desqualificável por imprevidente.<sup>27</sup>

Quanto a este aspecto, cabe a referência ao denominado Direito Alternativo que se propõe a efetivar uma interpretação alternativa do direito burguês, na defesa dos interesses das classes populares.<sup>28</sup>

Por sua vez, os juízes alternativos têm o poder de adotar regras sobre interpretação (meta-regras), regras que, não obstante, não são postas em nenhum texto normativo. Assim pretenderem produzir justiça material, 'ressemantizam' o discurso jurídico.<sup>29</sup>

Na opinião de GRAU,<sup>30</sup> o Direito Alternativo é carente de referenciais teóricos suficientes, aparentemente ingenuamente bem-intencionado, podendo consubstanciar nada mais do que uma nova versão da velha regra que recomenda tudo para os amigos, mas, para os inimigos, nem mesmo os rigores da lei: a lei da vingança privada.

Em verdade, não podemos concordar com a *opinio iuris* de GRAU, pois de um modo ou de outro, existe no seio do movimento, surgido nos idos de 1990,<sup>31</sup> uma intenção política clara de aproximação da realidade social<sup>32</sup> com resultados direcionados para a efetividade de uma justiça material,<sup>33</sup> política e ideologicamente orientada<sup>34</sup> em prol das classes oprimidas economicamente,<sup>35</sup> engajado na construção de uma sociedade mais humana.<sup>36</sup> Certamente, houve (haverá) superações teóricas a partir das discussões colocadas no referido movimento, como de resto, — em outros movimentos teóricos insurgentes.<sup>37</sup>

Lembre-se que após regimes ditatoriais, na década de 60, na Itália (uso alternativo do Direito)<sup>38</sup> e na Espanha (*jueces para la democracia*),<sup>39</sup> surgiram movimentos análogos. Inclusive em Portugal, os temas de uma justiça e direito alternativos estiveram especialmente em voga nos anos imediatos à Revolução dos cravos (1974).<sup>40</sup>

Coincidência ou não, o marco do surgimento do movimento do Direito Alternativo (1990)<sup>41</sup> situa-se dois anos após a promulgação da Constituição de 1988, que sepultou o regime militar no Brasil, após a longa e gradual abertura.

*A fortiori*, a discussão que deve ser retomada nesta problemática, — do juiz assumir suas posições políticas e ideológicas no processo, transformar-se em sujeito-agente da prática criativa do Direito,<sup>42</sup> — é a da participação democrática direta da coletividade<sup>43</sup> junto ao poder judiciário, e.g. por meio da eleição dos juízes,<sup>44</sup> conferindo-lhes legitimidade para atuação (criação) judicial num estado de Direito,<sup>45</sup> imerso num lastro ético pela transformação social.<sup>46</sup>

Revolvendo ao caso concreto, — este é envolvido no processo hermenêutico, — e sempre é o objeto do conhecimento da ciência do direito, — o fato (caso concreto), objeto geral (gnoseológico-epistemológico geral) das ciências dos fatos.<sup>47</sup>

A intenção objetivante para o jurista seria unicamente a intenção normativa do direito, e, portanto, a determinação dos fatos juridicamente relevantes, para qualquer efeito, apenas aquela que fosse exigida por um ponto de vista jurídico-positivo, pelos fins e intencionalidades normativas de um certo direito positivo<sup>48</sup> — assim, o caso concreto é dado previamente pelo ordenamento, a *quaestio iuris* é sempre a *quaestio iuris* de uma certa *quaestio facti*.<sup>49</sup> O direito concretamente substantivado transcende e assume, assim, simultaneamente a questão-de-fato e a questão-de-direito, ao ser ele o resultado e a síntese-solução de ambas.<sup>50</sup> É assim que o objeto dos problemas jurídicos é o ‘fato’, pois é perante ou sobre o ‘fato’, — perante ou sobre os ‘casos’, — as situações concretas da vida, que se põem os problemas de juridicidade.<sup>51</sup>

O caso concreto estaria na realidade, — que foi concebida pelo neokantismo como um contínuo material (simples ‘matéria’) irracional em si mesmo, e susceptível de impressionar imediatamente o sujeito apenas num ‘caos de sensações’. A sua objetivação e determinação só poderia ser o resultado de uma conformação imputável ao sujeito (gnoseológico), com fundamento num ‘ponto de vista’ categorial.<sup>52</sup>

No momento em que o jurista seleciona os ‘fatos’ a que pretende aplicar o direito, não faria mais também do que objetivar e determinar, naquele sentido, a realidade que importa ao jurídico, que é para este rele-

vante. O 'ponto de vista' dessa objetivação e relevância teria de ser, assim, necessariamente informada por uma perspectiva definida pelas categorias do pensar jurídico.<sup>53</sup>

Apesar de os juristas considerarem, tradicionalmente, como uma das tarefas da interpretação a eliminação das contradições do Direito,<sup>54</sup> mas é neste processo que elas mais se fazem presentes.

Com efeito, o caso é a conexão com a realidade.<sup>55</sup>

Neste processo, o desenvolvimento normativo do preceito legal aplicável<sup>56</sup> se dá no plano hermenêutico.

Na norma, proveniente do legislador, o caso é futuro. Para o intérprete e/ou juiz, o caso é passado,<sup>57</sup> já ocorrido, constante do processo de reconstrução da verdade material para a verdade judicial ou processual.

Também o caso é a base na qual se constróem as discussões e deliberações legislativas (ação prévia à futuros casos)<sup>58</sup> ou, por vezes, no plano do poder Executivo, quando é deste a iniciativa legislativa, que desencadeia, *lato sensu*, a norma. Isto se dá igualmente no plano das decisões judiciais<sup>59</sup> e conseqüentemente na hermenêutica jurídica, seja no sentido da investigação da vontade do legislador, seja no plano da investigação histórica (*occasio legis*)<sup>60</sup> ou na teleologia do preceito normativo.

A princípio, não se pode isolar o caso concreto da norma, e considerá-lo independente desta.<sup>61</sup>

Todavia, a concretização da norma significa que, em primeiro lugar, o texto de norma não se identifica com a norma. Em segundo lugar, o texto de norma constitui o ponto de partida do processo de concretização, tanto por parte do direito em vigor, quanto por parte dos fatos (concretos), pelas circunstâncias das coisas a solucionar. Em terceiro lugar, o texto de norma desenvolvido durante o processo de solução do caso é mais concreto que o texto de norma, pois é mais estreitamente vinculado, sob o ponto de vista tipológico, ao caso concreto. Em quarto lugar, o texto de norma jurídica é mais geral em relação ao da norma-decisão, que é mais concreto que o texto de norma.<sup>62</sup>

Por conseguinte, o termo concretização é, precisamente, apropriado para designar o processo de concretização da norma de modo contrário a uma consideração pseudo-ontológica da doutrina positivista, para a qual a norma jurídica é um dado prévio.<sup>63</sup>



Em síntese, a tarefa da interpretação consiste em concretizar a lei em cada caso, isto é, em sua aplicação<sup>64</sup> — no caso concreto.

Esta aplicação é resultante da tensão entre o texto proposto e o sentido que alcança sua aplicação ao instante da interpretação.<sup>65</sup>

Por conseguinte, a interpretação é sempre e já desenvolvimento do Direito.<sup>66</sup>

Compreender é o mesmo que aplicar, pois tem que haver a compreensão a cada instante, em cada situação concreta de uma maneira nova e distinta.<sup>67</sup>

Assim, os tempos mudam e nós mudamos com eles, já o disse Virgílio.<sup>68</sup> E sabemos que as normas jurídicas também mudam com o tempo,<sup>69</sup> passam por transformações significativas. E a respeito da mutabilidade do signo jurídico — deve-se indicar que o caráter histórico e social a ele atribuído, que nos obriga a verificar que as forças sociais, em sua dinâmica, submetem à incessante mudança todos os processos de significação.<sup>70</sup>

As necessidades de adaptação das normas às transformações temporais e espaciais dos fatos da vida conduzem à possibilidade de que uma mesma norma jurídica sofra, a cada aplicação, uma interpretação ampliativa ou restritiva, tanto no seu sentido como no seu alcance; tanto quanto possível é que seja efetivada a sua ‘declaração de não-incidência’, se faltar à hipótese fática, submetida a julgamento, ou algum ‘presuposto de incidência’.<sup>71</sup>

Hipótese desta declaração de não incidência, v.g. — o caso de alguns juízes sul-africanos que negavam a lei do *apartheid*, deferindo, em situações diversas, os direitos fundamentais do ser humano, — ou dos juízes franceses, quando da ocupação alemã, que negaram aplicação à legalidade nazista, incorporada ao sistema jurídico francês, inclusive com a retroatividade da lei penal.<sup>72</sup> Ou ainda os próprios juízes alemães, não todos, senão poucos, que se negaram a dar legitimidade a grotescas violações aos mais mezinhos princípios jurídicos, significativos da evolução civilizatória, ao tempo do nazismo. Violaram o Direito?<sup>73</sup> a opinião jurídica dominante, à época, os reprovaram.<sup>74</sup>

Esta declaração de não incidência pode ocorrer por antinomia gerada pela aplicação da norma (eficácia de vida), com os princípios gerais do direito,<sup>75</sup> com os princípios constitucionais, com os princípios éticos

universais, pois, repita-se, é nos princípios que estão os conteúdos das formas jurídicas, e/ou com os fundamentos e objetivos do Estado Democrático e de Direito.<sup>76</sup>

Por conseguinte, nesta hipótese em que há a antinomia dos princípios com a lei, a antinomia é superada pela prevalência daqueles, pois hierarquicamente superiores à lei.<sup>77</sup>

É a hermenêutica jurídica na plenitude Constitucional com a decorrência de sua principiologia.<sup>78</sup>

Neste processo hermenêutico, o intérprete intervém decisivamente,<sup>79</sup> pois na concretização influem os seus sentidos de Direito<sup>80</sup> e da vida, experiências pessoais, formação econômica, cultural, ética etc...<sup>81</sup> e o sentido de projeto social em que se vincula a aplicação do intérprete. Daí porque o jurista não pode se julgar asséptico, mas integrado num projeto de sociedade.<sup>82</sup>

Há de se notar que o direito procura colonizar o cotidiano e dar-lhe substância, capturá-lo e mantê-lo sob o seu domínio, amarrar-se a si mesmo à solidez do cotidiano e, ao fazê-lo, solidificá-lo ainda mais. Todavia o cotidiano é força em movimento e um choque de forças que nunca se revelam totalmente. O direito nunca o pode capturar ou organizar completamente. Portanto, percebe-se que o direito não acontece ao cotidiano; ele é produzido e reproduzido nos encontros do cotidiano.<sup>83</sup>

Em síntese, — a busca do cotidiano é a busca do caso concreto e conseqüentemente, do Direito.

## NOTAS

Ver por todos: BEFICHER, Josef. *Hermenêutica Contemporânea*. Tradução: Maria Georgina Segurado. Rio de Janeiro: Edições 70, 1992.

1 BAPTISTA, Francisco de Paula. *Compêndio de Hermenêutica Jurídica*. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 3 (Edição original de 1872).

2 SIDOL, J. M. Othon. *O Direito legal (História, Interpretação, Retroatividade e Elaboração das Leis)*. Rio de Janeiro: Forense, 1985, p. 103.

3 FRANÇA, Limongi. *Hermenêutica Jurídica*, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 3.

4 CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 47.

5 CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital. *Id. ibid.*

6 GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*, 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 32. "A interpretação e atividade que se presta a transformar disposições (textos, enunciados) em normas, e meio de expressão dos conteúdos normativos das disposições, meio através do qual o juiz desvenda as normas contidas nas disposições."

7 GRAU, Eros Roberto. *Id.*, p. 51. "O direito pressuposto e fundamentalmente princípios, nada obstante,

- de toda sorte, a que nele recebem regras, entendidas estas como normas jurídicas cujo grau de generalidade é mais escueto do que o grau de generalidade dos princípios.”
- 8 CANOTILHO, J. J. (Gomes; MOREIRA, Vital, *Id.*, p. 49).
- 9 CANOTILHO, J. J. (Gomes; MOREIRA, Vital, *Id.*, *ibid.*); “Os princípios são núcleos de condensação nos quais encontram-se valores constitucionais, e, são expressão do ordenamento constitucional e não formas abstratas compostas as normas.”
- 10 RIBEIRO, Fros Roberto, *Id.*, p. 78; “O desatino com o qual o nosso tempo afronta o jusista e, precisamente, o da composição de equilíbrio entre conteúdo e forma.”
- 11 MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 1. Nesta definição compreende-se Direito como o sistema de princípios e, coercitivamente impostos, a determinado grupo social por qualquer organização social, dotada de poder para tanto, conforme GIRA, Fros Roberto, *Id.*, p. 13.
- 12 Sobre os métodos tradicionais das interpretações: filológica, lógica, sistemática e histórica ver: (11)-LHO, Luiz Fernando. *Lógica Jurídica e Interpretação das Leis*. 2ed. Forense. Rio de Janeiro, 1981, p. 207-218.
- 13 NEVES, A. Casanheira. **DIREITAS: Escritos acerca do Direito, do Pensamento Jurídico, da sua Metodologia e Outros**. Coimbra: Coimbra Ed., 1995, p. 374 v. 2. F. ainda PLACI, Adolfo. *La Teoría della Interpretazione: Genesi e storia della ermenêutica moderna*. Milano: (univ. Edizior, 1975, p. 140. “La coerenza sociale, nel suo carattere generale, non è rappresentata soltanto dal giurista, ma anche da molti altri componenti della vita sociale. E’ perciò illusorio aspettarsi soltanto dal giurista la soluzione del compito di rendere ragione di un giusto equilibrio alle tendenze concorrenti anche la coerenza giuridica e temp. mostri e giungere così alla suprema sintesi umanistica, comprendente anche la coerenza giuridica e la sua genesi”, e ESSER, Josef. *Gedansatz und Norm in der rechtlichen Fortbildung des Privatrechts (Prinzipio e Norma no desenvolvimento jurisprudencial do Direito Privado, 1950) opud LARENZ, Karl. *Methodologie da ciência do direito*. Tradução: Josef Amegó, 2 ed. Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, p. 192. Em termos fragmentários existem “zonas pré-positivas dos princípios ético-jurídicos e da coerenza geral”.*
- 14 Ver ainda: ARROJO, Rosemary. *As relações perigosas entre teorias e políticas de tradução*. p. 27-33. In: *ARRIOJO, Rosemary et al. Tradução, Desconstrução e Psicanálise*. Rio de Janeiro: Imago, 1993.
- 15 FROESIN, Vittorio. *Teoria de la interpretación jurídica*. Tradução: Jaime Resquepo. Santa Fe de Bogotá: Temis, 1991, p. 5-6.
- 16 FROESIN, Vittorio. *Id.*, p. 7.
- 17 COELHO, Luiz Fernando. *Id.*, p. 182.
- 18 RIBEIRO, Miguel. *Préface*. In: COELHO, Luiz Fernando. *Id.*, p. XI. “Semblava interpretação jurídica pode expandir da estrutura objetiva resultante da significação unitária e congruente dos modelos jurídicos positivos (limites objetivos do processo hermenêutico).”
- 19 FROESIN, Vittorio. *Fundamentos do Direito Privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 79.
- 20 AL PA, Guido. *L’Arte di giudicare*. Roma: Gius. Lanza & Figli Spa, 1996, p. 53.
- 21 FROESIN, Vittorio. *Id.*, p. 80.
- 22 COELHO, Luiz Fernando. *Id.*, p. 224. “São e somente o juiz, na prestação jurisdicional que decide – a essência da decisão passa pelos atos decisórios do advogado, relativamente ao caso concreto, decidem, em função da norma jurídica, a qual e o objeto do procedimento interpretativo que, em face do contexto onde ocorre, e denominada interpretação casuística.”
- 23 FROESIN, Vittorio. *Id.*, *ibid.*
- 24 FROESIN, Vittorio. *Id.*, *ibid.*
- 25 FROESIN, Vittorio. *Id.*, p. 243. Ver ainda: GIRA, Fros Roberto. *O direito posto e o direito*

- pressuposto. 2.ed., São Paulo : Malheiros, 1998, p. 122; "(...) a universalidade do direito reflete, embora de modo distorcido, a universalidade da troca mercantil, característica do modo de produção capitalista."
- 26 LORENZETTI, Ricardo Luis. *Id.*, p. 245. (faz referência à SANGÜES, Néstor P., *Derecho procesal constitucional. Recurso extraordinario*, 2.ed., T. II, Buenos Aires : Astrea, 1989, § 370).
- 27 GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*, 2.ed., São Paulo : Malheiros, 1998, p. 110. (faz referência a RAMOS FILHO, Wilson. *Direito alternativo e cidadania operária*. In: ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de (org.) *Lições de direito alternativo*. São Paulo : Acadêmica, 1991).
- 28 GRAU, Eros Roberto. *Id.*, p. 111.
- 29 GRAU, Eros Roberto. *Id.*, p. 114.
- 30 ANDRADE, Lédio Roda de. *Introdução ao Direito alternativo brasileiro*. Porto Alegre : Liv. do Advogado, 1996, p. 105.
- 31 ANDRADE, Lédio Roda de. *Id.*, p. 81.
- 32 COELHO, Luiz Fernando. *Lógica Jurídica e Interpretação das Leis*, 2.ed. Rio de Janeiro : Forense, 1981, p. 172-173; "A 'lei injusta' pode ser formal e materialmente coerente como o todo ordenamental e não ser do ponto de vista dos valores da ordem jurídica; a injustiça da lei poderá ser no ponto de vista dos valores da ordem jurídica; a injustiça da lei poderá evidenciar-se em algumas situações específicas, embora não em outras e mesmo na maior parte dela; a decisão impropriamente chamada *contra legem* soerá neste caso preservar a coerência axiológica do ordenamento; não que o magistrado se rebelde contra a norma, mas que a declare inaplicável tendo em vista que a sua aplicação a determinado caso poderá contradizer a valoração independente contida nos princípios gerais do direito. (...) Este é o ponto de contato das doutrinas antidogmáticas: a preocupação do cotidiano da juridicidade, a concepção de que o direito deve adequar-se à vida e não esta ao direito."
- 33 ANDRADE, Lédio Roda de. *Id.*, p. 185.
- 34 AZEVEDO, Plauto Faraco de. *Método e Hermenêutica Material no Direito*. Porto Alegre : Liv. do Advogado, 1999, p. 28; "(...) vendo-se o direito como um ingrediente essencial da vida sociocultural, *historicamente situado*, podem-se desvendar os interesses e ideologias à sua base e os objetivos que visam (estes) a realizar. E apreender-se-á, sem dúvida, sua vinculação com a política, de modo geral, e com os dados econômicos emergentes no jogo político ou dele propositadamente subtraídos."
- 35 COELHO, Luiz Fernando. *Id.*, p. 340; "O direito não é a pressão do passado condicionando o presente, é a própria transformação do presente e a construção do futuro. É o direito efetivamente engajado na construção de um mundo mais humano."
- 36 FERRARA, Francesco. *Interpretação e aplicação das leis*. Tradução: Manuel A. Domingos de Andrade, 4.ed., Coimbra : A. Amado, 1987, p. 164-174; Veja-se por exemplo, a Escola do Direito Livre que, segundo Ferrara, trouxe uma renovação benéfica à doutrina da interpretação, um novo sopro vital, pois ao mesmo tempo que lançava a mãos cheias de descrédito sobre o abuso dos teoremas e das construções, isto é, sobre o método lógico, apontou que a decisão deve ser inspirada na natureza real das relações e nas exigências sociais.
- 37 ANDRADE, Lédio Roda de. *Id.*, p. 236.
- 38 ANDRADE, Lédio Roda de. *Id.*, p. 274.
- 39 HESPAÑHA, António Manuel. *Panorama Histórico da Cultura Jurídica Européia*. Lisboa : Publicações Europa-América, 1997, p. 232.
- 40 ANDRADE, Lédio Roda de. *Id.*, p. 236 e ss. Esta data não é concorde na doutrina do Direito Alternativo optamos pela data na referência teórica do presente autor.
- 41 HESPAÑHA, António Manuel. *A história do Direito na História Social*. Portugal : Livros Horizonte, 1978, p. 41-45.
- 42 SILVA, Kelly Susane Alfên. *Hermenêutica Jurídica e Concretização Judicial*. Porto Alegre : S. A. Fabris, 2000, p. 440; "Entretanto, é na tarefa do Poder Judiciário, particularmente, que se pode exigir o desvelar/ descobrir e o realizar em decisões representações de valores, que são imanentes à ordem jurídica constitucional mas que não, ou apenas incompletamente, chegam à expressão nos textos das leis escrita sem um ato de

reconhecimento valorizador, por uma análise fenomenológica, porque as soluções aos casos concretos não podem continuar a ser fundadas em *cogitationes* simplesmente dadas, nas quais também um *ego* como *res cogitans* desmundanizada é simplesmente dado. Afinal, a atividade judicante não se configura apenas no contemplar/reconhecer e no expressar de decisões do legislador, uma vez que a lei escrita (*Als apofântico*) não decide com justiça a situação hermenêutica problemática. Desta forma, tão-somente é apartada a formação da unidade social, base para a formação de uma unidade política assim como da própria ordem jurídica, que de modo algum é pressuposta, não está dada. De modo contrário, constitui uma tarefa, pois, a formação de um unidade política e de uma ordem jurídica é, antes de tudo, um processo histórico concreto, que necessita da participação consciente da coletividade.”

43 SURGIK, Aloísio. O judiciário e o povo, p. 231-247. In: *Temas Críticos do Direito à Luz das Fontes*. Curitiba : Livros HDV, s/d.

44 SAAVEDRA, Modesto. *Interpretación del Derecho y Crítica Jurídica*. 2.ed., México : Fontamara, 1999, p. 89-102.

45 AGOSTINI, Nilo (Frei). Entre o Instituinte e o Instituído : do *ethos* à ética. p. 100-124. In: PINHEIRO, José Ernane (Pe.). (Org.) *et al. Ética, Justiça e Direito : Reflexões sobre a reforma do Judiciário*. 2.ed. Petrópolis : Vozes, 1996: “A pluralidade sociocultural e biopsicossocial brasileira é uma fonte necessária na produção do instituído. As mutações que estão ocorrendo necessitam ser nele incorporadas para que possa constituir-se em suporte real da vida humana em suas necessidades e valores vitais. O ‘alternativo emergente’ oferece igualmente elementos de especial grandeza para os diferentes graus de sua produção quer implícita quer explícita: dar-lhe canais de expressão e participação, mesmo que aparentemente marginal, é assimilar em tempo o que amanhã pode vir a compor o consensual. Enfim, torna-se extremamente necessário lidar com habilidade e de maneira transparente com o atual jogo de interesses, sobretudo dos atores que tendem a perpetuar seu domínio. É bom lembrar o que já dissemos acima: ‘É a justiça que confere à lei o valor e o reconhecimento’. Este lastro ético lhe é garantia de legitimidade.”

46 NEVES, A. Castanheira. *DIGESTA: Escritos acerca do Direito, do Pensamento Jurídico, da sua Metodologia e Outros*. Coimbra : Coimbra Editora, 1995, p. 487, v.1 (A distinção entre a questão-de-facto e a questão-de-direito, p. 481-530).

47 NEVES, A. Castanheira. *Id.*, p. 495.

48 NEVES, A. Castanheira. *Id.*, p. 511.

49 NEVES, A. Castanheira. *Id.*, p. 512.

50 NEVES, A. Castanheira. *Id.*, p. 517.

51 NEVES, A. Castanheira. *Id.*, p. 522.

52 NEVES, A. Castanheira. *Id.*, *ibid.*

53 CARACCILO, Ricardo. *La Noción de Sistema em la Teoría del Derecho*. 2.ed., México : Fontamara, 1999, p. 21.

54 SCHAPP, Jan., *Problemas fundamentais da Metodologia Jurídica*. Porto Alegre : S. A. Fabris, 1985, p. 38.

55 NEVES, A. Castanheira. *Id.*, p. 525.

56 SCHAPP, Jan., *Id.*, p. 19.

57 SCHAPP, Jan., *Id.*, p. 53.

58 SCHAPP, Jan., *Id.*, p. 20. 59 SILVA, Kelly Susane Allen. *Hermenêutica Jurídica e Concretização Judicial*. Porto Alegre : S. A. Fabris 2000, p. 393: “Conforme isso, os êtodos (tradicionais) devem possibilitar a formulação do conteúdo da norma como princípio superior, a fim de que as circunstâncias concretas possam dele ser, em seguida, subsumidos, como algo secundário, onde a própria interpretação não passa de outra coisa que uma (re) execução da vontade normativa. Por tal razão, o trabalho preparatório da lei, por meio do emprego das regras clássicas de interpretação não deve ser utilizado

em princípio, senão como precaução e a título de mera confirmação nos limites do *comeido objetivo da lei*, considerando-se que um trabalho de tal espécie só serve para descobrir a vontade objetiva ou subjetiva do legislador. Porém, de modo algum, esses trabalhos devem conduzir a uma aplicação com base na legalidade das representações subjetivas das instâncias legalista e o conteúdo objetivo da lei.”

60 SCHAPP, Jan., *Id.*, p. 29.

61 SILVA, Kelly Susane Alfên, *Id.*, p. 423.

62 SILVA, Kelly Susane Alfên, *Id. ibid.*

63 GADAMER, Hans-Georg, **Verdade e Método: Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica**, 2.ed. Tradução: Flávio Paulo Meurer. Ênio Paulo Giachini (rev.). Petrópolis : Vozes, 1998, p. 335.

64 GADAMER, Hans-Georg, *Id.*, p. 314.

65 LARENZ, Karl, **Metodologia da ciência do direito**, Tradução : José Lamego, 2.ed. Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, p. 193.

66 GADAMER, Hans-Georg, *Id. ibid.*

67 CONY, Carlos Heitor, Os grandes momentos, p. 80-81. In: CONY, Carlos Heitor, **Os anos mais antigos do passado: Crônicas**, Rio de Janeiro : Record, 1998.

68 BORGES, Wilson Hilário, **Historicidade e Materialidade dos Ordenamentos Jurídicos**, São Paulo : USP: Ícone, 1993, p. 160: “(...) as transformações que ocorrem na estrutura social das relações humanas provocam um envelhecimento do ordenamento no instante mesmo em que ele é tornado positivo, distanciando de maneira variável o real da estrutura social, e também do mundo real (...)”.

69 WARAT, Luis Alberto; ROCHA, Leonel Severo (col.), **O direito e sua linguagem**, 2.ed. aum. Porto Alegre : S. A.Fabris, 1995, p. 28.

70 PUGGINA, Márcio Oliveira, A hermenêutica e a justiça do caso concreto, p. 163-175. In: PINHEIRO, José Emanc (org.) *et al.* **Ética, Justiça e Direito : Reflexões sobre a reforma do Judiciário**, 2.ed. Petrópolis : Vozes, 1996.

71 Ver o clássico filme sobre o tema: GAVRAS, Costa (Diretor), **SEÇÃO Especial de Justiça**, Direção de Costa Gravas, São Paulo : Dist. Mundial Filmes, 1975, 1 filme.

72 PUGGINA, Márcio Oliveira, *Id. ibid.*

73 PUGGINA, Márcio Oliveira, *Id. ibid.*

74 PUGGINA, Márcio Oliveira, *Id. ibid.*

75 CANOTILHO, José Joaquim Gomes, **Estado de Direito**, Lisboa : Fundação Mário Soares, Gradiva, 1999, p. 53-57.

76 PUGGINA, Márcio Oliveira, *Id. ibid.*

77 STRECK, Lenio Luiz, **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise: Uma exploração hermenêutica da construção do Direito**, 2.ed. rev. e amp. Porto Alegre : Liv. do Advogado, 2000, p. 224-239; 283-284.

78 AZEVEDO, Plauto Faraco de, **Método e Hermenêutica Material no Direito**, Porto Alegre : Liv. do Advogado, 1999, p. 30.

79 PORTANOVA, Rui, **Motivações Ideológicas da sentença**, Porto Alegre : Liv. do Advogado, 1992, p. 40-43.

80 FERRARA, Francesco, **Interpretação e aplicação das leis**, Tradução: Manuel A. Domingos de Andrade, 4.ed., Coimbra : A. Amado, Sucessor, 1987, p. 187. Em síntese, os princípios de experiência são obtidos diretamente na indução dos fatos e muitas vezes constituem um material adquirido de idéias, patrimônio comum da generalidade ou pelo menos de certos círculos de pessoas. *Verbi gratia*, o juiz também se vale do seu conhecimento das relações da vida.

81 CARVALHO, Orlando de, Para um novo paradigma interpretativo: O Projecto Social Global, p. 01-17. In: **Boletim da Faculdade de Direito**, V. LXXIII Coimbra : Coimbra Editora, 1997: “Função do intérprete não é buscar o ‘melhor direito’, mas o direito *tout court*, quer dizer, o direito em vigor. (...) O projecto social global recolhe, na sua informação, seguramente um legado histórico — nenhuma sociedade surge *ex nihilo*”

e, por isso, nenhum projecto de sociedade, por mais inaugurante ou transformante —, introduz valores inéditos (porventura, até contravalores), repristina eventualmente valores perimidos ou revigora valores em crise e, sobretudo, inscreve-se num certo mundo, num certo grau de civilização e de consciência. (...) A insubmissão é igualmente legítima. Em nome do quê? Do *consensus populi*, quando os humores racistas começam a invadir o *petit peuple*, e não apenas ao nível dos *skinheads*? Da *communis opinio doctorum*, tão classicamente submissa ao poder, classicamente tão guardiã do positivismo legalista? (...) Ouso sugerir: em nome do próprio projecto, dado que este, como atrás se insinuou, se inscreve em certo tempo e certa civilização, tem de assumir, como ideal dinâmico, 'o máximo de consciência possível', o máximo de emancipação humana, ou como escreveu Maritain, a "conquista horizontal da liberdade".

82HESPAÑA, António Manuel, **Panorama Histórico da Cultura Jurídica Européia**, Lisboa: Publicações Europa-América, 1997, p. 250.

# AUDITORIA EM CONCESSÕES RODOVIÁRIAS NO PARANÁ

**CARLOS JOSÉ PACHECO CARON**

Assessor de Engenharia-TC-PR

**PEDRO PAULO PIOVESAN DE FARIAS**

Assessor de Engenharia-TC-PR

A 1ª Inspeção de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, realiza desde janeiro de 1999 trabalhos de auditoria integrada no Departamento de Estradas de Rodagem.

Dando seqüência a um programa previamente estabelecido, a partir de janeiro de 2000 tiveram início trabalhos na área de concessões rodoviárias.

O escopo da auditoria limita-se à análise da execução contratual em andamento a partir de janeiro de 1999, data de início da gestão da 1ª ICE como auditora do órgão.

A história do Programa de Concessões Rodoviárias no Estado do Paraná iniciou-se entre 1996 e 1997 quando foram realizados os estudos e a licitação dos seis lotes que compõem o empreendimento.

O Governo do Estado criou o que chamou de Anel de Integração, formado por 2.035 km de rodovias principais, entre federais delegadas e estaduais, interligando as principais cidades do estado.

Para a licitação o Departamento de Estradas e Rodagem fixou as tarifas de pedágio para as diversas praças por ele determinadas e adotou como critério principal para a escolha do vencedor aquele que ofertasse maior extensão de trechos rodoviários de acesso a serem mantidos conservados durante o período da concessão. Estes segmentos rodoviários têm a característica de serem adjacentes às rodovias principais e a elas convergirem.

Nestes contratos, as concessionárias devem pagar ao DER, mensalmente, apenas uma verba fixa destinada a cobrir os gastos realizados diretamente com a fiscalização da concessão. Este volume de recursos é relativamente pequeno, variando entre R\$ 50.000,00 a 115.000,00 por mês.

Uma outra obrigação é a de adquirir e repassar ao DER equipamentos para aparelhamento da Polícia Rodoviária, até um valor estabelecido em



contrato. Neste caso recurso financeiro não circula pelo órgão, uma vez que os equipamentos são adquiridos diretamente pela concessionária.

As assinaturas dos contratos se deram em novembro de 1997. A partir daí, as empresas tiveram um prazo de seis meses para realizar os assim denominados "Trabalhos Iniciais", que tinham por objetivo deixar as rodovias em condições mínimas de conforto e segurança para que se pudesse iniciar a cobrança de pedágio.

Em junho de 1998, findos os trabalhos iniciais, teve início a cobrança de pedágio. Todavia, o Governo do Estado, unilateralmente, realizou um restudo da equação econômico-financeira dos contratos e reduziu tarifas e investimentos em cerca de 50%, no mês seguinte.

Inconformadas, as Concessionárias recorreram à justiça e conseguiram, já em agosto de 1998, uma liminar que garantia, enquanto perdurasse o impasse judicial, que:

...fiquem obrigadas a executar as obras e os serviços que forem indispensáveis para a manutenção e a conservação das rodovias sob sua responsabilidade, nas mesmas condições em que hoje se encontram, e a manter, no mínimo os serviços de atendimento pré-hospitalar...

E ainda, "...As verbas para o custeio da fiscalização e para aparelhamento da Polícia Rodoviária ficam reduzidas na mesma proporção da redução das tarifas."

Desde então, o contrato vinha sendo executado de maneira precária, enquanto se desenrolavam na esfera judicial discussões e procedimentos para por fim a situação.

Diante deste quadro tiveram início os trabalhos de auditoria. O período de análise, devido a alternância cíclica de dois anos entre inspetorias a auditar os órgãos estaduais, tem seu princípio em janeiro de 1999, com o contrato em andamento, sem a necessidade de verificar o processo desde a licitação.

O objetivo geral do trabalho é certificar-se de que o contrato, como vem sendo executado, conduz a resultados que se traduzem em economia, eficiência e eficácia na prestação do serviço.

Ainda mais especificamente se:

· Os serviços prestados pelas concessionárias atendem as condições contratuais;

- DER fiscaliza as concessões observando as especificações, parâmetros e padrões de qualidade estabelecidos no contrato e nas normas técnicas aplicáveis:

- Os recursos disponibilizados pelas concessionárias para fazer frente às despesas relativas a fiscalização são corretamente recolhidos e utilizados pelo DER:

- As concessionárias realizam o aparelhamento da polícia rodoviária de acordo com o especificado no contrato:

As principais fontes de critério foram os contratos de concessão, o Programa de exploração rodoviário (PER), a decisão judicial de antecipação de tutela e normas técnicas do DER/PR e DNER.

As linhas de investigação concentraram-se em duas áreas. A contábil e financeira e a de Técnica de Engenharia.

Na primeira, buscou-se verificar se:

- mensalmente o DER recolhe das concessionárias a verba destinada à fiscalização;

- DER utiliza corretamente as verbas de fiscalização e, se há saldos, se são corretamente aplicados;

- os bens adquiridos para aparelhamento da Polícia Rodoviária foram entregues, estão devidamente patrimoniados e correspondem aos valores fixados em contrato;

Foram então elaborados papéis de trabalho onde seriam anotados os valores recebidos pelo DER mensalmente para cada um dos lotes e também os valores despendidos no mesmo período, possibilitando o cálculo dos eventuais saldos. No rodapé deste papel de trabalho estão anotadas as possibilidades de utilização deste tipo de recurso financeiro, proporcionando um rápido enquadramento da descrição dos gastos.

Em outro papel de trabalho, similar ao anterior, podem ser lançados, mensalmente, os valores devidos pelas concessionárias para a aquisição de equipamentos para a polícia rodoviária e seu saldo no final do período. Há campos a serem preenchidos com as descrições dos equipamentos comprados, respectivas datas e valores pagos. Ainda, algo de grande importância, as informações de onde estão alocados tais produtos e se eles realmente estão em uso.

Na área técnica de engenharia é onde podem ser acompanhados os resultados mais efetivos do contrato.

As inspeções de campo, levadas a efeito para comparar os parâmetros técnicos estabelecidos com as condições físicas das rodovias, foram realizadas percorrendo-se todas as estradas concessionadas e observando-se parâmetros técnicos facilmente visualizáveis agrupados em:

- Condições de superfície e aspectos estruturais da pista e acostamentos;

- Condições de sinalização;
- Condições de limpeza e revestimento vegetal;
- Dispositivos de proteção e segurança;

A existência de buracos na pista, áreas não pavimentadas em acostamentos, flechas medidas nas trilhas de roda maiores do que 2cm, por exemplo, demonstrariam desconformidades a serem apontadas em papéis de trabalho próprio.

O confronto entre as observações de campo com os relatórios das empresas fiscalizadoras proporcionará uma verificação da eficácia dos controles de qualidade e atuação da fiscalização das concessões.

A característica mais marcante desta metodologia de trabalho de auditoria diz respeito à *transparência* com que os achados são examinados e discutidos com o ente auditado. Cada questão levantada vai sendo esclarecida a medida que os trabalhos se desenvolvem diretamente com os funcionários envolvidos, permitindo dirimir dúvidas e evitar conclusões equivocadas.

No final, restam apenas os assim chamados pontos de relatório, que são aquelas circunstâncias constatadas e que, depois de amplamente discutidas com os envolvidos, não tenham justificativa para estarem em desconformidade com os critérios estabelecidos. Elas serão informadas às autoridades do órgão para que se manifestem, mas certamente irão constar do relatório final.

O produto final do trabalho de auditoria é um relatório gerencial, onde constam a descrição dos eventuais achados, as respectivas conclusões, e as recomendações visando correções e melhorias.

A idéia principal deste tipo de auditoria é sempre certificar-se de que o órgão realiza corretamente suas atividades, e caso sejam constatadas irregularidades, recomendar as devidas correções, sempre de maneira construtiva, objetivando aprimorar o desempenho das funções do ente auditado. Sugestões de impugnação podem ocorrer no caso de detecção

de fraudes ou irregularidades graves que venham a exigir este tipo de procedimento excepcional.

O trabalho de auditoria nesta área é novo e ainda deve ser melhorado. Novidades nos procedimentos podem surgir a cada momento durante as inspeções. Intercâmbios e debates entre entidades fiscalizadoras e Tribunais de Contas em muito contribuiriam para o aprimoramento dos controles e sistematização de rotinas, visando mais agilidade e eficácia dos auditores.

## JURISPRUDÊNCIA

## CONCURSO PÚBLICO

### 1. PERÍODO ELEITORAL - 2. PRAZO PARA ADMIS- SÃO.

---

Relator : Conselheiro Nestor Baptista  
 Protocolo : 329.012/99-TC.  
 Origem : Município de Rosário do Ivaí  
 Interessado : Presidente da Câmara  
 Decisão : Resolução 9.075/00-TC. (Unânime)

**Consulta. Prazo para admissão de pessoal em período eleitoral. Inteligência da Lei Federal nº 9.504/97. Possibilidade de nomeação de servidores desde que a homologação do concurso tenha ocorrido antes do prazo determinado pela lei especial.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 8.302/99 e 15.155/00, respectivamente da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, HENRIQUE NAIGEBOREN e o Auditor MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LUIZ CARLOS CALDAS.

Sala das Sessões, em 03 de outubro de 2000.

**QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA**  
 Presidente

## Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos

### Parecer nº 8.302/99

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Rosário do Ivaí acerca do prazo para a admissão dos candidatos aprovados em concurso em período eleitoral.

Estão presentes os pressupostos de admissibilidade da Consulta, na medida em que seu *subscriber* é parte legítima para o fim pretendido, em conformidade com o art. 31 da Lei nº 5.615/67.

Da análise da consulta, evidencia-se que a Câmara já realizou todos os procedimentos atinentes ao Concurso Público, sendo demonstrada a existência do resultado final e da ordem de classificação dos candidatos, todavia, no intuito de evitar prejuízo aos candidatos que obtiveram classificação, solicita a esta Corte, esclarecimentos quanto ao prazo para as admissões no denominado período eleitoral, durante o qual estão proibidas nomeações, contratações ou admissões de servidores.

A questão é solucionada pela disposição contida no artigo 73, inciso V, letra "c" da Lei Federal nº 9.504, de 30.09.97, cujo teor não foi alterado pela Lei nº 9.840 de 28.09.99:

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

...

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

...

c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo:

(grifei)

Da análise do dispositivo, podemos concluir que não há qualquer óbice para a realização de concurso público para a seleção de pessoal durante o período eleitoral, estando vedados, apenas, os atos de nomeação, contratação ou qualquer forma de admissão que do certame decorrem e tão somente enquanto durar o denominado período eleitoral, todavia, se já houve a homologação do resultado final do concurso até o início do

período eleitoral, as nomeações dos candidatos aprovados poderão ser feitas a critério da Administração, inexistindo prazo para tanto, desde que o concurso ainda esteja em vigência, em conformidade com a exceção inserida na alínea “c” do referido diploma legal.

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

É o Parecer.

DATJ, em 19 de novembro de 1999.

**MARILEY VILLEN CECCARELLI**

Assessora Jurídica

**Procuradoria**

**Parecer nº 15.155/00**

1. Trata o presente protocolado de Consulta apresentada pelo Presidente da Câmara Municipal de Rosário do Ivaí, Sr. Rogaciano Antunes Ribeiro Neto, em que visa obter informações acerca da possibilidade de admissão de pessoal quando já iniciado o período eleitoral.

2. Constatou-se no Ofício enviado que o concurso fora realizado em data anterior a novembro de 1999, já constando o resultado bem como a classificação dos aprovados.

3. Foi emitido o Parecer nº 8.302/99 pela Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos opinando pela possibilidade da nomeação dos candidatos aprovados.

4. É de se observar que as restrições postas à atuação administrativa em período eleitoral têm o objetivo de resguardar a moralidade e a igualdade do pleito, impedindo que candidatos possam, eventualmente, usufruir, de forma indevida, da estrutura do Poder Público.

Neste sentido é que a norma contida no artigo 73, inciso V, letra “e” da Lei Federal nº 9.504/97, assim prescreve:

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

....



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

.....

c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

Portanto, o artigo transcrito é claro ao permitir a nomeação, ainda que no interregno de 3 (três) meses que antecedem às eleições e até a posse dos eleitos, quando devidamente homologado o certame em data anterior a esse período.

Resta, por outro lado, evidenciar que obviamente existiria eventual obstáculo quanto às nomeações se não tivessem sido observados todos os requisitos estabelecidos em lei concernentes ao processo seleção dos candidatos a servidores, ou seja, exige-se que não exista nenhum vício que comprometa a regularidade e a validade do concurso.

Embora sucintos os comentários feitos pela doutrina acerca do dispositivo em tela, é de todo oportuno transcrever excerto de autoria de Adriano Soares da Costa, que corrobora as argumentações ora expendidas:

*2. A regra geral, quanto às nomeações, é aquela segundo a qual podem-se admitir os servidores ou empregados, cuja aprovação se deu em concurso público homologado até 3 meses antes das eleições. Afora essa hipótese, podem ser nomeados também ocupantes para cargos ou funções de confiança, de livre escolha do administrador.<sup>1</sup>*

5. Diante do exposto, opina este Ministério Público Especial pela possibilidade de nomeação de pessoal ainda que em período eleitoral, observando-se estritamente os ditames estabelecidos pela Lei n. 9.507/97, nos termos expostos neste expediente.

É o Parecer.

Procuradoria, em 30 de agosto de 2000.

**ANGELA CASSIA COSTALDELLO**

Procuradora

<sup>1</sup> COSTA, Adriano Soares da. Instituições de direito eleitoral : teoria da inelegibilidade – direito processual eleitoral : comentários à lei eleitoral. 3. ed. – Belo Horizonte : Del Rey, 2000, p. 521.

## COOPERATIVA

### 1. MUNICÍPIO - CONTRATAÇÃO DIRETA.

---

Relator : Auditor Marins Alves de Camargo Neto  
 Protocolo : 145.803/00-TC.  
 Origem : Município de Irati  
 Interessado : Prefeito Municipal  
 Decisão : Resolução 9.113/00-TC. (Unânime)

#### **Consulta. Legalidade na contratação direta de Cooperativa, para prestação de serviços na municipalidade.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor MARINS ALVES DE CAMARGO NETO, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 99/00 da Diretoria de Contas Municipais.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, HENRIQUE NAIGEBORN e o Auditor MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LUIZ CARLOS CALDAS.

Sala das Sessões, em 03 de outubro de 2000.

**QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA**  
 Presidente

#### **Diretoria de Contas Municipais** **Parecer nº 99/00**

1. O interessado questiona sobre a possibilidade de contratar trabalhadores através da Cootagua – Cooperativa Dos Trabalhadores Autônomos De Guarapuava e Regiões Circunvizinhas LTDA.

PRELIMINARMENTE

2. Estão presentes os pressupostos de admissibilidade da consulta, já que o expediente vem subscrito por autoridade a quem a Lei 5.615/67

deferir essa faculdade e a matéria de que trata a dúvida é da competência deste Colegiado, conforme previsão do artigo 31 daquele diploma legal.

## MÉRITO

3. A dúvida diz respeito a possibilidade de terceirização da prestação de serviços públicos através da contratação de cooperativa.

4. Este Tribunal de Contas já decidiu em outros protocolados a respeito desta matéria. Veja-se a ementa:

Protocolo nº 293.673/97

Resolução nº 13.509/97

Consulta. Impossibilidade de terceirização de serviços públicos. Possibilidade de contratação de pessoal através de cooperativa, apenas para o desempenho de funções que não impliquem no exercício de prerrogativas públicas, ou seja, atividades acessórias ou complementares em relação ao serviço público. As demais funções deverão ser exercidas por servidores públicos legalmente investidos no cargo.

5. O Eminentíssimo Conselheiro Nestor Baptista, emitiu voto escrito no protocolado nº 196.098/99, alertando que a contratação de cooperativa tem sido utilizada como maneira de burlar a obrigatoriedade de procedimento concursal e licitacional para a contratação de pessoal e serviços públicos. O voto encontra-se publicado na Revista nº 131 deste Tribunal de Contas, cuja ementa segue:

Consulta. Deve-se evitar a contratação de cooperativas de trabalhos para prestar serviços públicos, tendo em vista que os artigos 3º e 4º da Lei 5.764/71 prescrevem que as cooperativas não podem intermediar mão-de-obra.

6. Em virtude disso, a contratação de pessoal pela administração pública através de interposta empresa deve se restringir a serviços não essenciais, e deve ser sempre precedida de licitação.

7. Do exposto, opina-se pela resposta da consulta nos termos acima.

8. É o Parecer.

DCM, em 14 de julho de 2000.

**FABIOLA DELAZARI**

Assessora Jurídica

# CRÉDITO TRIBUTÁRIO

## 1. REMISSÃO DE JUROS E MULTAS.

---

Relator : Conselheiro Nestor Baptista  
Protocolo : 289.821/00-TC.  
Origem : Município de Maringá  
Interessado : Prefeito Municipal  
Decisão : Resolução 9.399/00-TC. (Unânime)

**Consulta. Qualquer renúncia de receita deverá seguir os ditames do art. 14 da Lei Complementar 101/2000. Da mesma forma, a entabulação de acordos judiciais visando a extinção de obrigações tributárias ou não, estará jungida ao artigo de lei acima citado.**

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

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e HENRIQUE NAIGEBOREN.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LUIZ CARLOS CALDAS.

Sala das Sessões, em 17 de outubro de 2000.

**QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA**  
Presidente

## Voto do Relator Conselheiro Nestor Baptista

É o presente, consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Maringá em face dos dispositivos, inovadores da ordem jurídica, constantes da Lei Complementar nº 101/2000. Relata que o Poder Executivo tem encontrado dificuldade em conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial dos acréscimos incidentes sobre o crédito tributário, especialmente porque a citada Lei Complementar limita a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita (art. 14 e incisos). Por fim, faz as seguintes indagações:

01) – pode a Administração Municipal conceder, administrativamente, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial dos acréscimos (juros e multas) incidentes sobre o crédito tributário, com base (art. 257, Lei Municipal nº 1.354/79- Código Tributário Municipal), tendo em vista que estas receitas não estão previstas na Lei Orçamentária Anual e, portanto, o ato não é caracterizado como Renúncia de Receita, prevista pela Lei Complementar 101/00?

02) – pode a Fazenda Pública, visando efetivar acordo de Executivo Fiscal, autorizar a concessão de remissão total ou parcial dos acréscimos (juros e multas) incidentes sobre os créditos, de natureza tributária e não tributária, visando a extinção daquelas obrigações? [SIC]

Os autos da consulta foram recebidos e encaminhados à Diretoria de Contas Municipais para análise. A informação concluiu pela possibilidade de efetivação de transação e remissão tributárias desde que sejam atendidos os pressupostos contidos no art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>1</sup>.

O Ministério Público junto a esta Corte, por sua vez, pronunciou-se<sup>2</sup> apenas para ratificar as conclusões apresentadas pela DCM.

Este, o relatório.

O Prefeito é expressamente habilitado a formular consultas perante esta Corte, nos termos do art. 31, da Lei nº 5.615/67. A consulta deve ser conhecida para a análise do mérito.

A matéria objeto de consulta é extremamente atual. A denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, recentemente publicada, ainda está

<sup>1</sup> Informação nº 202/00.

<sup>2</sup> Parecer nº 15.968/00.

envolta por discussões quanto a aplicabilidade e constitucionalidade de muitos de seus dispositivos. Tramitam no Supremo Tribunal Federal duas ações diretas de inconstitucionalidade, impetradas por partidos políticos (PC do B, PSB e PT)<sup>3</sup> e pela ATRICON<sup>4</sup>, idênticas, questionando pontualmente vários dispositivos da Lei. Portanto, a questão sobre sua eficácia jurídica ainda será apreciada pela Corte Constitucional, e produzirá desdobramentos.

Não há dúvidas que esta Lei, mesmo que inconstitucional em alguns dispositivos, veio para mudar de modo efetivo o gerenciamento do orçamento público. Impõe freios à inconstante compulsão de despesas que por vezes assalta o espírito do administrador público. Traçou limites e restrições e, estabeleceu conseqüências, até criminais para os administradores públicos<sup>5</sup>. Enfim, uma Lei que há muito tempo era reivindicada, ainda que com imperfeições.

O instituto da remissão de dívidas tributárias (perdão, anistia) foi durante longo período um dispositivo legal usado para estimular os inadimplentes para com o Fisco a saldarem seus débitos mediante a concessão de um incentivo ou abatimento do seu valor. Deste modo, evitava-se a custosa promoção dos executivos fiscais que, além de onerarem os trabalhos burocráticos, protelava o recebimento efetivo dos valores pela Administração Pública que se via envolvida em longas disputas judiciais. Mas, este instituto, inicialmente com méritos, foi tendo sua finalidade originária deturpada à medida em que eram concedidas remissões, às vezes totais, sem qualquer estudo preliminar sobre a viabilidade e vantajosidade econômica para o Erário. O Estado<sup>6</sup> passou a conceder anistias sem qualquer análise preliminar, antecipada, criteriosa das conseqüências que adviriam destas iniciativas, por vezes atentatória ao Princípio da Isonomia.

Constituem-se em modalidades de extinção do crédito tributário o pagamento, a compensação, a prescrição e decadência, transação e a remissão. Estes dois últimos implicadores de uma renúncia de receita.

<sup>3</sup> Adin nº 2.238.

<sup>4</sup> Associação dos Tribunais de Contas do Brasil.

<sup>5</sup> "Art. 73 – As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente."

<sup>6</sup> Conceito genérico, englobante dos três entes federativos.

Por sua vez, constitui-se em exclusão de crédito tributário a isenção e a anistia, também, ambos os fenômenos, perfazendo um ato de renúncia de receita pública

Pois bem, a novel Lei de Responsabilidade Fiscal tem, entre outros objetivos nobres, a firme dicção de vincular a atuação dos administradores públicos na conferência de qualquer espécie de incentivo que venha a repercutir nas contas públicas. No presente caso a renúncia que provenha da relações entre o Fisco e o contribuinte.

O conceito de renúncia de receita é fixado expressamente no texto da Lei:

Art. 14. (...)

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

Fica evidente que o legislador incluiu de modo preciso, no texto normativo, qualquer forma de vantagem a ser concedida ao contribuinte de modo segmentado, diferenciado. Ou seja, todas as hipóteses que venham significar renúncia de receita deverão estar presididas pelas disposições articuladas no art. 14 da Lei.

O art. 14, é produto de um espírito sistemático contido na Lei que constitui como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação<sup>7</sup>. Em verdade, tal conteúdo vem afirmar a prevalência da indisponibilidade do interesse público, notadamente na área da competência (fazer leis) e capacidade (cobrar) tributária dos entes que compõem a Federação.

Neste tema a Lei de Responsabilidade Fiscal veio impor condicionantes as possibilidades de renúncia de receita tributária. Ou seja, a renúncia de receita tributária, sob a forma de extinção ou exclusão do crédito tributário<sup>8</sup>, deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

<sup>7</sup>Art. 11, da LRF.

<sup>8</sup>Exclui-se, por óbvio, a consideração da extinção do crédito tributário por pagamento, compensação ou prescrição e decadência, por não serem renúncia a cobrança do tributo.

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

**II – estar acompanhada de medidas de compensa o, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da eleva o de alíquotas, amplia o da base de cáculo, majora o ou cria o de tributo ou contribui o.**

Neste passo   importante transcrever texto do trabalho pioneiro publicado pela Editora Del Rey, sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, elaborado em conjunto por Carlos Pinto Coelho da Motta, Jair Eduardo Santana, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes e Léo da Silva Alves, onde estabelecem as conseq ncias produzidas pelo dispositivo indicado:

**O ato deverá estar acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro em três exercícios: o de início de vigência e os dois subseqüentes; e ainda, deverá atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias. Caso a renúncia tenha sido considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, e não afete as metas de resultados fiscais, o proponente deverá comprová-lo mediante demonstrativo (inciso I). Em caso contrário, proponente deverá indicar as medidas de compensa o (ou seja, aumento de receita) nos três exercícios considerados (inciso II). Nesta hipótese, o ato s  terá efeitos após implementadas tais medidas (§ 2 ). Seguem-se as exce es indicadas (§ 3  e incisos).<sup>9</sup>**

As iniciativas que venham a causar qualquer impacto no orçamento deverão se previamente estudadas quanto a sua extensão, e, no mesmo processo, indicadas formas de compensa o a esta onerosidade que será feita aos cofres públicos. Fixou-se uma real situa o de causa e efeito com necessária medida de repara o dos custos das medidas que impliquem em renúncia de verba pública.

O Município de Maringá, por seu Estatuto Tributário<sup>10</sup> estabelece hipóteses de extin o e exclusão de créditos tributários através de transa o, remissão e anistia<sup>11</sup>. E, assim como ocorre na órbita federal, no Código Tributário Nacional (CTN), os dispositivos mencionados deverão adequar-se as implementa es trazidas pela Lei de Res-

<sup>9</sup> MOTT, Carlos Pinto Coelho *et al.* **Responsabilidade fiscal** : lei complementar 101 de 04/05/2000. Belo Horizonte : Del Rey, 2000. p. 345.

<sup>10</sup> Lei Municipal n. 1.354/79. (dispositivos reproduzidos do CTN – arts. 156 a 181)

<sup>11</sup> As multas e juros incidentes sobre tributos não adimplidos passam a fazer parte integrante do crédito tributário.



ponsabilidade Fiscal que irá, neste tema, “coincidir” com o CTN, adicionando condições para as operações de extinção e exclusão do crédito tributário. Deste modo, a vista das considerações bem formuladas pela DCM, é irrepreensível afirmar que existe total compatibilidade entre as disposições do Código Tributário Nacional, referentes a extinção e exclusão de créditos tributários e as cautelas exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sendo assim, é possível responder pontualmente ao consulente que: 1º) a Administração Pública não poderá, apenas por despacho fundamentado conceder qualquer vantagem, benefício, que produza uma renúncia de receita. Deverá, inevitavelmente, operar qualquer renúncia de receita somente após cumprir as condições estabelecidas no art. 14, da Lei Complementar nº 101/2000, transcritas acima; 2º) A renúncia de receita conceituada pela Lei de Responsabilidade Fiscal generaliza este termo, motivo pelo qual uma interpretação correta deverá incluir mesmo as receitas que não sejam tributárias (advindas de contratos administrativos, por exemplo). Então, a resposta é pela negativa de possibilidade de efetivação de acordos judiciais visando a extinção de obrigações oriundas de relações tributárias ou não, sem que se cumpram os pressupostos estabelecidos no art. 14, da Lei Complementar nº 101/2000.

É o voto.

Sala de Sessões, em 17 de outubro de 2000.

**Conselheiro NESTOR BAPTISTA**  
Relator

## DESPESAS - IMPUGNAÇÃO

### 1. REFORMA DE EQUIPAMENTOS - 2. SERVIÇOS DE ENGENHARIA.

---

Relator : Conselheiro Henrique Naigeboren  
 Protocolo : 311.074/96-TC.  
 Origem : Tribunal de Contas do Estado do Paraná - 2ª ICE  
 Interessado : Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná - CODAPAR  
 Decisão : Resolução 11.302/00-TC. (Unânime)

**Impugnação de despesa. Proposta de impugnação de despesas realizadas pela CODAPAR sem observância de procedimento licitatório. Após perícia pelo órgão próprio deste Tribunal, constatou-se que de fato os serviços realizados se afiguram como sendo de engenharia, o que, dentro dos respectivos limites, autoriza a dispensa de licitação (LF 8.666/93 - art. 24, I).**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN, julga improcedente a presente Impugnação de Despesa, devendo, no entanto ser advertida a Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná - CODAPAR sobre o contido no relatório do voto escrito do Relator do presente feito.

Participaram do julgamento os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HENRIQUE NAIGEBOREN, HEINZ GEORG HERWIG e o Auditor ROBERTO MACEDO GUIMARÃES.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LUIZ CARLOS CALDAS.

Sala das Sessões, em 12 de dezembro de 2000.

**QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA**  
 Presidente

## **Voto do Relator**

### **Conselheiro Henrique Naigeboren**

#### **RELATÓRIO**

A 2ª Inspeção de Controle Externo, com base no § 1º, do art. 10, do Provimento nº 01/87, propõe Impugnação de Despesas realizadas pela CODAPAR – COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO DO PARANÁ, relativas às despesas constantes das notas fiscais anexas, nos valores de R\$ 1.500,00 e R\$ 1.114,65, da empresa Indústria e Comércio de Máquinas Limeira Ltda, referente a reforma e conserto de duas máquinas de pré-limpeza, tendo em vista que os serviços correspondentes não se enquadram como de engenharia, nos termos da lei; à despesa feita com pagamentos de serviços prestados pela empresa Rebaical - Renovadora de Balanças Cianorte Ltda, no valor de R\$ 5.495,20, referente a reforma realizada em balança rodoviária, por considerar que os respectivos serviços não se enquadram como de engenharia, de acordo com a Lei Federal nº 5.194/66; à despesa relativa à nota fiscal nº 194, no valor de R\$ 6.041,51, da empresa Vilmar Schmidt & Cia Ltda, referente ao conserto de dois transformadores de 225 e 300 KVA, por entender que os serviços correspondentes não se enquadram como de engenharia, segundo a mencionada lei.

Ao sentir da 2ª Inspeção de Controle Externo a proposta impugnatória merece acolhida, tendo em vista que houve, na espécie, violação aos artigos 37, XXI, da Constituição Federal/88; 27, XX da Constituição Estadual/89; § 2º, do artigo 2º da Lei Federal nº 8.666/93 e artigo 10, inciso VIII, da Lei Federal nº 8.429/96.

Dito de modo mais explícito: a CODAPAR deixou de realizar o devido processo licitatório a que estava obrigada por força de norma legal, cuja fuga forçou com o enquadramento do serviço a ser realizado como de engenharia, quando, em verdade, se tratava de serviço de assistência técnica.

Instada a manifestar-se no processo, para o inafastável exercício do contraditório e ampla defesa, a empresa, de modo sucinto, assevera que as despesas referem-se a reforma e recuperação de máquinas que requeriam utilização de serviços técnicos específicos de reparação,

montagem e manutenção de equipamentos, portanto, enquadrando-se nos termos do art. 6º, incisos I e II e 24, da Lei n.º 8.666/93. Vale dizer: a obra estaria enquadrada como de engenharia e dispensada do procedimento licitatório em razão dos valores.

A 2ª Inspeção de Controle Externo, examinando o teor da defesa apresentada pela CODAPAR, deu por improcedentes os argumentos trazidos pela empresa e, por não reconhecer no caso vertente a caracterização de obra e menos ainda de serviços de engenharia, que justificasse a ausência de licitação, mantém a proposta de impugnação deduzida na inicial.

A Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, além de afastar o caráter de obra ou serviço de engenharia, assevera que os valores contratados impunham obrigatoriamente a realização do certame licitacional, que tangenciado impõe o acolhimento da impugnação, nos termos vazados na proposta da 2ª ICE.

A Douta Procuradoria, em manifestação preliminar, solicitou a realização de perícia pelo Setor de Engenharia da Corte, para responder aos quesitos que apresenta, com o intuito de melhor se aferir a ocorrência ou não de ilegalidade quanto à forma de realização das despesas impugnadas, bem como de eventuais prejuízos ao patrimônio da empresa.

A Coordenadoria de Apoio Técnico apresentou o relatório de fls. (informação nº 13/97), em atendimento à solicitação da Douta Procuradoria, que sumario a seguir para melhor compreensão do assunto.

Com relação à reforma e conserto de 2 máquinas de pré-limpeza (prot. 31.107-4/96), os peritos, respondendo ao quesito formulado pela Procuradoria, afirmam que tais equipamentos são importantes para reter impurezas da massa de grãos armazenados, mantendo, assim, a qualidade do material, ressaltam, no entanto, certo descaso na manutenção destas máquinas, vez que estavam desativadas há mais de 1 ano, sendo recompostas somente quando surgiu a necessidade de utilizá-las.

Quanto ao número de máquinas de pré-limpeza, indagada pela Procuradoria, a perícia respondeu que havia 2 equipamentos, desativados, mas que poderiam ser utilizados em caráter emergencial, sendo recuperados depois.

Relativamente ao questionamento feito pela Procuradoria sobre a existência de outros equipamentos em funcionamento e, em os havendo,

se eram suficientes para atender a demanda, os peritos responderam que os equipamentos de pré-limpeza poderiam ter sido reformados em períodos pré-programados, de acordo com planejamento. Esclarecem, ainda, que a falta dos aparelhos não impediria o funcionamento da unidade armazenadora, podendo, no máximo, dificultar a operação.

Em caso de resposta negativa ao quesito anterior, a Procuradoria desejou saber da perícia, qual o prejuízo resultante da falta de reforma imediata das máquinas, ao que os peritos responderam pela impossibilidade de quantificação, tendo em vista a inexistência de uma planilha adequada de custos.

Sobre quais os preços praticados pelos comerciantes na região, a perícia respondeu que são equivalentes.

Ao quesito sobre a importância dos equipamentos objetos das despesas impugnadas, a perícia remete à resposta dada na questão nº 01.

Limpeza geral de equipamento, substituição de toda a parte de madeira do equipamento e substituição das bicas, foram os serviços realizados no equipamento, segundo resposta da perícia ao quesito respectivo formulado pela Procuradoria.

Quanto à reforma realizada em balança rodoviária (prot. 31.109-0/96), respondendo sobre a real utilidade do equipamento, a perícia esclareceu que sua função é permitir a pesagem da carga que está sendo transportada por veículos, sem necessidade de descarregamento da mesma, o que facilita o controle sobre a quantidade de material que está entrando e saindo da unidade armazenadora. A perícia esclarece, ainda, que a balança se ressentia de reparos prévios que não efetivados deixaram-na desregulada, provocando erros grosseiros nos valores médios.

Aos dois quesitos seguintes (2 e 3), sobre quantas balanças em funcionamento havia no local na época da reforma, a perícia respondeu que só havia uma balança.

Em caso de resposta negativa ao quesito anterior, a Procuradoria desejou saber qual o prejuízo resultante da falta de reforma imediata nos equipamentos, sendo a resposta da perícia no sentido de que seria a incapacidade de atender à demanda no que diz respeito à pesagem do material, o que acarretaria no incremento dos custos operacionais.

Em seguida, a perícia apontou os valores praticados pelos eventuais concorrentes da região.

Ao quesito seguinte que indagava da importância dos equipamentos objetos da despesa impugnada, a perícia remeteu à resposta dada à primeira questão, deste tópico.

Desmontar e montar balança, jateamento e pintura da estrutura metálica, transporte dos componentes até o local onde o serviço foi realizado, substituição dos coxins do suporte e do balancim, dos estojos de regulagem, dos cutelos de alavanca e de todos os parafusos, foi a resposta para o quesito que indagava quais os serviços realizados nos equipamentos.

Quanto ao conserto efetuado em dois transformadores de 225 e 300 KVA (prot. 31.112-0/96), sobre a real utilidade do referido equipamento, a perícia esclareceu que a sua função é a de baixar a tensão proveniente da linha de distribuição da COPEL de 13,8 KVA para 220/127 V, de modo a suprir de energia elétrica a unidade de armazenamento da CODAPAR. A manutenção dos equipamentos se fez necessária após a queda de um raio no final da rede elétrica, resultando disto a queima dos 3 transformadores.

A seguir, a Procuradoria indagou sobre se, em havendo outros equipamentos em funcionamento, eram suficientes para atender à demanda, e, em caso de resposta negativa, qual o prejuízo resultante da falta de reforma imediata nos equipamentos. Os peritos responderam que não haviam outros equipamentos em funcionamento à época, e que sem os transformadores toda a unidade ficaria paralisada.

Sobre quais os preços praticados pelos concorrentes, a perícia apresentou os valores destes.

Quanto à importância dos equipamentos objetos das despesas impugnadas, a perícia remeteu a resposta dada à questão nº 01.

Retirada e colocação dos transformadores através de caminhão Munck, rebobinamento dos transformadores, troca de pára-raios, isoladores, chaves e elos fusíveis na linha de alta tensão, substituição do óleo isolante dos transformadores, e conserto das caixas metálicas dos transformadores, foram os serviços realizados nos equipamentos, segundo informou a perícia, em resposta ao quesito respectivo formulado pela Procuradoria.

A perícia atesta, ao fim, que os serviços contratados são considerados de engenharia, ressaltando que, na espécie, só caberia a contratação de

empresas legalmente registradas no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Paraná - CREA-PR. A perícia esclarece, ainda, que fez levantamento no setor de cadastro do CREA-PR, tendo constatado que nenhuma das empresas contratadas está legalmente registrada naquele órgão de fiscalização, o que as impediria de executar os serviços em apreço, pois carecem de habilitação legal para tal mister, donde conclui que as contratações foram feitas de modo irregular.

O Douto Procurador, pelo Parecer nº 13.293/97, opina pela improcedência e arquivamento da impugnação, em razão de restar caracterizada a hipótese de dispensa de licitação, tendo ao demais ficado patente a indispensabilidade dos equipamentos na operacionalização dos serviços pelas unidades, e, ainda, porque os valores pagos em contrapartida equívalem aos menores preços cotados pelos engenheiros.

É o relatório.

#### VOTO

O ponto da discórdia nesta impugnação residiu, desde o início, na caracterização ou não dos serviços como de engenharia.

Se restasse demonstrado no trabalho pericial, que os serviços não se aninhavam no conceito de serviços de engenharia, conforme previsto na lei licitacional, a impugnação seria auspiciosa.

Em caso contrário, se a análise dos peritos demonstrasse que os serviços contratados eram efetivamente de engenharia, restaria impossível de sucesso a proposta da 2ª ICE.

Penso que o trabalho da Coordenadoria de Apoio Técnico favoreceu a CODAPAR ao concluir que os serviços prestados são considerados de engenharia, estando por isso dentro dos limites previstos para dispensa de licitação, como defendido pela CODAPAR.

Deste modo, cai por terra o fundamento apresentado como motivador da impugnação, vez que os valores pagos pela CODAPAR pela realização dos serviços, que foram reconhecidos como de engenharia, estavam dentro do limite de dispensa de licitação, nos termos do art. 24, I, da Lei nº 8.666/93.

De conseqüência, descabe falar de improbidade administrativa consoante sustentado pela Inspeção, por infringência pelo ordenador da

despesa, do art. 10, item VIII, da Lei Federal nº 8.429/96, vez que a dispensa do processo licitatório não arranhou a lei licitacional.

Demais disso, segundo o que o relatório pericial demonstrou, o conserto das máquinas de pré-limpeza não podia ser afastado sob pena de acarretar prejuízo para a empresa, em razão da inviabilidade da retirada de determinados detritos contidos na massa de grãos armazenados, o que, indubitavelmente, acabaria comprometendo a qualidade do produto.

O relatório também permite inferir que a balança rodoviária é instrumento de trabalho indispensável das unidades da CODAPAR, porque permite a pesagem da carga sem o seu descarregamento, ocasionando a sua falta a necessidade de se enviar a carga para pesagem em outro setor, com conseqüente aumento de despesas, sendo, por isso, justificável e necessário o seu conserto.

Relativamente aos transformadores, o seu conserto se impunha como emergência, sem dúvida, porque a perícia constatou que deles depende a alimentação dos equipamentos do sistema produtivo e da rede de incêndio, ficando toda a unidade completamente paralisada, na sua falta.

Os valores pagos, segundo demonstrou a perícia, são compatíveis com o mercado e equivalem ao menor preço apurado na cotação da perícia, restando afastado qualquer prejuízo ao erário.

Quanto à irregularidade referente a não inscrição das empresas no CREA-PR, levantada pelos peritos, acompanho o Senhor Procurador Geral, porque também entendo que a indispensabilidade da inscrição no órgão de classe se dirige ao profissional da engenharia, não à empresa prestadora de serviço.

Por último, não me passa despercebida a anotação do relatório da Coordenadoria, que apontou descaso na manutenção das máquinas que estavam, algumas, desativadas havia mais de um ano, sendo recompostas somente quando surgiu a necessidade, o que me leva a propor, ainda que afastando a impugnação apresentada pela 2ª Inspeção, que seja feita advertência à CODAPAR, para que, de futuro, mantenha cada um dos equipamentos produtivos em condições de efetivo funcionamento através de procedimentos regulares de manutenção.

Em face do exposto, o voto do Relator, acompanhando a Douta Procuradoria, é pela improcedência e arquivamento da impugnação



apresentada pela 2ª Inspeção de Controle Externo contra a CODAPAR, que deve, no entanto, ser advertida na forma proposta acima.

É o voto.

Sala das Sessões, em 16 de agosto de 2000.

**Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN**

Relator

## DÍVIDA ATIVA

### 1. TRANSFERÊNCIA DE VALORES - IMPOSSIBILIDADE.

---

Relator : Conselheiro Henrique Naigeboren  
 Protocolo : 198.036/00-TC.  
 Origem : Município de Paçandu  
 Interessado : Prefeito Municipal  
 Decisão : Resolução 9.855/00-TC. (Unânime)

**Consulta. Impossibilidade de transferir ao Fundo Previdenciário valores da dívida ativa municipal regularmente inscrita por ferir o artigo 167, inciso IV da CF/88 e artigo 7º do Código Tributário Nacional.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 139/00 e 17.161/00, respectivamente da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, HENRIQUE NAIGEBOREN e o Auditor MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LUIZ CARLOS CALDAS.

Sala das Sessões, em 26 de outubro de 2000.

**QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA**  
 Presidente

## Diretoria de Contas Municipais

### Parecer n° 139/00

1. O Prefeito Municipal de Paçandu, Senhor Jonas Eraldo de Lima, encaminha consulta a este Egrégio Tribunal de Contas questionando a respeito da possibilidade de transferir créditos do município oriundos da dívida ativa regularmente inscrita para o Fundo Previdenciário, de acordo com o artigo 6º da Lei nº 9.717/98.

2. As questões indagadas são as seguintes:

Os créditos oriundos da dívida ativa do Município, regularmente inscrita, podem ser levados em consideração e transferidos para o Fundo, como direitos, para fins de sua constituição, nos termos do dispositivo retro citado?

Em caso afirmativo, é possível também a amortização de eventuais passivos de um Fundo já existente, a ser apurado, com aporte constituído pelo crédito acima referido?

3. **Preliminarmente**, registre-se que a autoridade é parte legítima para formular consulta perante este Colegiado, bem como a matéria enquadra-se no art. 31 da Lei nº 5.615/67.

4. Como se sabe, o Fundo Previdenciário não é entidade jurídica, órgão ou unidade orçamentária, ou ainda uma conta mantida na contabilidade, mas sim, visa através dos seus recursos o cumprimento de objetivos específicos à área de responsabilidade determinada em lei.

5. Não deve o Fundo receber transferência de recursos relacionados a arrecadação tributária, pois a Constituição Federal veda no artigo 167, inciso IV a vinculação do produto da arrecadação de impostos a determinado órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as hipóteses previstas.

6. Este Tribunal de Contas se manifestou a respeito nas seguintes Resoluções, entre outras, assim ementadas:

Consulta. Criação de um Fundo Regional de Desenvolvimento Industrial, através de consórcio entre Municípios, cuja arrecadação de recursos far-se-ia pelo repasse automático ao Banestado de 5.300 UFIRs por consorciado, provenientes de participação municipal de parcelas do ICMS. **Vedada a vinculação de receitas de impostos à órgão, fundo ou despesa, objetivando finalidade específica (CF/88, art.167, IV).** (Resolução nº 13.177/93-TC).

Consulta. (...) **Inconstitucionalidade de vinculação de percentual da receita líquida do município para compor as receitas do Fundo, por ofensa ao art.167, IV, da CF/88.** (Resolução nº16.817/98-TC).

7. Não fosse apenas o comando constitucional, existe a clara disposição no Código Tributário Nacional, art. 7º, quanto à inde-

legabilidade de competência tributária, em que permite sejam delegadas apenas as funções de fiscalização e arrecadação por uma pessoa de direito público à outra.

8. Logo, mesmo que o ente previdenciário se revestisse de pessoa jurídica de natureza pública, outro caminho não encontraria que fosse, de nessa área atuar como delegado arrecadador, entregando o produto cobrado de tributos ao titular do direito para, que esse fizesse as competentes baixas do crédito e em evento desvinculado de tal operação, repassar recursos para constituição do Fundo.

9. Em consequência, a segunda indagação restou prejudicada.

10. Do exposto, opina-se que a presente consulta seja respondida pela impossibilidade do Município transferir créditos advindos de tributos para o Fundo, por ferir o artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal e artigo 7º do Código Tributário Nacional.

DCM, em 26 de julho de 2000.

**GUMERCINDO ANDRADE DE SOUZA**

Técnico de Controle Contábil

**APOLINE TURRA HUNDZINSKI**

Estagiária

**Procuradoria**

**Parecer nº 17.161/00**

O protocolado em apreço versa sobre Consulta formulada pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Paçandu, onde o mesmo **indaga se os créditos oriundos da Dívida Ativa do Município podem ser levados em consideração e transferidos ao Fundo Previdenciário Municipal, como direitos, para fins de sua constituição.**

Questionando ainda, caso a resposta ao item anterior seja afirmativa, **se tais créditos, podem ser utilizados para fins de amortizar eventuais passivos de um Fundo já existente.**

Preliminarmente, cumpre assinalar que o Consultente figura dentre as Autoridades elencadas no art. 31 da Lei Estadual nº 5.615/67, para dirigir-se a esta Casa.

Quanto ao mérito, cumpre observar, que a questão formulada pelo Consulente nos parece um tanto ambígua, porquanto o mesmo indaga se créditos oriundos da Dívida Ativa poderiam ser considerados para efeito de constituição de um Fundo Previdenciário, como menciona o art. 6º da Lei nº 9.717/98, sem esclarecer, se estes recursos já foram recolhidos aos cofres do Município, ou se a pretensão é transferir direitos à cobrança de débitos inscritos em Dívida Ativa, situações totalmente distintas, cujas respostas, são igualmente diversas.

Outrossim, a segunda pergunta deixa margem para mais dúvidas, pois o Consulente pretende utilizar tais créditos para **amortizar eventuais passivos de um Fundo já existente**.

Ora, não há como entender como um Fundo pré existente tenha um passivo que possa ser quitado com o ingresso de créditos para sua constituição. O que provavelmente o Alcaide esteja a indagar, é se pode utilizar os referidos créditos para quitar débitos do Município para com um Fundo já existente.

Ante o exposto, a representante deste Parquet Especial, opina pelo não conhecimento das questões suscitadas pelo Consulente, face a falta de clareza da mesma, e sobretudo porque na forma em que está apresentada, pode nos levar a emitir uma resposta não condizente com a realidade dos fatos.

Todavia se outro for o descortino do douto Plenário, partindo da premissa como entendeu a douta Diretoria de Contas Municipais, que o Alcaide esteja a planejar a criação de um novo Fundo Previdenciário, contando como aporte de recursos, os créditos que o Município venha a arrecadar com a execução de débitos inscritos em Dívida Ativa, e para atingir tal desiderato, pretenda transferir ao referido Fundo a competência para sua arrecadação, neste caso, se esta é efetivamente a intenção do Dirigente Municipal, não temos dúvida que a resposta mais correta a tais indagações, é a contida no Parecer nº 139/00.

Portanto, em se tratando de transferência de direitos para a arrecadação de débitos inscritos em Dívida Ativa, a resposta proposta pela Diretoria de Contas Municipais está corretíssima, já que existem vários óbices a viabilidade da proposta contida na presente Consulta, dentre eles, os já mencionados no referido opinativo, a saber:

- a) a impossibilidade de vinculação de receita de impostos (que são os débitos predominantemente inscritos em Dívida Ativa);
- b) impossibilidade de delegação de competência para que o Fundo promova a arrecadação de tributos;

Logo, mesmo que não fosse esta a intenção do Consulente, isto é, se o mesmo pretende viabilizar o Fundo Previdenciário já existente, com novos aportes de recursos permitidos em Lei, estes não podem ser considerados como quitação do débito do Município para com o Fundo, posto que uma situação é a transferência de bens para a constituição de um Fundo, outra, é o cumprimento da obrigação de promover o recolhimento das parcelas recolhidas dos servidores e da parte patronal como prevê o art. 149, § único da Constituição Federal, situações que não podem ser confundidas.

Assim sendo, caso a opção dos Preclaros Julgadores seja pelo conhecimento da presente Consulta, a conclusão que se impõe, partindo do entendimento plausível que as indagações do Consulente permitem, é a contida no parecer da douta Diretoria de Contas Municipais, entendimento este do qual compartilhamos, e propomos como resposta a presente Consulta.

É o Parecer.

Procuradoria, em 18 de outubro de 2000.

**ZENIR FURTADO KRACHINSKI**

Procuradora

## FUNDEF

### 1. PRESTAÇÃO DE CONTAS - 2. GASTOS COM TRANSPORTE ESCOLAR.

---

Relator : Conselheiro Rafael Iatauro  
 Protocolo : 221.739/00-TC.  
 Origem : Associação dos Municípios do Paraná  
 Interessado : Presidente da AMP  
 Decisão : Resolução 10.407/00-TC. (Unânime)

**Solicitação de informações. Questões referentes ao FUNDEF - Cota Estadual. Lei Federal nº 9.424/96 e Provimento 01/99-TC.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro RAFAEL IATAURO, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 18.817/00 da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal determinando o envio ao interessado de cópia da Informação nº 187/00 da Inspeção Geral de Controle.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, HEINZ GEORG HERWIG, e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LUIZ CARLOS CALDAS.

Sala das Sessões, em 21 de novembro de 2000.

**QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA**

Presidente

## Inspetoria Geral de Controle Informação n.º 187/00

Em atendimento ao despacho exarado pela Presidência desta Corte, consoante ao contido no protocolado acima citado, e Ofício n.º 055/00 de 12 de julho de 2000, encaminhados pela Associação dos Municípios do Paraná – AMP, formulando questionamentos relativos ao FUNDEF – Cota Estadual, esta Inspetoria tem a informar o que segue:

### RESPOSTA AO CONTIDO NO OFÍCIO N.º 055/00

1. Sim, é necessário o Governo Estadual fazer Prestação de Contas dos recursos recebidos do FUNDEF, em atendimento ao que estabelece o Art.11 da Lei Federal n.º 9.424 de 24 de dezembro de 1996, e no Art. 39 do Provimento 01/99-TC, transcritos a seguir:

Art.11 - Os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no Art. 212 da Constituição Federal e desta Lei.....

Art. 39 - Sem prejuízo das disposições comuns e outras previstas neste Provimento aplicáveis, no que couber, na Prestação de Contas do FUNDEF Estadual, que deverá ser encaminhada ao Tribunal de Contas, através de seu ordenador de despesa, até 30 de abril do exercício seguinte ao das contas, serão exigidos....

2. Sim, a Prestação de Contas do FUNDEF Estadual, encaminhada pela Secretária de Estado da Educação, foi protocolada neste Tribunal sob o n.º 7439-3/00 em 01 de março de 2000.

3. Governo Estadual registrou como Receita relativa ao retorno do FUNDEF – Cota Estadual no exercício de 1999 a importância de R\$ 420.723.540,47 conforme demonstrativos da Prestação de Contas Anual.

4. Não, conforme Demonstrativos apresentados na Prestação de Contas do exercício de 1999, o FUNDEF aplicou 96% em Pessoal e Encargos Sociais e 4% em Outras Despesas Correntes, mas não houve registro de Despesas na área de transporte escolar.

5. A aplicação dos recursos do FUNDEF para no exercício de 1999, ocorreram da seguinte forma:

- Despesas com Pessoal e Encargos.....R\$ 396.861.615,25 - 96%
- Outras Despesas Correntes.....R\$ 16.670.707,97 - 4%



Salientamos que existem saldos financeiros dos exercícios anteriores e para o exercício seguinte, utilizados no pagamento de Restos a Pagar, não incluso nos valores demonstrados.

As informações aqui prestadas foram extraídas dos relatórios que integram a Prestação de contas do FUNDEF – Cota Estadual, relativa ao exercício de 1999.

É a Informação.

IGC, em 09 de agosto de 2000.

**MAURO MUNHOZ**  
TCC-F11

**Procuradoria**  
**Parecer nº 18.817/00**

Pelo presente protocolado o Presidente da Associação dos Municípios do Paraná, Sr. Sebastião Sérgio Steptjuk, vem solicitar informações desta Corte com relação à prestação de contas dos recursos recebidos pelo Governo do Estado do Paraná à título do FUNDEF, mais especificamente no que pertine aos gastos efetivos com o transporte escolar da rede pública estadual.

A Inspeção Geral de Controle desta Corte exarou a Informação nº 187/00, respondendo um a um os questionamentos feitos no Ofício nº 055/00 da referida Associação.

Embora subscrito na forma de uma consulta, o presente expediente trata de um **requerimento** de solicitação de informações feito pela Associação dos Municípios do Paraná.

À vista disto, é o caso desta Corte oficiar ao interessado remetendo-lhe cópia da Informação nº 187/00 da IGC, que contém as respostas aos itens indagados pela Associação.

É o Parecer.

Procuradoria, em 08 de novembro de 2000.

**CÉLIA ROSANA MORO KANSOU**  
Procuradora

# LICITAÇÃO - AUSÊNCIA

## I. SITUAÇÃO EMERGENCIAL.

---

Relator : Auditor Marins Alves de Camargo Neto  
Protocolo : 188.286/00-TC.  
Origem : Centro de Convenções de Curitiba S/A  
Interessado : Moacyr Lopes Gouvêa  
Decisão : Resolução 10.208/00-TC. (Unânime)

**Recurso de Revista. Falta de tempo hábil para realização de procedimento licitacional. Conhecimento e provimento do Recurso, considerando que o recorrente tomou todas as cautelas devidas, evitando qualquer prejuízo ao erário.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Conselheiro Henrique Naigeboren, recebe o presente Recurso de Revista para, no mérito, dar-lhe provimento, reformando a Resolução nº 3.584/00-TC e, em consequência, determina o arquivamento da impugnação protocolada sob nº 247.594/98-TC.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e os Auditores ROBERTO MACEDO GUIMARÃES e MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LUIZ CARLOS CALDAS.

Sala das Sessões, em 14 de novembro de 2000.

**QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA**  
Presidente

## O Recurso

**MOACYR LOPES GOUVÊA**, diretor presidente do Centro de Convenções de Curitiba S/A, nos autos de IMPUGNAÇÃO DE ATO de iniciativa da 1ª Inspeção de Controle Externo desse Tribunal, por esse digno Conselheiro, respeitosamente, através de seu advogado infra-assinado (*ut* instrumento de mandato junto), não se conformando *data venia*, com o contido na Resolução nº 3.584/2000, que acolheu a impugnação de despesas, determinando o recolhimento aos cofres públicos a importância de R\$ 8.400,00 (oito mil, quatrocentos reais) devidamente atualizada, vem, com fundamento no art. 37, inciso III, da Lei 5.615/67, Regulamento Interno do Tribunal de Contas, e demais legislação aplicável, no prazo legal, para interpor

### RECURSO DE REVISTA

pelo que requer se digne Vossa Excelência receber o recurso ora interposto e, após devidamente processadas, sejam as inclusas razões encaminhadas ao Conselho Pleno desta Corte de Contas, prosseguindo nos demais termos ulteriores.

Termos em que,

Pede Deferimento.

Curitiba, em 12 de junho de 2000.

**JUAREZ SANTANA**

Advogado

COLETA CORTE DE CONTAS,

ILUSTRES CONSELHEIROS:

PRELIMINARMENTE,

cumpra mencionar que, muito embora a publicação da decisão em Diário Oficial tenha ocorrido no dia 25.05.2000, a circulação do jornal somente ocorreu no dia 02.06.2000, conforme certidão expedida pelo Departamento de Imprensa Oficial do Estado. Portanto, tempestivo é o Recurso ora interposto.

Em que pese o brilho do voto do insigne Conselheiro Relator é de ser, *data venia*, reformada *in totum* a Resolução nº 3.584/2000, por não

concordando ainda que em situações determinadas, o Órgão deve determinar correções, diante de interpretações flagrantemente abusivas, infundadas e até fraudulentas do permissivo legal.

## II - DA EMERGÊNCIA

Assim exposto, o enfrentamento do caso telado tem que ser feito com a legislação na mão.

Vejamos o que dispõe o Estatuto Licitacional:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, e outros bens públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa... (...)

O enunciado do preceito legal é muito claro e facilmente inteligível, pois define a prática de ato de natureza eminentemente subjetiva. Daí, se se dispensa ou se não se dispensa a licitação em qualquer das situações previstas no artigo 24 é matéria que está sujeita à discricção da autoridade competente.

Hely L. Meirelles, de tal sorte, assinalou que:

situação de emergência é pois, toda aquela que põe em perigo ou causa dano à segurança, à saúde ou à incolumidade de pessoas ou bens de uma coletividade, exigindo rápidas providências do poder público para debelar ou minorar suas conseqüências lesivas... (...)

E, ainda que:

O reconhecimento da emergência é de valoração subjetiva, mas há de estar baseado em fatos consumados ou iminentes, comprovados e previstos, que justifiquem a dispensa de licitação (MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo, 8. ed., São Paulo : Revista dos Tribunais, 1988, p. 97).

Observe-se que o saudoso mestre esclareceu e preveniu, já de antemão, sobre o julgamento necessariamente subjetivo da configuração de situações emergenciais, sendo impossível a sua caracterização por fatores ou por avaliação totalmente isenta de valoração pessoal da autoridade, e dos técnicos envolvidos.

Também Marcos Juruena Vilela Souto, citando H.L. Meirelles, leciona:

As situações de emergência são de valoração subjetiva do administrador, não cabendo tal avaliação nem ao poder Legislativo (e seu auxiliar técnico, o Tribunal de Contas), nem ao poder Judiciário. Entretanto, como adverte H.L. Meirelles, tal

se harmonizar com o direito vigente, a doutrina predominante, as informações prestadas e também com as provas acostadas aos autos.

Realmente, Colenda Corte de Contas, a dispensa da licitação fulcrada no artigo 24, inciso IV da Lei 8.666/93, foi processada pela Diretoria do Centro de Convenções de Curitiba (através de ato administrativo devidamente fundamentado) que no exercício de seu *munis* atingiu o fim almejado, logrando desempenho satisfatório, como a seguir é relatado.

## 1 - DOS FATOS

1. A 1ª Inspeção de Controle Externo tachou de irregular a contratação direta de serviços, em valores de R\$ 2.900,00 e R\$ 5.500,00, porque efetuadas com dispensa de licitação, com amparo no artigo 24 inciso IV da Lei 8.666/93.

2. Manifestou, também, em longo arrazoado, *que não houve situação emergencial, e sim total falta de planejamento e mau gerenciamento das ações que deveriam ser executadas pelo responsável*, ora Recorrente, no que foi seguida pela Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos e, também, pela Douta Procuradoria do Estado junto a esse Tribunal. Por isso, entendeu *inaplicável a dispensa de licitação com base no art. 24, IV, da mencionada Lei*.

3. Passando-se as coisas dessa maneira, a proposta da 1ª ICE pela impugnação das despesas foi acolhida pela r. Corte de Contas, segundo o disposto na Resolução nº 3.584/2000-TC/PR.

4. Os serviços contratados referem a montagem e desmontagem de *stands* (de engenharia) e serviço de buffet, prestados ao evento "Encontro da 3ª Idade", realizado nos dias 20 e 21 de outubro de 1997, nas dependências do Centro de Convenções de Curitiba.

No caso presente, discordamos do entendimento explanado pela 1ª ICE, posto que a discricão quanto à hipótese de dispensabilidade encontra-se exatamente na avaliação que o administrador terá que fazer quanto à conveniência de dispensar ou não a licitação. O direito de dispensar e a responsabilidade decorrente do exercício deste ato incumbem primordialmente ao administrador contratante.

Todavia, entendemos legítimo a Inspeção criticar a decisão por meio da qual o ora Recorrente formulou a opção que a lei lhe faculta exercer,

situação há que estar baseada em fatos consumados ou iminentes, comprovados ou previstos, que justifiquem a exceção. Sobre esses fatos é que poderá incidir o controle, verificando-se a existência ou não do dano ou ameaça (SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Licitações e Contratos Administrativos*. Rio de Janeiro : Esplanada, 1993, p. 86).

No caso presente, as justificativas para a contratação urgente dos serviços foram examinadas pelo Depto. de Apoio Técnico que, através de parecer caracterizou a situação *emergencial*, permitindo que a Diretoria, motivadamente, autorizasse a aquisição direta dos serviços considerados indispensáveis ao pleno êxito do acontecimento, evitando assim, a ocorrência de danos e prejuízos aos promotores do evento e à Companhia.

### III - DA LEGALIDADE DO ATO

A necessidade de motivação do ato não impede, entretanto, que a sua justificação seja feita de maneira sucinta. Basta que se indique com clareza os fundamentos de direito e de fato, e a correlação lógica entre os eventos existentes e a providência tomada. Aliás, até mesmo as decisões judiciais não prescindem da motivação, sob pena de nulidade, a teor do que estabelece nossa lei adjetiva.

Nesse sentido, o festejado, Celso Antonio Bandeira de Mello, observa que:

o dever de motivar sempre seus atos, sejam eles discricionários ou vinculados é o *mínimo que a sociedade democrática pode esperar do administrador*, para o pleno conhecimento das razões pelas quais determinados atos administrativos são praticados, até para assegurar exercício do controle judicial, confrontando-os com os princípios da legalidade, da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Cumpra mencionar, ainda, que o ordenamento jurídico exige que a justificação do ato do administrador seja contemporâneo à expedição do próprio ato, até para que se afaste a possibilidade de se construírem motivos, após a sua emanação.

Como se vê nestes autos de impugnação de ato a decisão do diretor presidente do Centro de Convenções de Curitiba, encontra-se perfeitamente motivada, com a demonstração do nexo de causalidade entre as ações perpetradas durante longa e exaustiva negociação, e a providência tomada que, no caso, foi a dispensa de licitação.

Assim, numa sumária *cognitio* da tese posta neste recurso de revista, despontam circunstâncias fáticas que não permitem o Controle Externo

atacar a integridade do ato impugnado, diante da motivação e inegável finalidade do ato.

#### IV - DA INEXISTÊNCIA DE TEMPO HÁBIL

É verdade que o administrador público tende a considerar a licitação sempre como um entrave às suas ações. A primeira descoberta é que ele está preso a um dever incômodo, o dever de licitar. No entanto, administrar é aplicar a lei de ofício. E, o administrador tem que aprender a se antecipar às necessidades e a trabalhar com um mínimo de previsão e planejamento.

Todavia, aqueles que militam na administração pública sabem que a liberação de recursos para obras, serviços, contratações em geral, é a mais aleatória possível. E o Estado do Paraná não foge à regra. Quantos órgãos públicos encontram-se em situação de penúria, justamente porque não podem contar com recursos no momento certo. Ainda que nos antecipemos, ainda que tenhamos essa visão do futuro, que a técnica da ciência da administração nos permite ter, não havia recursos orçamentários e financeiros para licitar antecipadamente.

Se a nossa capacidade de prever existe e se as dificuldades para implementá-las também, temos que encontrar caminhos que harmonizem esses dois fatores.

Na verdade essa emergência é mais uma imprevidência da administração, resultante desta penúria de gestão financeira dos recursos estatais, do que propriamente uma imprevidência do administrador que não sabe prever as necessidades do dia-a-dia da administração.

Marçal Justen Filho, a seu turno, ressalta a natureza preventiva e acautelatória da contratação direta, em casos de emergência, como assevera:

O dispositivo enfocado refere-se aos casos onde o decurso de tempo necessário ao procedimento licitatório normal impediria a adoção de medidas indispensáveis para evitar danos irreparáveis. Quando fosse concluída a licitação, o dano já estaria concretizado. A dispensa de licitação e a contratação imediata representam uma modalidade de atividade acautelatória do interesse público. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 3. ed., Rio de Janeiro : Aide, 1994, p. 152).

Portanto, nessa ação de fiscalização e de controle, temos que o Tribunal de Contas deve buscar essencialmente verificar se, diante do caso em tela, assim como dos documentos carreados, a decisão adotada

pelo Diretor Presidente do Centro de Convenções atendeu de forma razoável às exigências da lei.

De posse desses dados e informações, consideramos essencial, igualmente que a Corte de Contas esteja criteriosamente atenta à margem do poder discricionário que a lei expressamente confere ao administrador, para decidir em tais situações.

Também é verdade, de outro lado, que se estivéssemos numa administração pública com recursos previsíveis quanto à sua liberação, quanto ao momento da sua disposição para o administrador essa tarefa seria facilitada. Mas nem sempre isso ocorre.

Por outro vértice, é preciso admitir que o administrador, para cumprir e executar a lei, é seu primeiro intérprete. Vale dizer que a interpretação por ele formulada, diante muitas vezes de situações de urgência operacional, deve ser respeitada pelo Controle, evitando-se, na medida do possível, questionamentos baseados principalmente em divergências de exegese de dispositivos legais que, como no caso em exame, trazem inerente grau de subjetividade.

Após o exame desses ângulos da questão, entendemos oportuno realfirmar nossa convicção sobre a necessidade de ser preservado o campo de ação discricionária que a lei explicitamente outorga ao administrador sob pena de inviabilizar-se a gestão das entidades públicas.

## V - DOS SERVIÇOS DE ENGENHARIA

A 1ª ICE, no que refere aos serviços de montagem de *stands*, afirma que a alegada sujeição aos serviços de engenharia - como forma de justificar a ausência de licitação não merece prosperar, face a não apresentação da ART - anotação de responsabilidade técnica.

Ora, não é dado ao administrador entrar em particularidades técnicas em matéria de engenharia, senão para reportá-las de modo a embasar suas conclusões sobre as questões formais pertinentes.

Inexiste dispositivo legal na Lei nº 8.666/93 que conceitue obra e serviço de engenharia de modo que quando pretendeu definir, o legislador indicou de forma genérica o que será considerado obra e serviço nos termos dos incisos I e II do art. 6º da Lei nº 8.666.

Assim, para fins de adequação de cada caso concreto aos mandamentos do estatuto licitatório, obras e serviços de engenharia são



aqueles compatíveis com as atividades e atribuições que a Lei Federal nº 5.194/66, em seu artigo 7º reserva ao exercício privativo dos profissionais de engenharia, arquitetura e agronomia, a saber: *planejamento ou projeto, em geral, de regiões, zonas, cidades, obras estruturas, transportes; exploração de recursos naturais e desenvolvimento da produção industrial e agropecuária; estudos, projetos, análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica, ensino, pesquisas, direção ou execução de obras e serviços técnicos; produção técnica especializada industrial e agropecuária.*

Portanto, a nosso ver, a conclusão mais adequada para definir obras e serviços de engenharia é de que, em regra, são todos aqueles que exigem a presença *in loco* e um profissional habilitado nesta área para a sua execução. E, assim foi decidido. Afinal, uma empresa de arquitetura foi contratada, cujo valor do serviço, à época, situava-se na esfera de dispensa de licitação, ou seja, art. 24, inc. I, do Estatuto Licitacional.

## VI - DO PEDIDO

De todo o exposto, entendemos inexistirem razões para que esta Colenda Corte de Contas, continue a opor reparos ao ato sob exame, ante o conjunto dos elementos trazidos a lume e que fundamentaram o ato administrativo impugnado.

Ademais, os documentos juntados aos autos, permitem com segurança, diante das exigências jurídico-formais da lei de licitações, concluir foram suficientemente atendidas as exigências legais, de modo a justificar a contratação direta, com dispensa de licitação com fulcro no art. 24, IV, da Lei 8.666/93.

Nestas circunstâncias, requer seja admitido o presente Recurso de Revista, para o fim de dar-lhe provimento, revogando, de consequência, a Resolução 3.584/2000.

Pede e espera, enfim, que o alto espírito que sempre norteou as decisões dessa Colenda Corte de Contas faça JUSTIÇA.

Curitiba, em 12 de junho de 2000.

**JUAREZ SANTANA**

Advogado

## **Voto do Relator**

### **Conselheiro Henrique Naigeboren**

#### RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revista interposto pelo Sr. Moacyr Lopes Gouvêa, por advogado, objetivando reforma do decisório exarado mediante a Resolução nº 3.584/00-TC, que lhe impôs ressarcimento de valores gastos em serviços de “buffet” e montagem e desmontagem de stands, para realização do “II Encontro da Terceira Idade” promovido pela Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família.

A decisão hostilizada, convém lembrar, fundamentou a condenação no fato de restar ausente, na espécie, o indispensável procedimento licitatório, que se impunha, em razão da inoportunidade da propalada situação emergencial invocada, que justificaria o arrimo do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93.

O recorrente, em razões de recurso, reafirma a tese de que o afastamento do procedimento licitacional se deveu, justificadamente, à situação emergencial configurada no quadro exurgente naquele momento, que não permitia maiores sindicâncias para a instauração do certame licitatório por falta de tempo hábil, dada a impossibilidade de prever o momento do recebimento dos recursos públicos para a realização do evento.

Ao fim, defendendo a legalidade dos atos praticados, pede o provimento do apelo.

A Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, diante da falta de argumento novo a ensejar modificação do julgado, opina pelo improvimento do Recurso de Revista.

De seu turno, a Douta Procuradoria acolhe os argumentos vertidos do recurso e conclui pelo seu provimento.

É o relatório.

#### VOTO

O Recurso de Revista é de ser prestigiado conforme assinalado pela Douta Procuradoria. Tenho para mim que ao recorrente não é de ser imputada culpa pelos atropelos ocorridos na espécie, porque a eles parece certo que não deu causa, vez que os percalços encontrados na realização

do evento decorreram de impasse verificado nas negociações a cargo da Secretaria da Criança e Assuntos da Família que buscando a melhor aplicação do dinheiro público gestionava uma redução dos custos do evento, que infelizmente não foi possível, tendo em vista que a proposta orçada já se encontrava escoimada de qualquer excesso.

Decidida a suspensão do evento, houve nova rodada de negociações com vistas à efetivação do encontro, em 15.10.97, para tentar realizar o mesmo na data prevista 20 e 21 de outubro, que estava, contudo, muito próxima. Decidida finalmente a realização do evento, diante da exigüidade de tempo que não permitia o aviamento da respectiva licitação o recorrente solicitou parecer jurídico para balizar sua ação administrativa, o qual justificou a possibilidade de contratação emergencial de serviços, se confirmado o encontro, com suporte no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, ao abrigo, pois, da legalidade, vez que caracterizado o quadro de necessidade urgente de atendimento.

Parece-me, sem dúvida, que a invocação da norma dispensatória da licitação tem plena cabida, pois a realização do evento teve sempre por mira a não postergação dos princípios contidos na denominada Política Estadual de Direitos do Idoso, nos termos da Lei nº 8.842/94, que tem por objetivo a melhoria de qualidade de vida dos idosos.

Observo, que mesmo sendo justificável a contratação direta, dada a exigüidade de tempo para a licitação, o recorrente aviou atos preparatórios da mesma, como a captação de diversas propostas de preços dos fornecedores dos serviços em tela (ver prot. 27.962-3/98).

Diante do exposto, tenho por certo que o recorrente houve-se com lisura na gestão do dinheiro público, na espécie, vez que mesmo amparado por lei (art. 24, IV, Lei nº 8.666/93), a dispensa de licitação foi precedida de coleta de preços visando a melhor contratação, ao tempo em que buscou guarnecer seu ato com a indispensável autorização governamental, timbrada em ratificação da Exceletíssima Senhora Secretária de Estado da Criança e Assuntos da Família, que por sua vez louvou-se em Parecer jurídico firmado pelo Diretor da Pasta, que atestava a legalidade da dispensa de licitação. Bem se vê, má-fé não restou presente no agir do interessado que, pelo contrário, tomou todas as cautelas devidas, evitando qualquer prejuízo ao erário, donde, a meu juízo, se configuraria a pena de devolução dos valores gastos como castigo à diligência demonstrada

na condução da coisa pública, razão pela qual, o meu voto, acompanhando a Douta Procuradoria, é pelo conhecimento do Recurso de Revista, por preenchidos os requisitos de lei, e, no mérito, pelo seu provimento para, reformando-se a Resolução nº 3.584/2000-TC, determinar o arquivamento da impugnação em causa.

É o voto.

Sala das Sessões, em 06 de novembro de 2000.

**Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN**  
Relator

## RECURSO DE REVISTA

### 1. CONVÊNIO - ABERTURA DE CONTA CORRENTE - 2. LICITAÇÃO - IRREGULARIDADES.

---

Relator : Conselheiro Henrique Naigeboren  
 Protocolo : 115.704/96-TC.  
 Origem : Município de Pinhais  
 Interessado : Prefeito Municipal  
 Decisão : Resolução 9.852/00-TC. (Unânime)

**Recurso de Revista. Prestação de contas de convênio desaprovada por falta de abertura de conta corrente específica para movimentação dos recursos, inobservância do prazo para abertura das propostas, e ainda ausência de licitação para determinada despesa. Proviemento do recurso, uma vez que as irregularidades licitatórias são apenas formais, sem prejuízo aos cofres públicos. Ainda, os demais fundamentos do recurso autorizam a reforma da decisão.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro HENRIQUE NAIGEBOREN, recebe o presente Recurso de Revista para, no mérito dar-lhe provimento, modificando a Resolução nº 32/96 e, em consequência aprova com ressalvas a prestação de contas de convênio protocolada sob o nº 41.823/94.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, HENRIQUE NAIGEBOREN e o Auditor MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LUIZ CARLOS CALDAS.

Sala das Sessões, em 26 de outubro de 2000.

**QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA**

Presidente

## **Voto do Relator**

### **Conselheiro Henrique Naigeboren**

Trata o presente de Recurso de Revista interposto pelo ex-Prefeito Municipal de Pinhais, Sr. João Batista Costa, objetivando reforma do decisório exarado mediante a Resolução nº 32/96, que desaprovou a prestação de contas de convênio firmado pelo Município com a Fundepar, referente ao exercício de 1994, no valor de R\$ 1.950,53 (hum mil e novecentos e cinqüenta reais e cinqüenta e três centavos).

O motivo da desaprovação, convém lembrar, residiu na constatação de irregularidades representadas pela ausência de individualização do crédito recebido, em conta corrente específica, além da não observância do prazo para abertura das propostas, na modalidade de convite, consoante previsto na Lei nº 8.666/93, e ausência de licitação relativa à despesa documentada às fls. 41, do protocolo nº 41.829/94.

O recorrente sustenta, em razões de recurso, que a ausência de abertura de conta específica para movimentação dos recursos se deveu ao desconhecimento e incapacidade das pessoas responsáveis, ausente, porém dolo, e não se constituiu em obstáculo para a sua regular contabilização. Demais disso, as despesas comprovadas foram superiores ao aporte financeiro recebido, ou seja, o rendimento provável seria inferior à quantia despendida pelo Município para a realização do objetivo conveniado. Ainda assevera, os fins almejados foram plenamente atingidos, inexistindo, na espécie, qualquer lesão aos cofres públicos.

Manifestando-se nos autos, a Diretoria Revisora de Contas acolheu os argumentos vertidos do apelo e opinou pelo provimento do recurso. De seu turno, a Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos entende que as violações perpetradas pelo Município contra a lei de licitação, e também contra o Provimento nº 02/94-TC, impedem aprovação das contas de convênio, razão pela qual opina pelo improvimento da revista. A Douta Procuradoria seguiu na mesma linha de opinião.

Vindo-me para julgamento, na sessão respectiva, houve pedido de vista do Exmo. Senhor Procurador Geral, para nova manifestação, que veio as fls., com proposta de diligência à origem, por mim acolhida em voto escrito aprovado pelo Plenário, para que o Município remetesse documentos idôneos que comprovassem as assertivas recursais.

Retornando da origem, manifestou-se a Procuradoria em parecer que acolhe as razões do recorrente. No que pertine à falta de conta individualizada para a verba do convênio, o Douto Procurador entende que resta demonstrada a inoperância prática de fazer-se uma aferição dos rendimentos dos recursos movimentados na conta geral, pois, em vista de ter o Município aportado 23% a mais que os recursos tomados, há saldo que tanto pode ser creditado ao Município, quanto pode advir de aplicação financeira. Não haveria, portanto, remanescente pois as despesas comprovadas incluiriam os rendimentos financeiros. Quanto às licitações, o douto Procurador entende que o afastamento do processo licitatório deveu-se ao fato de o valor das despesas efetuadas não atingir o mínimo fixado na Portaria da época. Já no que pertine ao prazo, a lei foi cumprida, reconhece o Douto Procurador, porquanto sendo o Edital expedido em 02.06.94, foi nessa mesma data afixado à disposição dos interessados. A conclusão do parecerista é pelo provimento do Recurso de Revista.

O voto do Relator - por entender que as irregularidades licitatórias são apenas formais, sem prejuízo aos cofres públicos e, por considerar que as despesas comprovadas são superiores em 23% ao recurso tomado, pelo que haveria saldo de recurso que tanto poderia ser do Município, quanto decorrente de aplicação financeira, donde restar o rendimento auferido abrangido pelas despesas - é, acompanhando o Douto Procurador Geral, pelo provimento do Recurso de Revista, para, reformando-se a Resolução nº 32/96, dar-se por aprovadas, com ressalva, as contas de convênio firmado pelo Município de Pinhais com a Fundepar, no valor de R\$ 1.950,53 (hum mil e novecentos e cinqüenta reais e cinqüenta e três centavos), referente ao exercício de 1994.

É o voto.

Sala das Sessões, em 04 de outubro de 2000.

**Conselheiro HENRIQUE NAIGEBORN**

Relator

## RECURSO DE REVISTA

### 1. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE ADIANTAMENTO - 2. GLOSA DAS DESPESAS.

Relator : Conselheiro Artagão de Mattos Leão  
 Protocolo : 242.723/99-TC.  
 Origem : Universidade Estadual de Londrina  
 Interessado : José Aírton Ferreira, Hélio Souto da Silva, Celso dos Santos e João Batista Pelegrine  
 Decisão : Resolução 7.566/00-TC. (Unânime)

**Recurso de Revista. Conhecimento do Recurso e negativa de provimento quanto ao mérito. Despesas comprovadas com notas fiscais com valores acima das despesas realizadas.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto escrito do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, recebe o presente Recurso de Revista para, no mérito negar-lhe provimento, mantendo-se em todos os seus termos a Resolução nº 18.153/98-TC, proferida na Prestação de Contas de Adiantamento protocolada sob nº 372.011/98-TC.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e HENRIQUE NAIGEBOREN.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LUIZ CARLOS CALDAS.

Sala das Sessões, em 17 de agosto de 2000.

**QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA**  
 Presidente



## O Recurso

**JOSÉ AIRTON FERREIRA, HÉLIO SOUTO DA SILVA, CELSO DOS SANTOS e JOÃO BATISTA PELEGRINE**, servidores da Universidade Estadual de Londrina e já qualificados no processo em epígrafe, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, exporem e requerer o seguinte:

A r. Auditoria Interna da Universidade através dos expedientes de fls. 11 e 22 concluiu por haver diferença entre o valor pago pelos Requerentes e constante nas notas fiscais, e os preços praticados pelo mercado, e de conseqüência solicitou a devolução do valor entendido como diferença.

Com base nesta posição esta Alta Corte de Contas glosou todas as despesas efetuadas pelos Requerentes através da Resolução nº 18.153/98, determinou a devolução de todas as despesas efetuada pelos Requerentes.

Os requerentes entendem que esta Alta Corte de Contas não agiu com o **COSTUMEIRO ACERTO** e requerem seja **RECONSIDERADO** mesmo que em parte a r. decisão, pelos motivos seguintes:

1. Primeiro entendemos não ser correta a análise feita pela R. auditoria Interna da UEL de que os preços praticados no mercado para as refeições são todos de R\$ 13,00 (treze reais), pois são despesas feitas em cidades diferentes, restaurantes diversos e até em Estados diferentes, e seria **POUCO INTELIGENTE** imaginar que todos os pratos fossem iguais, e de que todos os dias os Requerentes devessem degustar os mesmos cardápios, sobretudo em restaurantes e cidades diferentes.

Sinale-se que no processo existem notas fiscais com valores idênticos aos dos Requerentes e nem por isto foram glosados, devendo salientar ainda que as notas ditas como excessivas são de localidades do sudeste e nordeste brasileiro, onde reconhecidamente os preços de alimentos são muito mais elevados.

Contudo como a glosa partiu da Auditoria Interna e confirmada por este E. Tribunal de Contas, e sendo os Requerentes pessoas muito pobres não tem como locomover-se às cidades onde efetuaram as despesas para buscarem a prova de que realmente foram feitas e no valor explicitado nas notas, pois como afirmado isto deu-se em regiões no sudeste e nordeste aduzem os seguintes fatos que entendem devam ser relevantes, rogando por uma **RECONSIDERAÇÃO** por parte desta Alta Corte de Contas.

1.1 Segundo o vigente sistema de adiantamento para custear as despesas de repouso e alimentação, e a conseqüente prestação de contas, o servidor é obrigado a comprovar as despesas realizadas na viagem, despesa por despesa, nota por nota. Existem contudo, aquelas despesas que literalmente não são ressarcidas, mas que inevitavelmente são feitas em conseqüência da viagem, e que não seriam de responsabilidade do servidor pois as mesmas não existiriam se não fosse a locomoção no atendimento de interesses da Universidade, em locais fora de sua cidade de exercício e residência.

No caso específico dos Requerentes, todos motoristas da Universidade, os mesmos quando saem em viagem ficam as vezes dias fora da cidade, e obviamente necessitam telefonar para suas residências para saber da família e precisam arcar com as despesas de interurbanos, normalmente caros, os quais não seriam necessários se não fosse a viagem.

Também não é raro é o fato de que quando param o veículo em ruas e avenidas, precisam pagar estacionamento, despesas que também nem sempre são ressarcidas pela Universidade, pois é paga mediante "tiquet", normalmente sem identificação do veículo e do condutor, e, se o motorista não pagar de seu bolso, o veículo será multado em soma muito maior, sem contar o risco de ser rebocado.

Ainda, é fato notório hoje em dia, que quando se estaciona em qualquer rua ou avenida, aparecem os "guardadores de veículos", que se o condutor não lhes der uma gorjeta corre-se o risco de ter o veículo furtado ou danificado, sendo que o servidor é responsável pela guarda e boa conservação do mesmo.

Assim, são estas e outras justificativas que demonstram a existência de despesas absolutamente necessárias e as quais não podem ser suportadas pelos servidores, que são pessoas pobres, que ganham um ínfimo salário, e que não estão em viagem de passeio mas a serviço da Universidade.

Em suma, em suas viagens de trabalho sempre há despesas irressarcíveis mas necessárias, que são bancadas pelos Requerentes.

Assim, mesmo os Requerentes tendo efetuado as despesas relacionadas no processo e pelo valor que ali consta, se FOSSEMOS ENTENDER que existem diferenças entre os preços praticados naqueles mercados, de maneira alguma houve tentativa de locupletamento ilícito as custas dos cofres estaduais, pois, o valor da diária paga pela

Universidade é relativamente baixo, sendo que a máxima da experiência tem demonstrado que realmente os servidores em viagem são às vezes compelidos à despesas que não são ressarcidas, e outras que, embora ressarcíveis, apresentam maiores dificuldades de obtenção da nota fiscal, por serem despesas de pequeno valor, como um copo d'água, um cafezinho, etc. mas que o servidor nem sempre dispõe de numerário próprio para o pagamento, o que JUSTIFICARIA o aumento da nota, o que repita-se NÃO ACONTECEU.

Ainda deve ser levado em conta a pequena diferença entre o valor atribuído como alto pela r. Auditoria Interna e os preços dito por ela como praticados no mercado, o que conduz de que ninguém tinha interesse em locupletar-se ou formar patrimônio com a diferença, estando totalmente descartada a possibilidade de haver má fé ou prática de ato ilícito.

2. Por último, resta indubitado que os servidores realizaram as viagens a serviço da Universidade e não de interesses próprios ou particulares.

Exigir que devolvam o TOTAL DAS DESPESAS CORRIGIDAS seria locupletamento indevido do erário público EM DETRIMENTO DOS REQUERENTES. Estes estavam a trabalho e realizaram este a serviço e interesse da Instituição, e de conseqüência, foram obrigados a efetuar despesas com estadia e alimentação que não podem ser compelidos a devolver.

POSTO ISTO, contando com a costumeira atenção de Vossa Excelência, REQUEREM:

a) SEJA AUTORIZADO a devolução apenas da DIFERENÇA constatada pela Auditoria Interna da UEL pois a parte incontroversa, são despesas efetivamente realizadas com estadia e alimentação dos Requerentes, que estavam a serviço da Instituição;

b) SEJA AUTORIZADO os Requerentes CELSO DOS SANTOS e JOÃO BATISTA PELEGRINE a devolverem a diferença em duas parcelas conforme solicitado à auditoria Interna nos pleitos de fls. 68 e 70, pois estes não tem condições da devolvê-las de uma só vez, sob pena de suas famílias passarem NECESSIDADES ALIMENTÍCIAS.

c) seja dado baixa no processo.

Nestes termos,

Pedem deferimento.

Londrina, em 03 de fevereiro de 1999.

**JOÃO BATISTA PELEGRINE  
CELSO DOS SANTOS  
JOSÉ AIRTON FERREIRA  
HÉLIO SOUTO DA SILVA**

**Voto do Relator  
Conselheiro Artagão de Mattos Leão**

**DOS FATOS**

Trata de Recurso de Revista interposto pelos Srs. **JOSÉ AIRTON FERREIRA, HÉLIO SOUTO DA SILVA, CELSO DOS SANTOS e JOÃO BATISTA PELEGRINE**, funcionários (todos motoristas) da Universidade Estadual de Londrina, contra decisão consubstanciada na Resolução n.º 18.153/98, que determinou a glosa das despesas de fls. 8 a 10, 19 a 21, 29 a 33, 39 a 43, relativas à hospedagem e alimentação, na importância de **RS 4.395,17** (quatro mil, trezentos e noventa e cinco reais e dezessete centavos), corrigida até 31.01.1999.

Tal decisão recaiu sob processo de Prestação de Contas de Adiantamento sob responsabilidade do Sr. **WANDERLEI JOSÉ LOZANO**, por serem tais despesas consideradas acima do valor praticado no mercado, conforme constatação de Auditoria Interna realizada no âmbito da Universidade Estadual de Londrina, cujos documentos comprobatórios encontram-se as fls. 11, 22, 28 e 38 dos autos.

**DO RECURSO DE REVISTA**

Por tempestivo, foi recebido o presente Recurso de Revista, pelo Eminentíssimo Conselheiro Dr. **HENRIQUE NAIGEBOREN**.

Os recorrentes alegam o seguinte:

1. Que entendem incorreta a análise realizada pela Auditoria Interna da Universidade Estadual de Londrina, pois os preços praticados no mercado para as refeições foram aferidos “todos” em **RS 13,00** (treze reais), não sendo considerado o fato de que de região para região, esses valores são variados.

2. Observam que a diferença entre o valor atribuído como *alto* pela Auditoria (**RS 25,00**) e os preços “ditos” por ela como praticados no

mercado (**RS 13,00**), não seria capaz de formar patrimônio à ninguém; desta forma, estando descartada a possibilidade de má fé ou prática de ato ilícito pelos ora recorrentes.

3. Alegam como indubitoso os serviços prestados para a Universidade e entendem que exigir a devolução do **TOTAL DAS DESPESAS CORRIGIDAS**, seria locupletamento indevido do erário público em detrimento dos requerentes, pois, os mesmos realizaram o serviços e atenderam os interesses da Instituição; por consequência, ocorreram as despesas de estadia e alimentação, ora questionadas.

4. Por fim, **REQUEREM**:

4.1. seja autorizado a devolução apenas da diferença constatada pela Auditoria Interna da UEL;

4.2. faça a condição financeira precária dos funcionários **CELSO DOS SANTOS** e **JOÃO BATISTA PELEGRINE**, que seja autorizada a devolução da diferença em duas parcelas, conforme solicitação anexa as fls. 68 e 70:

#### DA ANÁLISE

1. A Diretoria Revisora de Contas, em Informação n.º 030/99, observa, que com a anexação de cópia de cardápios dos restaurantes, ficou evidenciado que os valores constantes nas notas fiscais são realmente superiores aos praticados.

Assim, opina pela glosa integral dos documentos apresentados, uma vez, que os mesmos não se prestam para comprovar as despesas efetuadas.

Conclui, sugerindo o encaminhamento dos autos à origem, para que sejam procedidos os recolhimentos, conforme Informação n.º 318/98 da Diretoria de Tomada de Contas, deduzindo-se, porém, os valores recolhidos apresentados as fls. 06, 07 e 09.

2. O Ministério Público junto a este Tribunal, em Parecer n.º 8.291/00, observa, inicialmente, que a pretensão dos requerentes de pagar os valores consignados a maior é por si só uma confissão de que os mesmos tem ciência de que o montante das despesas eram efetivamente superior aos preços praticados, portanto, caindo por terra as alegações de boa-fé.

Entende, que não há dúvida de que os recorrentes tenham efetivamente realizado as refeições nos estabelecimentos dos quais obtiveram as notas fiscais. Entretanto, a medida em que solicitaram notas fiscais no valor

acima da despesa realizada, correram o risco de ver os documentos impugnados. Manifesta-se, por fim, pelo improvinimento do Recurso de Revista.

DO VOTO

Diante do exposto e considerando que os recorrentes não apresentaram nenhum fato novo capaz de modificar o entendimento deste Relator, pelo conhecimento do presente Recurso de Revista, para no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se integralmente os termos contidos na Resolução n.º 18.153/98 – TC.

Este é o meu Voto.

Sala das Sessões, em 17 de agosto de 2000.

**Conselheiro ARTAGÃO DE MATOS LEÃO**

Relator

## SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL

### 1. UTILIZAÇÃO DE VEÍCULOS PARTICULARES.

Relator : Auditor Roberto Macedo Guimarães  
 Protocolo : 169.338/00-TC.  
 Origem : Município de Laranjeiras do Sul  
 Interessado : Presidente da Câmara  
 Decisão : Resolução 8.429/00-TC. (Unânime)

**Consulta. Possibilidade de utilização de veículos particulares a serviço de município que não disponha de veículos próprios, desde que a lei municipal o autorize e fixe critérios objetivos para apuração do montante do ressarcimento das despesas com combustíveis e manutenção do veículo. Responsabilidade extracontratual do município pelos danos eventualmente causados pelos veículos, quando à disposição do serviço público.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor ROBERTO MACEDO GUIMARÃES, responde à Consulta, de acordo com o Parecer nº 13.010/00 da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HENRIQUE NAIGEBORN e o Auditor ROBERTO MACEDO GUIMARÃES.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LUIZ CARLOS CALDAS.

Sala das Sessões, em 14 de setembro de 2000.

**QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA**  
 Presidente

## Procuradoria Parecer nº 13.010/00

Trata o presente protocolado de consulta realizada pelo senhor Gilmar Zocche, presidente da Câmara Municipal de Laranjeiras do Sul, que afirmando não dispor de veículo oficial questiona sobre a possibilidade de utilização de veículos próprios pelos vereadores a serviço da Câmara e sobre a responsabilidade em caso de ocorrência de danos patrimoniais.

A Diretoria de Contas Municipais em seu parecer n.º 133/00 responde a consulta opinando pela impossibilidade da hipótese cogitada, entendendo ser necessária normatização a respeito do ressarcimento ou reembolso de despesas efetuadas pelos vereadores quando se deslocarem a serviço do legislativo, desde que haja uso de sistemas convencionais como táxis e ônibus, e pela impossibilidade de ressarcimento de danos patrimoniais, assentando-se na Resolução n.º 16.079/98.

Preliminarmente esclarece-se que o consultante é parte legítima para consultar este Tribunal e a matéria de seu questionamento enquadra-se nos termos do artigo 31 da Lei n.º 5.615/67, possibilitando assim seu conhecimento.

No mérito, diversamente do posicionamento firmado pelo Plenário desta Casa e mencionado pela Diretoria de Contas Municipais, este Ministério Público Especial entende como possível o uso de veículos particulares pelos vereadores, com base nos fundamentos a seguir expostos.

A resposta positiva quanto a utilização dos veículos assenta-se na premissa da existência de previsão legal específica para a finalidade cogitada.

Destaca-se que esta solução já foi adotada em nível federal<sup>1</sup> e encontra respaldo na doutrina brasileira, em apreciação feita por Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>2</sup>, ao analisá-la como “indenização de transporte”.

Entende-se inexistir óbice a que o município estabeleça legislação regente de seus interesses peculiares, detalhada e com parâmetros claros.

<sup>1</sup> Há previsão na Lei n.º 8.112/90, artigo 60, que determina: “Conceder-se-á indenização de transporte ao servidor que realizar despesas com utilização de meio próprio de locomoção para execução de serviços externos, por força das atribuições próprias do cargo, conforme se dispuser em regulamento”.

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo, 8.ed. São Paulo: Malheiros, 1996, ao analisar a Lei n.º 8.112/90.



considerando dados como a quilometragem e o desgaste do veículo, além das circunstâncias nas quais poderiam ser os carros particulares utilizados, para efetivo controle de gastos e preservação dos princípios como o da moralidade administrativa.

Cabe ainda ressaltar que a adoção desta medida, nos termos expostos, conduz à responsabilidade extracontratual do Poder Público, em caso de acidentes com os veículos. E, em ocorrendo dano a particulares por atos omissivos ou comissivos, envolvendo os veículos particulares, a responsabilidade recairá, necessariamente, na pessoa jurídica de direito público a que tais agentes pertençam quando os veículos estiverem à disposição do serviço público.

Esta afirmativa decorre do texto literal do artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal, que dispõe:

*As pessoa jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (grifo nosso).*

Destarte, aplica-se às circunstâncias eventualmente ocasionadoras de danos, toda a teoria relativa à responsabilidade extracontratual do Poder Público, pois os proprietários dos referidos veículos estão na condição de **agentes públicos**.

A respeito, adequada a lição do já mencionado administrativa<sup>3</sup>:

Para que haja a responsabilidade pública, importa que o comportamento derive de **um agente público**. O título jurídico da investidura não é relevante. Basta que seja qualificado como agente público, é dizer, apto para comportamentos imputáveis ao estado (ou outras pessoas, de direito público ou de direito privado prestadora de serviços públicos, quando atuarem nessa qualidade). Importa, outrossim, que o dano tenha sido produzido por alguém **graças a esta qualidade de agente público** não em situação alheia ao qualificativo em causa. A condição de agente, no sentido ora indicativo, não se descaracteriza pelo fato de este haver agido impulsionado por sentimentos pessoais, ou por qualquer modo, estranhos à finalidade do serviço. Basta que tenha podido produzir o dano por desfrutar da posição jurídica que lhe resulte da qualidade de agente atuando em relação com o serviço público, bem ou mal desempenhado.

Logo, se os referidos vereadores, fazendo uso de seus veículos particulares, estiverem em missão oficial, pelos danos causados responderá a pessoa jurídica de direito público interno, neste caso, o município.

<sup>3</sup> MELLO, op. cit., p. 601.

Disto decorrem duas conclusões quanto ao ressarcimento dos danos causados nos veículos particulares.

A primeira é a de que não será o erário municipal a indenizar os prejuízos neles causados, em razão de culpa do condutor-proprietário, pelo fato de que se o veículo fosse do município, este poderia ingressar com ação regressiva contra os agentes visando o ressarcimento aos seus cofres da indenização eventualmente paga a particulares. Nesta hipótese, se o município arca com o ônus da indenização frente ao particular e pode acionar o agente para ressarcir-se, nenhum sentido há em que pague os prejuízos aos veículos dos causadores dos danos.

Já uma segunda hipótese é a de que ocorram danos aos veículos postos à disposição da Câmara, **sem a culpa de seu condutor-proprietário**, situação na qual **serão os prejuízos absorvidos pelos cofres municipais, e, sendo o caso, cobrados de quem os ocasionou**.

Observe-se que a ocorrência ou não de culpa do condutor-proprietário deve ser apurada em regular procedimento administrativo para que este fim instaurado.

Quanto ao lançamento contábil desta despesa, este segue o mesmo sistema de classificação e lançamento contábil que o gasto efetuado com veículo próprio, classificando-se a despesa conforme sua utilização (material de consumo ou outros serviços). Aconselha-se, contudo, seja demonstrado o custo desta utilização de veículo de terceiro de maneira individualizada, evidenciando claramente seus custos, para facilitar sua comprovação, frente a eventuais questionamentos por cidadãos ou órgãos de fiscalização.

Observe-se, finalmente, que esta medida legislativa deve atender ao princípio da economicidade, ou seja, deve ser verificado se o ressarcimento de gastos com a utilização de veículos de terceiros não vai atingir montante tal que se torne mais econômico optar pela aquisição de veículo próprio.

Isto posto, opina este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pelo **conhecimento** desta consulta, respondendo que é possível a utilização de veículo particular em deslocamento a serviço público, desde que exista norma própria municipal que discipline e autorize o ressarcimento das despesas correspondentes e que em caso de danos patrimoniais responderá o município se não houver culpa do condutor-proprietário.

Alerta-se no entanto que a presente consulta é apenas respondida em tese e portanto, o exposto não se aplica a situações pretéritas, mesmo porque havia ausência de lei anterior para regulá-las.

Procuradoria, em 11 de agosto de 2000.

**LAÉRZIO CHIESORIN JÚNIOR**  
Procurador

## SERVIDOR PÚBLICO

### 1. CUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA COM VENCIMENTOS.

---

Relator : Auditor Marins Alves de Camargo Neto  
 Protocolo : 292.240/99-TC.  
 Origem : Município de Arapoti  
 Interessado : Prefeito Municipal  
 Decisão : Resolução 9.112/00-TC. (Unânime)

**Consulta. Acumulação de proventos e aposentadoria em cargo e emprego quando não há óbice à acumulação na atividade. Fontes diversas de custeio. Possibilidade devido à autorização constitucional.**

O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Auditor MARINS ALVES DE CAMARGO NETO, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 799/00 e 15.156/00, respectivamente da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAFAEL IATAURO, NESTOR BAPTISTA, HENRIQUE NAIGEBOREN e o Auditor MARINS ALVES DE CAMARGO NETO.

Foi presente o Procurador-Geral junto a este Tribunal, LUIZ CARLOS CALDAS.

Sala das Sessões, em 03 de outubro de 2000.

**QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA**

Presidente

## Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos

### Parecer nº 799/00

O expediente em tela retorna a esta Diretoria por força da Resolução nº 324/00-TC, a qual determinou a análise do mérito da consulta formulada, em que pese tratar-se de caso concreto.

A legitimidade do Consulente, Prefeito Municipal de Arapoti, restou vislumbrada no Parecer nº 7.475/99-DATJ, bem como, quanto à competência desta Corte para analisar a matéria.

As indagações apresentadas pela municipalidade são as seguintes:

a) Considerando o que estabelece o art. 21 da Lei Municipal nº 435/93, que dispõe sobre a aposentadoria por idade, sendo que a servidora citada, na data da edição da Emenda Constitucional nº 20, já possuía a idade mínima necessária de 60 (sessenta) anos (nasceu em 18.11.30), com base no que dispõe o artigo 3º da citada emenda, pode a Professora ser aposentada pelo Município?

b) *No caso de legalidade de sua aposentadoria pelo Município, como seriam calculados os seus proventos de aposentadoria?*

Uma vez que o *caput* do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 20/98 assegura a concessão de aposentadoria, a qualquer tempo, aos servidores que até a data de sua publicação (16.12.98), tenham cumprido os requisitos para a obtenção do benefício, nos moldes da ordem constitucional anterior, a servidora sob comento, que completou 60 (sessenta) anos de idade em 18 de novembro de 1990, pode ser inativada com fulcro no art. 40, III, “d” da Constituição Federal em sua redação anterior.

Saliente-se que a sua inativação pode ser concedida pelo Município de Arapoti, ainda que a servidora tenha sido inativada em 13 de julho de 1992, pelo INSS. Isto porque os recursos provenientes das contribuições da servidora e que arcam com ambos os benefícios, têm origem distinta, um deles advém da Seguridade Social e o outro, dos cofres municipais.

Ademais, diversamente do que dispõe a redação da EC nº 20/98 - CF, art. 37, § 10, a anterior não continha vedação expressa acerca da percepção simultânea de proventos - CF, art. 37, XVI - razão pela qual, o Excelso STF entendeu que diante de tal lacuna, dever-se-ia adotar o posicionamento segundo o qual, a cumulação de proventos somente poderia ocorrer nos casos previstos para cumulação de cargos públicos.

Pela informação da municipalidade, a servidora em questão foi inativada pelo INSS uma vez que ocupava **emprego** de Professor, sendo

atualmente detentora de cargo público de Professor; assim, pela diversidade de regimes, afasta-se qualquer impedimento quanto à percepção simultânea de duas aposentadorias, pois que não há afronta ao inciso XVI do artigo 37 da CF então vigente. Note-se que, a legalidade da cumulação de proventos persistiria, ainda que ambas as inativações ocorressem em cargos de Professor, tidos como cargos acumuláveis por determinação constitucional.

A aposentadoria sob comento, deverá ser fundamentada no artigo 40, III, "d", da Constituição Federal cumulado com o artigo 3º da EC nº 20/98. Quanto ao cálculo dos proventos, devem observar o que disciplina esta norma constitucional, ou seja, devem ser proporcionais ao tempo de serviço. A planilha de cálculo que deve acompanhar o processo de concessão do benefício deve conter o valor dos vencimentos percebidos pela servidora, discriminando-se as vantagens pecuniárias, se houver e, demonstrando a proporcionalidade adotada.

Entendendo que as considerações tecidas atendem à consulta formulada, submete-se o expediente à superior apreciação.

É o Parecer.

DATJ, em 09 de fevereiro de 2000.

**ADRIANE CURI**

Assessora Jurídica

**Procuradoria**

**Parecer nº 15.156/00**

I. Trata o presente protocolado de Consulta apresentada pelo Prefeito do Município de Arapoti, Sr. Luiz Fernando de Mais, em que visa obter informações acerca de qual o procedimento a ser tomado com relação à aposentação da professora municipal Sra. Jandira Rosa Veiga, tendo em vista o advento da Emenda Constitucional nº 20/98.

Foi emitido o Parecer nº 7.475/99, pela Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos opinando pelo não conhecimento da consulta, posto que se embasa em caso concreto, o qual fora ratificado por este Ministério Público Especial, através do Parecer nº 21.209/99.

Entretanto, o Plenário deste Tribunal de Contas, por força da Resolução nº 324/2000, determinou a análise do mérito da consulta, em

que pese se tratar de caso concreto, sendo logo após emitido o Parecer nº 799/00, da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, manifestando-se pela possibilidade da cumulação de proventos oriundos de emprego e cargo públicos de professor.

2. Analisando-se o conteúdo da consulta oferecida em cotejo com a Emenda Constitucional nº 20/98, não existe qualquer óbice à acumulação tal como apresentada pelo consulente.

Observe-se que a primeira aposentadoria concedida à servidora municipal, como professora para um período de 20 horas/semanais, está sendo custeada pelo Regime Geral de Previdência, ao ter sido inativada pelo INSS.

3. Questiona a peça consultiva sobre a possibilidade da mesma acumular mais de uma aposentadoria, sendo que uma delas advém do vínculo instituído pela Consolidação das Leis Trabalhistas, cujos recursos são administrados pelo INSS, e a outra é vinculada ao Regime Estatutário, provido com recursos da própria municipalidade, a teor do disposto na Lei Municipal nº 435/93, posto que fora nomeada por concurso público municipal e admitida em 07.03.91.

A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XVI e XVII, veda a possibilidade da acumulação de dois cargos públicos, ressalvados os casos expressamente previstos.

4. No caso em tela, não se trata de dois cargos públicos, mas sim de um emprego público (pelo qual se aposentou servidora em 13.07.92), e um cargo público (para o qual foi admitida em 07.03.91).

Se a Constituição Federal (art. 37, inc. XVI) permite a acumulação de dois cargos de professor quando não houver incompatibilidade de horários, e, via de conseqüência, a concessão de duas aposentadorias (uma para cada cargo), seria ilógico que não se permitisse a acumulação de um emprego público e um cargo público, contando-se aposentadorias distintas. Ademais disso, as fontes pagadoras são diversas, o que explicita que eram feitas contribuições para fundos de previdência diversos: um para a Seguridade Social - INSS e outro para os cofres municipais.

O entendimento ora exposto encontra-se em consonância com a doutrina e a jurisprudência pátrias, conforme a seguir se transcreve:

ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO - CUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA COM VENCIMENTOS - RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA.

1. A acumulação de proventos e vencimentos somente é admitida quando se tratar de cargos, funções ou empregos acumuláveis na atividade (arts. 37, XVI e XVII e 95. par. único da Constituição Federal.)

2. Precedentes do STF.

(Superior Tribunal de Justiça. ROMS n. 5722/DF, relator Ministro Anselmo Santiago. 6ª Turma. DJ de 09.09.97, p. 150)

RESP - CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - PROFESSOR - CARGO - CUMULAÇÃO

A Hierarquia das normas jurídicas afasta a vigência de lei quando contrastar com a carta política. Esta admite a cumulação de dois cargos de professor, quando houver compatibilidade de horários (CF/1988, art. 37, XVI, "A"). O atual regime de trabalho (dedicação exclusiva), por si só, não é obstáculo. Evidente, deverá conferir a necessária atenção as duas disciplinas, no tocante ao horário.

(Superior Tribunal de Justiça. Resp n. 97551/PE, relator Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro. 6ª Turma. DJ de 25.08.97, p. 39411).

5. Outro não é o entendimento expendido por Maria Sylvania Zanella di Pietro, *in verbis*:

Fica, portanto, vedada a acumulação de proventos de aposentadoria com a remuneração de outro cargo efetivo, salvo naqueles casos em que a própria Constituição admite a acumulação, previstos nos artigos 37, inciso XVI, 98, parágrafo único, inciso I, e 128, § 5º, inciso II, d.

No entanto, a Emenda Constitucional nº 20 resguardou, no artigo 11, os direitos dos que já vinham acumulando proventos com vencimentos de outro cargo efetivo, apenas proibindo que percebam duas aposentadorias com base no artigo 40 da Constituição e impondo o teto salarial previsto no artigo 37, XI, à soma dos proventos com os vencimentos do cargo.

Quanto à remuneração de mais de uma aposentadoria, somente é possível nos casos em que o **servidor esteve, em atividade, em situação de acumulação lícita**. É o que consta expressamente do art. 40, § 6. Nesse caso, a soma dos proventos está sujeita ao teto previsto no art. 37, XI. A norma já decorreria desse dispositivo, na redação dada pela Emenda nº 19, mas foi repetida no § 11 do artigo 40, introduzido pela Emenda Constitucional nº 20.<sup>1</sup>

Portanto, nos termos constitucionais vigentes, nenhum óbice há ao referido acúmulo, sobretudo por se tratar de fontes diversas de custeio das aposentadorias.

6. Vencida a premissa acima, e, levando-se em consideração a possibilidade da acumulação de aposentadorias relativas a um emprego e a um cargo de professor, passa-se ao exame do cálculo dos seus proventos referentes ao cargo público que ocupou.

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 11. ed., São Paulo: Atlas, 1999, p. 446.



O art. 21 da Lei Municipal nº 435/93 assim estabelece:

Artigo 21. A aposentadoria por idade é devida ao segurado que, cumprida a carência exigida nesta lei, completa 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e aos 60 (sessenta anos), se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

Desta forma, preenchendo os requisitos expressos no art. 21 da referida Lei Municipal, nada impede a concessão de aposentadoria com proventos proporcionais, dispositivo que encontra total conformidade com os ditames constitucionais previstos no art. 3º da Emenda Constitucional:

Art. 3º. É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

O Texto Constitucional anterior, nos termos da norma do art. 40, III, "d" assim dispunha:

Art. 40. O servidor será aposentado:

(...)

III - voluntariamente:

(...)

d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

4. Diante do exposto, opina este Ministério Público Especial pela possibilidade da concessão de proventos referente ao cargo público ocupado pela servidora, com proventos proporcionais ao tempo de serviço, nos termos expostos neste expediente.

É o Parecer.

Procuradoria, em 14 de setembro de 2000.

**ANGELA CASSIA COSTALDELLO**

Procuradora

## TABELA DE LICITAÇÃO

# LICITAÇÕES E DISPENSA

Válida a partir de 28.05.98

Valores corrigidos referentes aos artigos 23 e 24 da Lei 8.666/93 com as alterações da Lei n.º 9.648 de 27.05.98 - D.O.U. 28.05.98.

**Em Reais**

MODALIDADES	OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA Artigo 23 - Inciso I	COMPRAS E SERVIÇOS Artigo 23 - Inciso II
<b>DISPENSÁVEL</b> Artigo 24 - Inciso I	Até <b>15.000,00</b>	Até <b>8.000,00</b>
<b>CONVITE</b> Alínea A	Até <b>150.000,00</b>	Até <b>80.000,00</b>
<b>TOMADA DE PREÇOS</b> Alínea B	Até <b>1.500.000,00</b>	Até <b>650.000,00</b>
<b>CONCORRÊNCIA</b> Alínea C	Acima de <b>1.500.000,00</b>	Acima de <b>650.000,00</b>

“Art. 24 ...

**Parágrafo único.** Os percentuais referidos nos incisos I e II deste artigo, **serão 20% (vinte por cento)** para compras, obras e serviços contratados **por sociedade de economia mista e empresa pública, bem assim por autarquia e fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.**”

MODALIDADES	OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA Artigo 23 - Inciso I	COMPRAS E SERVIÇOS Artigo 23 - Inciso II
<b>DISPENSÁVEL</b> Artigo 24 - Inciso I	Até <b>30.000,00</b>	Até <b>16.000,00</b>

“Art. 120. Os valores fixados por esta Lei poderão ser anualmente revistos pelo Poder Executivo Federal, que os fará publicar no Diário Oficial da União, observando como limite superior a variação geral dos preços do mercado, no período.”

## ÍNDICE ALFABÉTICO

## A

ABERTURA - CONTA CORRENTE .....	108
ACORDO JUDICIAL .....	75
ACUMULAÇÃO - PROVENTOS - VENCIMENTOS .....	123
ADIANTAMENTO .....	111
ADMISSÃO DE PESSOAL - PRAZO .....	69
ARAPOTI - PR .....	123
ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ .....	94
AUDITORIA EM CONCESSÕES RODOVIÁRIAS NO PARANÁ .....	62
AUSÊNCIA - PREJUÍZO - ERÁRIO .....	97, 108

## C

CARON, CARLOS JOSÉ PACHECO .....	62
CASO CONCRETO .....	50
CASTRO, CLÁUDIO HENRIQUE DE .....	50
CENTRO DE CONVENÇÕES DE CURITIBA S/A .....	97
CODAPAR (VER COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO DO PARANÁ)	
CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL - ART. 7º .....	89
COMBUSTÍVEIS .....	118
COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO DO PARANÁ - CODAPAR .....	81
CONCURSO PÚBLICO - HOMOLOGAÇÃO .....	69
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL – 1988	
ART. 167, IV .....	89
CONTA CORRENTE ESPECÍFICA .....	108
CONTRATAÇÃO DIRETA .....	73
CONVÊNIO .....	108
COOPERATIVA .....	73
CRÉDITO TRIBUTÁRIO .....	75

**D**


---

DANO CAUSADO - VEÍCULO À DISPOSIÇÃO - SERVIÇO PÚBLICO.....	118
DECISÕES - TRIBUNAL PLENO - TCE/PR .....	67
DESPESA	
GLOSA .....	111
IMPUGNAÇÃO.....	81
RESSARCIMENTO .....	118
DISCRICIONARIEDADE E OS CONCEITOS JURÍDICOS	
INDETERMINADOS(A) .....	19
DÍVIDA ATIVA .....	89
DOCTRINA .....	17

**E**


---

EQUIPAMENTOS - REFORMA .....	81
ERÁRIO - PREJUÍZO - AUSÊNCIA .....	97,108
EXTINÇÃO - OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS .....	75

**F**


---

FARIAS. PEDRO PAULO PIOVESAN DE .....	62
FONTE DE CUSTEIO .....	123
FUNDEF (VER FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO)	
FUNDO	
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO .....	94
PREVIDENCIÁRIO .....	89

**G**


---

GASTOS - TRANSPORTE ESCOLAR .....	94
GLOSA - DESPESAS .....	111

**H**

HARGER, MARCELO .....	19
HERMENÊUTICA JURÍDICA E O CASO CONCRETO : O COTIDIANO E A BUSCA DO DIREITO .....	50
HISTÓRIA DO PARANÁ .....	1

**I**

IMPUGNAÇÃO DE DESPESA .....	81
IRATI - PR .....	73
IRREGULARIDADES FORMAIS .....	108

**J**

JURISPRUDÊNCIA .....	67
JUROS - REMISSÃO .....	75

**L**

LARANJEIRAS DO SUL - PR .....	118
LEI	
COMPLEMENTAR 101/2000 - ART. 14 .....	75
FEDERAL	
8.666/93 - ART. 24. I .....	81
9.424/96 .....	94
9.504/97 .....	69
LICITAÇÃO	
ABERTURA - PROPOSTA .....	108
AUSÊNCIA .....	97, 108
DISPENSA .....	81
TABELA .....	131

**M**

MANUTENÇÃO - VEÍCULO .....	118
MARINGÁ - PR .....	75
MULTA - REMISSÃO .....	75

---

**N**


---

NOTA FISCAL - IRREGULARIDADE .....	111
NOTICIÁRIO .....	07

---

**O**


---

OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA - EXTINÇÃO .....	75
---------------------------------------	----

---

**P**


---

PEDÁGIO .....	62
PAIÇANDU- PR .....	89
PERÍCIA - TRIBUNAL DE CONTAS .....	81
PERÍODO ELEITORAL – CONCURSO PÚBLICO .....	69
PINHAIS - PR .....	108
PRESTAÇÃO	
CONTAS .....	94
ADIANTAMENTO .....	111
CONVÊNIO .....	108
SERVIÇO .....	73
PROTOCOLOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ	
115.704/96 .....	108
145.803/00 .....	73
169.338/00 .....	118
188.286/00 .....	97
198.036/00 .....	89
221.739/00 .....	94
242.723/99 .....	111
289.821/00 .....	75
292.240/99 .....	123
311.074/96 .....	81
329.012/99 .....	69
PROVIMENTO 01/99-TCE/PR .....	94



## R

RECEITA - RENÚNCIA .....	75
RECURSO DE REVISTA .....	97, 108, 111
REFORMA - EQUIPAMENTOS .....	81
REMISSÃO - JUROS E MULTAS .....	75
RENÚNCIA - RECEITA .....	75
RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ	
7.566/00 .....	111
8.429/00 .....	118
9.075/00 .....	69
9.112/00 .....	123
9.113/00 .....	73
9.399/00 .....	75
9.852/00 .....	108
9.855/00 .....	89
10.208/00 .....	97
10.407/00 .....	94
11.302/00 .....	81
RESPONSABILIDADE	
FISCAL .....	75
EXTRA CONTRATUAL - MUNICÍPIO .....	118
RESSARCIMENTO - DESPESA .....	118
ROSÁRIO DO IVAÍ - PR .....	69

## S

SERVIÇO	
ENGENHARIA .....	81
PÚBLICO MUNICIPAL .....	118
SERVIDOR PÚBLICO .....	123
NOMEAÇÃO .....	69
SITUAÇÃO EMERGENCIAL .....	97

**T**

---

TABELA DE LICITAÇÃO .....	131
TRANSFERÊNCIA - VALOR - IMPOSSIBILIDADE .....	89
TRANSPORTE ESCOLAR - GASTOS .....	94

**U**

---

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA .....	111
UTILIZAÇÃO - VEÍCULOS PARTICULARES .....	118

**V**

---

VALORES - TRANSFERÊNCIA .....	89
VEÍCULO	
MANUTENÇÃO .....	118
PARTICULAR .....	118

## NORMAS EDITORIAIS

A Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná divulga trabalhos originais e de revisão bibliográfica na área de atuação das Cortes de Contas e Ciências afins.

As opiniões e conceitos emitidos nos artigos são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

As colaborações devem ser enviadas, de preferência, em disquete (3 1/2"), digitadas no programa Word for Windows 6.0 e acompanhadas de uma cópia em papel. Os originais deverão apresentar as seguintes informações sobre o autor: nome completo, minicurrículo (instituições a que está ligado, cargos que ocupa, formação acadêmica), endereço, telefone, fax e e-mail.

O recebimento do artigo não implica a obrigatoriedade de sua publicação.

As referências no texto devem ser indicadas através do sistema alfabético (sobrenome do autor em maiúsculas, seguido da data de publicação da obra e página e/ou página inicial-final, entre parênteses, após a citação) ou sistema numérico (chamada feita em algarismo arábico entre parênteses ou acima da linha do texto - número alto - e nota de rodapé). A utilização de qualquer um dos sistemas não dispensa a apresentação de lista de referências bibliográficas ao final do trabalho. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto do artigo são da responsabilidade do autor.

A Comissão Editorial pode reapresentar os originais ao autor para que os adapte às normas editoriais ou esclareça dúvidas porventura existentes e, independente de consulta ao autor, se reserva ao direito de adaptar, estilisticamente, os trabalhos às referidas normas.

Quaisquer dúvidas sobre normalização de documentos, inclusive documentos on-line, podem ser esclarecidas através de consulta às **Normas para apresentação de trabalhos da UFPR** baseadas na Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, disponíveis na Biblioteca deste Tribunal.

Esta Revista foi composta em Swiss 721 e Times New Roman, pela Editech e impressa pela G.M. Editora Paranaense Ltda. em papel Chambril Book.

Pede-se acusar o recebimento a fim de não ser interrompida a remessa  
Favor enviar o comprovante para:  
Tribunal de Contas do Estado do Paraná  
Coordenadoria de Ementário e Jurisprudência  
Praça Nossa Senhora de Salete s/n - Centro Cívico  
CEP 80530-190  
Curitiba - Paraná

Recebemos a Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná n.º 136, out./dez., 2000.

Nome:

.....  
.....  
.....

Endereço:

.....  
.....

Data: .....

(a) .....