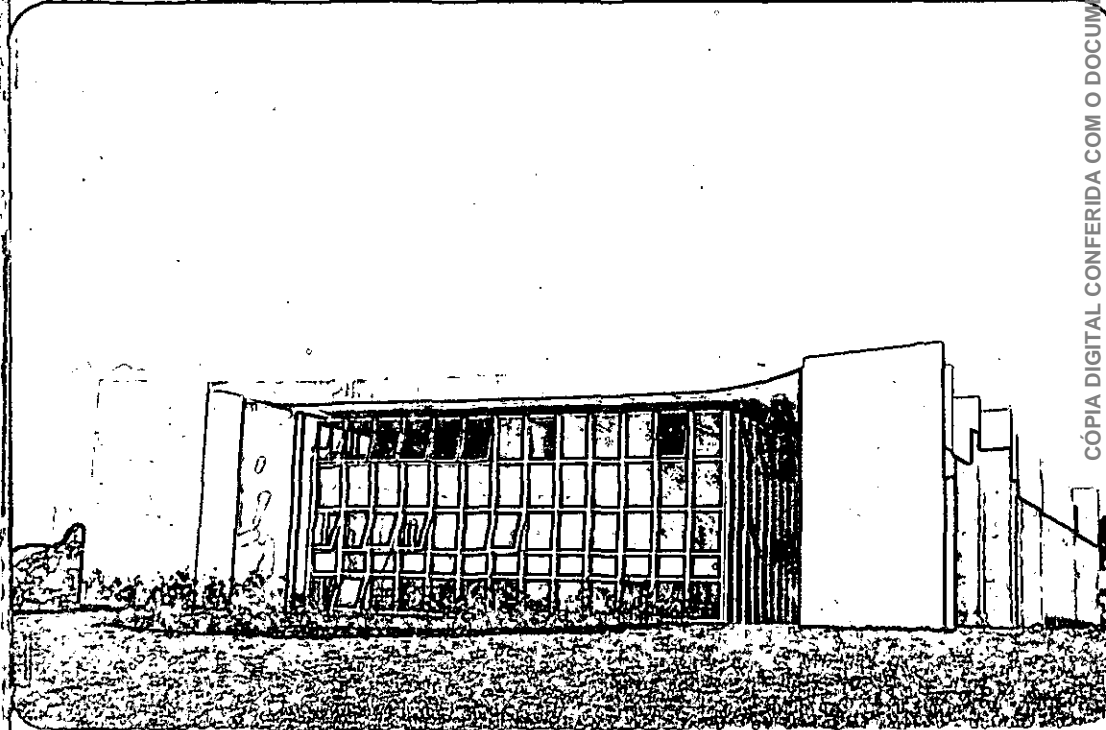




# REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS



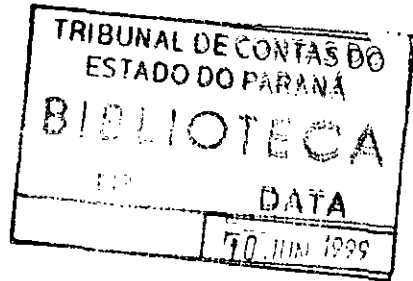
## ESTADO DO PARANÁ

3º TRIMESTRE DE 1981

PUBLICAÇÃO Nº 74



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



# REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS

BIBLIOTECA DO TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO PARANÁ

ESTADO DO PARANÁ

## SUMÁRIO

	<b>Pág.</b>
NOTICIÁRIO	
III Congresso de Direito Administrativo .....	7
CADERNO MUNICIPAL	
Consulta (construção de casa para Promotor) .....	13
Consulta (verba de representação) .....	19
Consulta (remuneração de vereadores) .....	23
Consulta (pagamento de subsídios dos vereadores) .....	28
Consulta (aplicação em operações financeiras) .....	35
Consulta (ressarcimento de débitos) .....	39
Consulta (abono de Natal) .....	49
CADERNO ESTADUAL	
Consulta (diárias e passagens a servidores) .....	65
Consulta (funções gratificadas e disponibilidade) .....	73
Consulta (Fundo Especial — Lei n.º 6.417) .....	77
Consulta (convênios Estado-entidades particulares) .....	85
Consulta (aquisição de produtos farmacêuticos) .....	92
Convênio — Prestação de Contas .....	101
Aposentadoria — proventos de inatividade .....	113
Aposentadoria — aplicação da Lei n.º 7.317 .....	115
LEGISLAÇÃO	
Provimento n.º 1/81 (Tribunal de Contas do Paraná) .....	175

# **NOTICIÁRIO**

## TC PRESENTE AO CONGRESSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

O Tribunal de Contas do Paraná esteve presente ao "III Congresso Brasileiro de Direito Administrativo", realizado nos dias 5 a 12 de setembro, em Canela, no Rio Grande do Sul, sob promoção do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo.

O TC paranaense se fez representar no magno conclave nas pessoas de seu Presidente, Conselheiro João Féder, e do Diretor Geral, Dr. José Ribamar Gaspar Ferreira.

Ao final do Congresso, o renomado professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho foi eleito Presidente de Honra do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo. A propósito da escolha, a presidência do Tribunal de Contas do Paraná encaminhou ao insigne mestre ofício no qual ressalta que "foi com orgulho paranista que pude mais uma vez constatar, nesse conclave, o inabalável e crescente prestígio de que desfruta o prezado amigo entre as mais reconhecidas inteligências do administrativismo brasileiro e, bem assim, a inegável capacidade de liderança exercida sobre os cultores de tão importante ciência jurídica. É sem dúvida grato ao nosso Estado sentir que, nessa área de cultura um dos seus mestres ocupa tão honrosa posição, fruto, muito justo, de anos de dedicação ao estudo do direito".

Enquanto isso, por proposição do Conselheiro João Féder, o plenário do Tribunal de Contas aprovou, por unanimidade, voto de louvor ao renomado professor Caio Tácito, Presidente do Instituto, pelo êxito do "III Congresso Brasileiro de Direito Administrativo".



O Paraná esteve presente no III Congresso Brasileiro de Direito Administrativo que reuniu os maiores mestres da matéria durante uma semana no salão de convenções do Hotel Laje de Pedra, em Canela, no Rio Grande do Sul. Além da sua participação nos trabalhos de comissões e painéis, o Paraná foi duplamente homenageado, na sessão solene de abertura do conclave, já que foram convidados a integrar a mesa de honra do Congresso, o professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, um dos patronos do conclave e nome de maior projeção do administrativismo brasileiro, e o Conselheiro João Féder, Presidente do Tribunal de Contas do Paraná, indicado como representante dos Tribunais de Contas do Brasil, na instalação do Congresso. A foto mostra os membros que presidiram a sessão inaugural do III Congresso de Direito Administrativo, vendo-se o professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, o professor Caio Tácito, Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, o Conselheiro João Féder, a Procuradora Maria Amália Dias de Moraes, Presidente do Congresso e o Governador Amaral de Souza, do Rio Grande do Sul. Na sessão de encerramento, o professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho foi eleito Presidente de Honra do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo.

# **CADERNO MUNICIPAL**

## **CONSULTA**

**Despesa. Construção de casa para Promotor Público.**

Resolução n.º: 4.010/81

Protocolo n.º: 13.498/81

Interessado: Câmara Municipal de Cêro Azul

Relator: Conselheiro Rafael Iatauro

Decisão: Resposta afirmativa à Consulta

### **A CONSULTA**

Apraz-me encaminhar a Vossa Excelência, cópia da Indicação n.º 02/81 do Vereador Adhemar Rosner, a fim de que este Tribunal emita parecer sobre o mesmo.

Na certeza de seu pronto atendimento, agradeço e ao ensejo apresento-lhe protestos de elevado apreço e distinguida consideração.

**Silfredo de Jesus Bestel**

Presidente da Câmara

### **INFORMAÇÃO DA DIRETORIA DE CONTAS MUNICIPAIS**

Através do Ofício n.º 35/81, de 30 de junho de 1981, o Presidente da Câmara Municipal de Cêro Azul, Vereador Silfredo de Jesus Bestel, encaminha a este Tribunal cópia da Indicação n.º 02/81, do Vereador Adhemar Rosner, a fim de que esta Corte emita Parecer sobre o mesmo.

Basicamente, a Indicação, de fls. 2, diz:

“Indico ao Chefe do Executivo Municipal, a necessidade de construir na Cidade uma casa residencial para uso do Promotor Público, a exemplo da que fora construída para o Juiz de Direito.

Cêro Azul se apresenta em fase bem notada de desenvolvimento, e não se justifica a existência desta lacuna que ao nosso ver deprime e desestimula o representante do Ministério Público.



É de nosso conhecimento de que não se abre nenhuma comarca mais no Paraná sem que haja unidades judiciárias, isto é, fórum, delegacia, casa de juiz e casa de promotor”.

Sobre tal assunto, o Egrégio Plenário desta Casa já decidiu através da Resolução n.º 2.934/79-TC, de cópia anexa, acolhendo Voto do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Rafael Iatauro.

Desta maneira, salvo melhor juízo do Douto Plenário, é de se responder nos exatos termos da citada Resolução.

É a informação

Encaminhe-se à Diretoria-Geral

D.C.M., em 22 de julho de 1981.

**Dufflo Lulz Bento**  
Diretor

#### **RESOLUÇÃO N.º 2.934/79**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro RAFAEL IATAURO,

**RESOLVE:**

Responder afirmativamente à consulta constante da inicial, nos termos da Informação n.º 81/78, da Diretoria de Contas Municipais deste Órgão.

Participaram do julgamento os Conselheiros RAUL VIANA, JOSÉ ISFER, RAFAEL IATAURO (Relator), JOAO FEDER, ARMANDO QUEIROZ DE MORAES e o Auditor convocado, JOAQUIM A.A. PENIDO MONTEIRO. Foi presente o Procurador Geral junto a este Órgão EZEQUIEL HONÓRIO VIALLE.

Sala das Sessões, em 05 de julho de 1979.

**LEONIDAS HEY DE OLIVEIRA**  
Presidente

#### **INFORMAÇÃO N.º 81/78 DA DIRETORIA DE CONTAS MUNICIPAIS**

Em atendimento ao solicitado pelo Ofício n.º 516/78, da Prefeitura Municipal de Corbélia, datado de 02 de outubro de 1978 e devidamente protocolado neste Egrégio Tribunal sob n.º 13.142 em 4 de outubro de 1978, consulta-nos o Senhor Prefeito sobre a legalidade e a forma

da Prefeitura construir com recursos próprios do Município 1 (uma) casa de alvenaria para moradia do Juiz de Direito e 1 (uma) casa de alvenaria para moradia do Promotor Público e doar ao Estado através de Lei do Legislativo.

Nos parece, "data vêniam", que a doação de próprio municipal ao Estado, deve obedecer para sua eficácia as disposições contidas na Seção I, do Capítulo III, do Título V, do Código Civil Brasileiro, além da necessária e indispensável autorização legislativa.

A doação, em sendo um contrato, para ter validade deve apresentar os seguintes característicos jurídicos:

- a) — Ser um contrato gratuito;
- b) — Constituir-se em contrato unilateral, porque cria obrigações para uma só das partes;
- c) — Ser um contrato formal porque tem de obedecer a forma prescrita em lei.

Quanto ao último característico citado, versando a doação sobre bens imóveis municipais de valor superior a taxa legal, a forma pública é determinada da validade do ato salvo as de pequeno valor (art. 1.168 do Código Civil Brasileiro).

Além dos elementos jurídicos já mencionados, para a validade da doação exige-se o preenchimento de requisitos especiais como: capacidade das partes, consentimento e objeto.

No primeiro caso, a capacidade para doar imóvel municipal, deve resultar de autorização legislativa sem a qual nula será a doação.

Dentro do conceito contratualista, a doação requer acordo das vontades, é o conhecimento que pode ser expresso, tácito ou presumido.

Finalmente, quanto ao objeto do princípio de todo o bem "in comércio" pode ser doado: imóveis, direitos patrimoniais não acessórios.

Como todo o negócio jurídico, a doação é nula por falta de elementos legais essenciais, e é anulável por defeito de vontade.

O descumprimento das obrigações resultante do encargo imposto e aceito pelo donatário, é juridicamente exigível pelo doador, através de ação própria, com fundamento no inadimplemento do beneficiário.

A lei orgânica dos Municípios do Estado do Paraná (Lei Complementar n.º 2, de 18/06/73) é, a respeito, muito clara, quando prestigiando o instituto da doação estabelece que não há impedimento que o Município doe a coisa imóvel desde que observados os requisitos dispostos na letra "a" inciso I, do artigo 106, cuja as disposições estão assim redigidas:

"Art. 106 — A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I — quando imóveis, dependerá de autorização legislativa... vedado... e concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

a) doação, devendo constar obrigatoriamente do contrato os encargos do donatário, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de retrocessão, sob pena de nulidade do ato";

A Jurisprudência vigorante nesta Alta Corte de Contas, segue a mesma linha de raciocínio ou então vejamos:

### **DOAÇÃO DE TERRENO**

Resolução n.º 3.911/74 — Revista do TC-PR n.º 25 — Fls. 57.

Consulta: Sobre a possibilidade de doação, por intermédio do Município de um lote de terreno destinado à construção da residência para o agente do Ministério Público da Comarca.

Resposta: Nada impede que o Município doe a coisa imóvel, desde que observados os requisitos dispostos na letra "a", inciso I, do artigo 106, da Lei Complementar n.º 2, de 18 de junho de 1973. Vale ressaltar, no entanto, que a doação deve ser feita ao Governo do Estado a fim de que possa ser destinado à construção da residência para o representante do Ministério Público.

Diante de tão claros elementos normativos trazidos a colação, é de se observar que inexistente qualquer elemento impeditivo para que a Prefeitura em referência possa construir com recursos próprios do Município, 1 (uma) casa de alvenaria para moradia do Juiz de Direito e 1 (uma) casa de alvenaria para moradia do Promotor Público e doar ao Estado através de lei do legislativo, pois assim está de acordo não só com o direito, como também com a doutrina e com a jurisprudência firmada por este Colendo Tribunal.

Portanto, quanto a parte jurídica da questão, parece solucionada. Acontece, entretanto, que a consulta fala ainda sobre os lançamentos de natureza contábil.

Daremos a nossa opinião:

A segunda pergunta, parece-nos que, a contabilização obedecerá a dois estágios: débito da despesa resultante das construções na dotação orçamentária específica; baixa do patrimônio no fechamento do balanço no encerramento do exercício, através da competente mutação na conta das variações patrimoniais.

A terceira pergunta abrange dois itens:

I — Caso a dotação orçamentária seja insuficiente, há necessidade de suplementação através da competente lei autorizatória da Câmara Municipal, desde que, esta autorização legal não conste da Lei de Meios, na forma do que dispõe a Lei Federal n.º 4.320/64, cujo crédito será, sempre, aberto por decreto do Executivo Municipal.

II — no que respeita às insuficiências a nível de item, elas poderão — naquilo que não extrapole o montante global da dotação — ser modificada através de ato interno do Executivo.

Do exposto e tendo em vista as razões argüidas no curso de nossa Informação, só nos resta opinar pelo recebimento da consulta interposta pelo Ilustre Prefeito Municipal de Corbélia, por se enquadrar devidamente nas disposições contidas no art. 31 da Lei n.º 5.615, de 11 de agosto de 1967 e no mérito, entendemos, data vênua, que a resposta aos quesitos formulados está contida no curso de nossa Informação.

Com a devida vênua,

S.M.J. é a Informação.

D.C.M., em 17 de novembro de 1978.

**Dr. Francisco Meirelles Filho**

Assessor Técnico.

#### **RESOLUÇÃO N.º 4.010/81**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro RAFAEL IATAURO,

**RESOLVE:**

Responder afirmativamente à consulta de fls. 01, de acordo com a Informação n.º 50/81, de fls. 4 e 5 da Diretoria de Contas Municipais e Parecer n.º 7.510/81, de fls. 12 da Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas.

Participaram do julgamento os Conselheiros LEONIDAS HEY DE OLIVEIRA, JOSÉ ISFER, RAFAEL IATAURO (Relator), ARMANDO QUEIROZ DE MORAES, CANDIDO MARTINS DE OLIVEIRA e Auditor Convocado RUY BAPTISTA MARCONDES.

Foi presente o Procurador Geral do Estado junto ao Tribunal de Contas, TULIO VARGAS.

Sala das Sessões, em 06 de agosto de 1981.

**JOAO FEDER**

Presidente

## CONSULTA

**Verba de Representação.  
Ilegal a percepção por Presidente da Câmara Municipal.**

Resolução n.º: 3.995/81  
Protocolo n.º: 12.617/81  
Interessado: Prefeitura Municipal de Marilena  
Relator: Conselheiro Armando Queiroz de Moraes  
Decisão: Resposta negativa à Consulta

### A CONSULTA

Servimo-nos do presente para solicitar à esse Egrégio Tribunal de Contas, parecer sobre o Ato n.º 01/81, da Câmara Municipal de Marilena, que determinou, além do pagamento do subsídio dos senhores Vereadores, pagamento de Verba de Representação do Presidente daquela Casa de Leis conforme cópia anexa a este.

Ocorre, senhor Presidente, que as despesas com a Câmara de Vereadores são pagas por esta Prefeitura Municipal, o que provavelmente virá acarretar problemas quando da apresentação da prestação de contas do Município, tendo em vista que a Receita Arrecadada no ano de 1980 foi de Cr\$ 19.203.502.42. (dezenove milhões, duzentos e três mil, quinhentos e dois cruzeiros e quarenta e dois centavos), o nosso Município tem 9 (nove) Vereadores e a população não excede a 10.000 (dez mil) habitantes.

Esperando merecer a atenção de Vossa Excelência, antecipamos os nossos agradecimentos e aproveitamos a oportunidade para reiterar os nossos protestos de consideração e respeito.

**ERNESTO MAZZOTTI**  
Prefeito Municipal

## INFORMAÇÃO DA DIRETORIA DE CONTAS MUNICIPAIS

Pelo Ofício n.º 135/81, de 24 de junho de 1981, o ilustre Prefeito Municipal de Marilena, senhor Ernesto Mazzotti, encaminha consulta a este Tribunal nos seguintes termos:

“Servimo-nos do presente para solicitar à esse Egrégio Tribunal de Contas, parecer sobre o Ato n.º 01/81, da Câmara Municipal de Marilena, que determinou, além do pagamento do subsídio dos senhores Vereadores, pagamento de Verba de Representação do Presidente daquela Casa de Leis, conforme cópia anexa a este.

Ocorre, senhor Presidente, que as despesas com a Câmara de Vereadores são pagas por esta Prefeitura Municipal, o que provavelmente virá acarretar problemas quando da apresentação da prestação de contas do Município tendo em vista que a Receita Arrecadada no ano de 1980 foi de Cr\$ 19.203.502,42, (dezenove milhões, duzentos e três mil, quinhentos e dois cruzeiros e quarenta e dois centavos), o nosso Município tem 9 (nove) Vereadores e a população não excede a 10.000 (dez mil) habitantes”.

No que respeita a percepção, pelo Presidente da Câmara Municipal, da Verba de Representação, o Tribunal de Contas, acolhendo voto do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Armando Queiroz de Moraes, já decidiu pela ilegalidade, conforme Resolução n.º 2.386-TC, de 19/06/80, de cópia anexa.

Isto posto e em se considerando que as despesas da Câmara são processadas e pagas pelo Executivo, não deve o Prefeito Municipal autorizar gastos à conta de Verba de Representação ao Presidente do Legislativo de Marilena, já que o Ato n.º 01/81, da Câmara local, não tem respaldo legal no que se refere ao seu artigo 3.º e parte, “in fine”, do artigo 4.º.

E a informação

Encaminhe-se à Diretoria-Geral

D.C.M., em 22 de julho de 1981.

**Duílio Luiz Bento**  
Diretor

## PARECER N.º 7.513/81 PE

O Prefeito Municipal de Marilena encaminha consulta a este Órgão, sobre a legalidade do Ato n.º 01/81, da Câmara Municipal, que determina pagamento de Verba de Representação ao Presidente daquele Legislativo.

Outras Prefeituras já tem consultado sobre a mesma matéria, e a razão disso repousa, certamente, no fato de a Lei Complementar n.º 38, de 13/11/79, ter revogado o art. 3.º da Lei Complementar n.º 25, de 02/07/75, que vedava o pagamento ao vereador de qualquer vantagem pecuniária como ajuda de custo, representação ou gratificação, não autorizada expressamente por aquela Lei.

A D.C.M., em sua informação n.º 49/81, anexa o voto do ilustre Conselheiro Armando Queiroz de Moraes sobre idêntica consulta de outra Prefeitura, em que esse tema está bem examinado, tendo sido acolhido pelo Tribunal, que na Resolução n.º 2.386-TC, de 19/06/80, decidiu pela ilegalidade da percepção de Verba de Representação pelo Presidente da Câmara Municipal.

Outro não tem sido o entendimento desta Casa e, assim sendo, opinamos no sentido de que a presente seja respondida de acordo com as conclusões da informação retro da Diretoria de Contas Municipais.

É o parecer.

Procuradoria do Estado, 04 de agosto de 1981.

**Raul Viana Júnior**  
Procurador

### RESOLUÇÃO N.º 3.995/81

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARMANDO QUEIROZ DE MORAES.

RESOLVE:

Responder negativamente à consulta constante de fls. 01, de acordo com a Informação n.º 49/81 de fls. 4 e 5, da Diretoria de Contas Municipais e Parecer n.º 7.513/81, de fls. 14 e 15, da Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas.

Participaram do julgamento os Conselheiros LEONIDAS HEY DE OLIVEIRA, JOSÉ ISFER, RAFAEL IATAURO, ARMANDO QUEIROZ DE MORAES ((Relator), CÂNDIDO MARTINS DE OLIVEIRA e Auditor convocado RUY BAPTISTA MARCONDES.

Foi presente o Procurador Geral do Estado junto ao Tribunal de Contas, TULIO VARGAS.

Sala das Sessões, em 06 de agosto de 1981.

**JOAO FEDER**

Presidente



## CONSULTA

### **Remuneração de Vereadores.**

**Matéria disciplinada pela Lei Complementar n.º 25, de 02 de julho de 1975, alterada pela Lei Complementar n.º 38, de 13 de novembro de 1979**

Resolução n.º: 4.552/81

Protocolo n.º: 11.073/81

Interessado: Prefeitura Municipal de Nova Olímpia

Relator: Conselheiro Cândido Martins de Oliveira

Decisão: Resposta à consulta de acordo com a informação da D.C.M.

### **A CONSULTA**

Com o intuito de continuar desenvolvendo nossa administração dando obediência à Legislação que regula as aplicações dos recursos públicos, ansiando que, no final de cada exercício financeiro, o nosso trabalho obtenha resultado plenamente positivo e que as aplicações dos recursos financeiros deste município mereçam a aprovação dessa Egrégia Corte de Contas, a exemplo do período anterior por mim gerenciado, utilizamos do presente expediente para formalizar a seguinte consulta, visando sanar dúvidas para o que abaixo passamos a expor:

I — A Câmara Municipal de Nova Olímpia, por iniciativa de sua mesa e apoiada pelos demais legisladores, aprovou, e oficializou pela Resolução n.º 003/81 de 21 de maio de 1981 (cópia anexa), reajustamento da remuneração dos senhores vereadores, para o corrente exercício, para o período de 01 de janeiro a 31 de março, em Cr\$ 8.680.00 (Oito mil, seiscentos e oitenta cruzeiros), e a contar de 01 de abril até que não haja reajuste da remuneração dos senhores deputados, em Cr\$ 10.855.00 (Dez mil, oitocentos e cinquenta e cinco cruzeiros);

II — A Receita Municipal efetivamente arrecadada no exercício imediatamente anterior, atingiu o montante de Cr\$ 18.148.233,37 (Dezoito milhões, cento e quarenta e oito mil, duzentos e trinta e três cruzeiros e trinta e sete centavos), e a população deste município é de 6.500 habitantes;

III — Conhecidos os valores e dados enumerados anteriormente, efetuamos os cálculos, e, salvo engano nosso, os valores fixados pela Câmara estão irregulares, muito acima dos números oficiais;

IV — Para o corrente exercício, dotamos recursos do Fundo de Participação dos Municípios — F.P.M. e até o mês anterior efetuamos transferências destes recursos destinados a atender as despesas com remuneração dos srs. vereadores, porém, conhecida a irregularidade na fixação, suspendemos tais transferências.

De acordo com o que acima expusemos, recorreremos à V. Excia. solicitando pronunciamento desse Tribunal, com urgência possível, sobre as seguintes indagações:

a — Deve o Poder Executivo acatar a Resolução Legislativa e efetuar as transferências requeridas?;

b — Acatando a referida decisão e efetuando os pagamentos, nossas contas seriam aprovadas por este Tribunal?;

c — Fiscalizando as aplicações dos recursos do F.P.M. ou outras fontes de rendas, e constatasse tal irregularidade, quais medidas tomaria este Tribunal?;

d — Qual o valor correto da remuneração dos vereadores do Município de Nova Olímpia, de acordo com os dados mencionados?.

Conhecido o pronunciamento de V. Excia., caso os cálculos estejam realmente incorretos, procuraremos manter diálogo com a Presidência do Legislativo Municipal para que seja feita a devida correção.

Certos de merecermos a atenção de V. Excia. Aproveitamos a oportunidade e reiteramos votos de real consideração e distinguido apreço.

**EDIVALDO RODRIGUES PESSANHA**

Prefeito Municipal

### **INFORMAÇÃO DA DIRETORIA DE CONTAS MUNICIPAIS**

Através do Ofício n.º 054/81-GP, de 2 de junho de 1981, o Prefeito Municipal de Nova Olímpia, senhor Edivaldo Rodrigues Pessanha, encaminha consulta a este Tribunal nos seguintes termos:

“I — A Câmara Municipal de Nova Olímpia, por iniciativa de sua mesa e apoiada pelos demais legisladores, aprovou, e oficializou pela Resolução n.º 003/81 de 21 de maio de 1981 (cópia anexa), reajus-

tamento da remuneração dos senhores vereadores, para o corrente exercício, para o período de 01 de janeiro a 31 de março, em Cr\$ 8.680.00 (Oito mil, seiscentos e oitenta cruzeiros), e a contar de 01 de abril até que não haja reajuste da remuneração dos senhores deputados, em Cr\$ 10.855.00 (dez mil, oitocentos e cinqüenta e cinco cruzeiros).

II — A Receita Municipal efetivamente arrecadada no exercício imediatamente anterior, atingiu o montante de Cr\$ 18.148.233,37 (Dezoito milhões, cento e quarenta e oito mil, duzentos e trinta e três cruzeiros e trinta e sete centavos), e a população deste município é de 6.500 habitantes;

III — Conhecidos os valores e dados enumerados anteriormente, efetuamos os cálculos, e, salvo engano nosso, os valores fixados pela Câmara estão irregulares, muito acima dos números oficiais;

IV — Para o corrente exercício, dotamos recursos do Fundo de Participação dos Municípios — F.P.M. e até o mês anterior efetuamos transferências destes recursos destinados a atender as despesas com remuneração dos srs. vereadores, porém, conhecida a irregularidade na fixação, suspendemos tais transferências.

De acordo com o que acima expusemos, recorreremos à V. Excia., solicitando pronunciamento desse Tribunal, com urgência possível, sobre as seguintes indagações:

a — Deve o Poder Executivo acatar a Resolução Legislativa e efetuar as transferências requeridas?;

b — Acatando a referida decisão e efetuando os pagamentos, nossas contas seriam aprovadas por este Tribunal?;

c — Fiscalizando as aplicações dos recursos do F.P.M. ou outras fontes de rendas, e constatasse tal irregularidade, quais medidas tomaria este Tribunal?;

d — Qual o valor correto da remuneração dos vereadores do Município de Nova Olímpia, de acordo com os dados mencionados?.

Conhecido o pronunciamento de V. Excia., caso os cálculos estejam realmente incorretos, procuraremos manter diálogo com a Presidência do Legislativo Municipal para que seja feita a devida correção”.

A matéria sobre remuneração de Vereadores está disciplinada pela Lei Complementar n.º 25, de 2 de julho de 1975, alterada pela Lei Complementar n.º 38, de 13 de novembro de 1979.

Para se chegar ao montante da remuneração devida, três parâmetros básicos orientam a sua fixação: a) a remuneração dos Deputados à Assembléia Legislativa; b) a população do Município; c) o limite de 3% de gasto com remuneração, em relação à receita efetivamente arrecadada no exercício anterior.

A remuneração dos Deputados à Assembléia Legislativa, aplicável à espécie, conforme Decreto Legislativo n.º 5/81, de 21 de janeiro de 1981, de certidão anexa, totalize Cr\$ 125.854.80.

A população do Município, segundo relata o senhor Prefeito, é de 6.500 habitantes. A receita efetivamente arrecadada no exercício de 1980 foi de Cr\$ 18.148.233.37. O número de Vereadores à Câmara Municipal de Nova Olímpia é de 9 (nove), conforme informação telefônica pela Prefeitura.

Definidos estes elementos, chega-se facilmente ao montante da remuneração dos Vereadores. Senão, veja-se:

. Receita Efetivamente Arrecadada em 1980 Cr\$ 18.148.233.37

. Para se encontrar a remuneração total e anual dos Srs. Vereadores, multiplica-se a importância acima por 3%, de acordo com o Art. 7.º da Lei Complementar n.º 25/75, alterada pela Lei Complementar n.º 38/79, e chegamos ao seguinte resultado:

18.148.233.37

. TOTAL da Despesa Orçamentária Anual x 0,03

com remuneração de Vereadores 544.447.00

. Divide-se esse resultado pelo número de Vereadores, que, no caso do Município consulente, é de 9 (nove), e encontra-se a remuneração anual que cada Vereador tem direito a receber:

$$\frac{544.447.00}{9} = \text{Cr\$ } 60.494.11$$

Ainda, dividindo esse resultado por 12 (doze), teremos a remuneração mensal e individual do Vereador:

$$\frac{60.494.11}{12} = \text{Cr\$ } 5.041.17$$

Portanto, a remuneração dos Vereadores à Câmara Municipal de Nova Olímpia, não poderá ser superior a Cr\$ 5.041.17, o que torna a Resolução n.º 003/81, de fls. 3, da referida Câmara, nula de pleno direito.

De outro lado, respondendo às indagações do senhor Prefeito Municipal, por ordem, às fls. 2, cabe dizer:

a) — por estar errada a Resolução, o senhor Prefeito Municipal deve transferir à Câmara, no que se refere à remuneração, somente o correspondente ao pagamento dos Edis, conforme cálculo anterior;

b) — atendido o referido no item "a", não há qualquer implicação nas contas do Executivo, levando-se em conta, ainda, que o Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas faz a separação de órgãos e entidades;

c) — atendido o mencionado no item "a", não há qualquer implicação. Os recursos do F.P.M. podem ser usados para qualquer tipo de dispêndio, desde que fixados no orçamento;

d) — o valor correto da remuneração, conforme exposto anteriormente, é de Cr\$ 5.041,17.

E a informação

Encaminhe-se à Diretoria-Geral

DCM, em 14 de agosto de 1981.

**Duílio Luiz Bento**  
Diretor

#### **RESOLUÇÃO N.º 4.552/81**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro CÂNDIDO MARTINS DE OLIVEIRA,

**RESOLVE:**

Responder à consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Nova Olímpia, constante de fls. 01 e 02, de acordo com a Informação n.º 60/81, de fls. 06 a 09, da Diretoria de Contas Municipais.

Participaram do julgamento os Conselheiros LEÔNIDAS HEY DE OLIVEIRA, JOSÉ ISFER, RAFAEL IATAURO, ARMANDO QUEIROZ DE MORAES, CÂNDIDO MARTINS DE OLIVEIRA (Relator) e o Auditor convocado RUY BAPTISTA MARCONDES. Foi presente o Procurador Geral do Estado junto ao Tribunal de Contas, TULIO VARGAS.

Sala das Sessões, em 27 de agosto de 1981.

**JOAO FEDER**  
Presidente

## CONSULTA

**Despesa. Transferências para a Câmara Municipal. Pagamento dos subsídios dos vereadores.**

Resolução n.º: 5.118/81

Protocolo n.º: 13.430/81

Interessado: Câmara Municipal de Guarapuava

Relator: Conselheiro Cândido Martins de Oliveira

Decisão: Resposta nos termos do voto do Relator.

### A CONSULTA

Este Legislativo Municipal, vem com o respeito merecido, à presença de V. Excia. expor e solicitar o seguinte:

As transferências de numerários para este Legislativo, vem sendo feitas de maneira irregular, com atraso, criando sérios problemas, causando com isso impontualidade no pagamento dos compromissos (Subsídios, funcionários e despesas de manutenção).

Diz o artigo 68 da Constituição Federal, que o numerário deverá ser entregue no início de cada trimestre, fato este que não vem ocorrendo, embora tivéssemos através dos ofícios sob n.ºs 001/81, 002/81, 006/81 e 110/81, requisitado verbas com referência ao primeiro e segundo trimestre de 1981, e **não obtivemos resposta até a presente data.**

Verificando o disposto no artigo 35, Item VII, da Lei Orgânica dos Municípios, compete à Mesa requisitar, à conta de dotações da Câmara, para serem processadas e pagas pelo Executivo as suas despesas orçamentárias, gostaríamos de saber:

1.º — Se deve o Executivo transferir o numerário à Câmara, para que esta efetue o pagamento de suas contas, ou se cada credor da Câmara, deverá receber junto à Prefeitura?

2.º — O Executivo vem pagando os funcionários da Câmara diretamente na Tesouraria da Prefeitura, embora tenha feito o empenho da verba à Câmara isso está correto, é legal?

3.º — Quanto ao problema de subsídios de Vereadores haverá possibilidade da Câmara requisitar o pagamento individual, solicitando um empenho para cada Vereador? Será que não poderá haver preterimento a alguns? Isto é de ser efetuado o pagamento apenas aos Vereadores ligados ao Partido do Prefeito?

4.º — Que medidas devem ser tomadas, caso ocorra o fato do Executivo deixar de empenhar verbas requisitadas, pela Câmara, para pagamento direto aos credores?

5.º — Não seria o mais correto e evidente que as dotações orçamentárias destinadas à Câmara fossem pagas à mesma, para que a própria Câmara execute o seu orçamento, independente de subordinação do Executivo Municipal, pela independência que deve ter o Legislativo?

Diante do exposto, consultamos a esse Egrégio Tribunal, qual a medida que deveria ser tomada, para a solução deste problema, para que esta Casa tenha sua independência prevista em Lei.

Sem mais, para a oportunidade, antecipamos os melhores agradecimentos, pela atenção com que sempre fomos atendidos, reiterando os protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente

**ELIAS FARAH NETO**

Presidente

### **VOTO DO CONSELHEIRO CANDIDO MARTINS DE OLIVEIRA**

A Consulta formulada pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Guarapuava encontra amparo no artigo 31 da Lei n.º 5.615, de 10 de agosto de 1967 e versa sobre questões das mais relevantes, envolvendo, além do funcionamento da própria instituição, o sancionamento cabível a quem direta ou indiretamente, criar obstáculo para o exercício pleno de suas prerrogativas constitucionais e legais.

Antes de tudo, devemos lembrar que esta Corte de Contas, em reiteradas decisões, já fixou posição sobre o assunto em tela respondendo indagações de áreas do Executivo ou do Legislativo Municipal, valendo citar, por completas e adequadas ao problema aqui trazido pela Câmara Municipal de Guarapuava, as Resoluções n.º 1.541/74 e 2.421/74, cujas cópias estão anexas.

Na verdade, a Consulta de fls. 1 propõe fundamentalmente duas questões: autonomia da Câmara Municipal para gerir seus recursos orçamentários, recebê-los pontualmente, liquidando suas contas, pagando os Vereadores, funcionários e credores e, que medidas podem

ser tomadas quando o Executivo Municipal recusar-se a fazer a entrega pontual das quotas trimestrais do numerário a que faz jus em face do orçamento municipal.

Todas as perguntas que consubstanciaram a Consulta envolvem estas duas posições, tratando ainda de particularidades que ocorrem "in concreto" e que estão, devidamente, respondidas nas Resoluções anteriormente emanadas deste Tribunal, e que compõem este relatório.

A Diretoria de Contas Municipais, restringiu-se a fazer remissão à Resolução desta Casa e referir trabalho publicado na Revista do Tribunal de Contas, n.º 51, intitulado "A Câmara e as Contas Municipais", do Professor Duílio Luiz Bento, que, sem embargo do seu valor específico, em nada contribui para o esclarecimento das dúvidas levantadas nesta Consulta, mesmo porque, como o próprio título do trabalho diz, ele trata na Câmara Municipal na função de órgão incumbido de julgar as contas municipais.

A Procuradoria do Estado, por sua vez, nada acrescenta à Informação n.º 65/81 da D.C.M. e adota suas conclusões como resposta.

Fixada a questão nos parâmetros antes delineados, verificamos que a Consulta não retrata situação nova, porém espelha triste realidade, que a perdurar em algumas unidades municipais descaracteriza o verdadeiro e histórico sentido das Câmaras Municipais.

A Constituição Federal — Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, diz no seu artigo 68:

"Art. 68 — O numerário correspondente às dotações destinadas à Câmara dos Deputados ao Senado Federal e aos Tribunais Federais será entregue no início de cada trimestre, em quotas estabelecidas na programação financeira do Tesouro Nacional, com participação percentual nunca inferior à estabelecida pelo Poder Executivo para os seus próprios órgãos".

Note-se a impositividade da regra constitucional. O numerário será entregue no início de cada trimestre. Isto quer dizer que os órgãos diretores da Câmara, do Senado e dos Tribunais, recebem e gerem o numerário que, obrigatoriamente, vem às suas mãos no início de cada trimestre.

Essa norma, por força do artigo 200 da Carta Magna, está incorporada ao Direito Constitucional estadual, valendo obviamente, para os Municípios.

A Constituição do Estado do Paraná, como não poderia deixar de ser, repete, no artigo 38, esse mandamento quando afirma:



“Art. 38 — O numerário correspondente às dotações orçamentárias da Assembléia Legislativa e dos Tribunais estaduais será entregue no início de cada trimestre...”.

Resta indagar se tais dispositivos, efetivamente aplicam-se em toda a sua extensão e profundidade aos Municípios.

Na verdade, há centenas de Municípios neste país, que na prática não teriam condições de obedecer tal mandamento constitucional, cujas Câmaras não dispõem de um mínimo de estrutura para executar seu próprio orçamento.

No Paraná, ocorre o mesmo.

A vista disso, é que a Lei Orgânica dos Municípios, Lei Complementar n.º 2, de 18/06/73, no seu artigo 35, item VII, dispõe:

“Art. 35 — Compete ao Presidente da Câmara, entre outras atribuições:

VII — requisitar, à conta de dotações da Câmara, para serem processadas e pagas pelo Executivo, as suas despesas orçamentárias”.

Conclui-se daí, que, obrigatoriamente, a Câmara deve ter sua própria dotação orçamentária, mas que suas despesas podem ser processadas e pagas pelo Executivo, mediante requisição de seu Presidente. Tal dispositivo em nosso entendimento é dirigido exatamente aos Municípios cujos minguados recursos não recomendam estruturas paralelas na Prefeitura e na Câmara, para o desempenho de um mesmo trabalho, qual seja o de processar e liquidar despesas de um só devedor que, no caso é o Município. Note-se, porém, que nesta circunstância, requisitada a despesa pelo Presidente da Câmara, o Executivo deve, sem questionar e, verificado apenas a dotação orçamentária, imediatamente, processar e pagar o empenho.

Por outro lado, quando a Câmara de Vereadores está devidamente aparelhada, possuindo todos os setores, orçamentários, financeiros e patrimonial, a situação é bem diversa. Neste caso o próprio volume de recursos geridos pelo Município recomenda uma fiscalização mais atuante e eficiente, cujo pressuposto básico é a autonomia e a independência da Câmara de Vereadores. E, quem fala em independência e autonomia, fala em gerência própria de suas verbas orçamentárias.

Nesta linha de propósito a nossa Lei Orgânica dos Municípios, artigo 60, item III, prevê:

“Art. 60 — A Câmara compete, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

III — organizar os seus serviços administrativos”.

Ora, se compete a Câmara, privativamente, organizar seus serviços administrativos e ela o faz, como no caso em tela, incumbê-lhe, também, até por obrigação, executar integralmente esses serviços, processando e pagando diretamente as suas despesas, com os recursos que lhe serão trimestralmente repassados pelo Executivo, conforme ocorre no Estado e na União.

Subordinar a Câmara Municipal, em termos financeiros, ao talante do Chefe do Executivo, para as menores despesas, para o pagamento de subsídios de seus integrantes, cuja soma de independência individual traduz a independência do próprio órgão, é sacrificar a sua autonomia e transformá-la em mera homologadora de decisões previamente adotadas.

De que forma exercer todas as atribuições cometidas às Câmaras Municipais pelos artigos 59 e 60, além de outros, da Lei Complementar n.º 2, de 18/06/73. — Lei Orgânica dos Municípios —, sem que elas tenham um mínimo de autonomia e independência, sequer para pagar despesas indispensáveis ao seu próprio funcionamento, como aluguel, funcionários, máquinas e papéis, etc., e, principalmente, fazer face aos subsídios dos seus próprios integrantes, sem discriminação política ou partidária?

Sobre isto (discriminação política ou partidária), que pode causar espanto aos menos avisados, o Presidente da Câmara de Guarapuava, chega a perguntar:

“Quanto ao problema de subsídios de Vereadores haverá possibilidade da Câmara requisitar o pagamento individual, solicitando um empenho para cada Vereador? Será que não poderá haver preferência a alguns? Isto é, de ser efetuado o pagamento apenas aos Vereadores ligados ao Partido do Prefeito?”

Tal procedimento, é evidente, fere frontalmente a Lei e a Constituição e deixam margem à drásticas medidas previstas no Decreto Lei n.º 201, de 27/02/67, que no artigo 1.º, item XIV, diz:

“Art. 1.º — São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores. XIV — negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente”;

Com relação ao assunto enfocado, convém lembrar, ainda, do mesmo Decreto-Lei n.º 201, os itens I e VI, do artigo 4.º:

“Art. 4.º — São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

I — impedir o funcionamento regular da Câmara;

VI — descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro”.

A autonomia administrativa, orçamentária e financeira das Câmaras é indispensável à preservação da moralidade na gestão dos negócios municipais e pressuposto fundamental das regras democráticas.

A ausência ou a quebra dessa autonomia diz respeito diretamente aos Tribunais de Contas, uma vez que no cumprimento do dever Constitucional da análise das contas anuais dos Chefes dos Executivos Municipais, cujo julgamento definitivo e final incumbe às Câmaras Municipais, estariam inseguros e seus pareceres prévios destinados a instituições fracas e desvalidas.

Para julgar e fiscalizar bem, além de legislar e acompanhar a execução do orçamento municipal, com critério e segurança, as Câmaras encontram na Lei e na Constituição o seu caminho e os seus limites.

Nessa linha de pensamento o Tribunal de Contas do Paraná, aprovou, por unanimidade, voto de autoria do Conselheiro Leônidas Hey de Oliveira, que afirma:

“Assim, é evidente que as dotações orçamentárias destinadas à Câmara, devem ser pagas à mesma em quotas trimestrais, no início de cada trimestre, para que a Câmara execute o seu orçamento analítico, independente, de subordinação ao Executivo Municipal, pela independência que deve ter o Legislativo”. (Resolução n.º 1.541/74).

De outra parte, o desrespeito às disposições constitucionais e legais, no caso em espécie, enseja o remédio previsto no artigo 118, parágrafo 1.º, da Constituição Estadual — Emenda Constitucional n.º 3, de 24/05/71, por um lado e de outro caracteriza crime de responsabilidade e infração político-administrativa dos Prefeitos Municipais, alcançados pelo artigo 1.º, item XIV e pelo artigo 4.º, itens I e VI, do Decreto-Lei n.º 201, de 24/02/67.

Em face do exposto e entendendo que as indagações formuladas pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Guarapuava, são respondidas no corpo deste Relatório e nas Resoluções citadas e anexadas aos autos, votamos no sentido de que o Tribunal de Contas encaminhe ao Consulente estas considerações como resposta ao documento de fls. 1.

É o meu voto.

Sala das Sessões, em 24 de setembro de 1981.

**Conselheiro Cândido Martins de Oliveira**  
Relator

### **RESOLUÇÃO N.º 5.118/81**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, por unanimidade,

**RESOLVE:**

Responder à consulta formulada pela Câmara Municipal de Guarapuava, constante de fls. 01 e 02, nos termos do voto anexo do Relator, Conselheiro CÂNDIDO MARTINS DE OLIVEIRA, encaminhando-se à consulente cópia do citado voto.

Participaram do julgamento os Conselheiros LEONIDAS HEY DE OLIVEIRA, JOSÉ ISFER, CÂNDIDO MARTINS DE OLIVEIRA (Relator), ALOYSIO BLASI, RUY BAPTISTA MARCONDES e OSCAR FELIPPE LOUREIRO DO AMARAL. Foi presente o Procurador Geral junto ao Tribunal de Contas, TULIO VARGAS..

Sala das Sessões, em 24 de setembro de 1981.

**JOAO FEDER**  
Presidente

## **CONSULTA**

### **F.P.M. Aplicação em operações financeiras.**

Resolução n.º: 4.516/81

Protocolo n.º: 15.151/81

Interessado: Prefeitura Municipal de Campo Mourão

Relator: Conselheiro Armando Queiroz de Moraes

Decisão: Resposta afirmativa à Consulta.

### **A CONSULTA**

Pelo presente solicitamos de Vossa Senhoria a gentileza em verificar a possibilidade de autorizar a Aplicação dos Recursos do F.P.M. em Operações Financeiras pelo motivo de que estes valores ficam em depósito em torno de 10 à 15 dias.

Caso seja autorizada a renda desta aplicação de que forma seria classificada na Receita e o depósito na Conta F.P.M. ou Movimento.

**Agustinho Vecchi**  
Prefeito Municipal

### **INFORMAÇÃO DA DIRETORIA DE CONTAS MUNICIPAIS**

Através do Ofício n.º 171/81, de 29 de julho de 1981, o ilustre Prefeito Municipal de Campo Mourão, senhor Agustinho Vecchi, endereça consulta a este Tribunal nos seguintes termos:

“Pelo presente solicitamos de Vossa Senhoria a gentileza em verificar a possibilidade de autorizar a Aplicação dos Recursos do F.P.M. em Operações Financeiras, pelo motivo de que estes valores ficam em depósito em torno de 10 a 15 dias.

Caso seja autorizada a renda desta aplicação de que forma seria classificada na Receita e o depósito na Conta F.P.M. ou Movimento”.

A consulta envolve assunto inusitado, no que respeita à aplicação dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios em operações financeiras.

Recentemente, pela Resolução n.º 2.761/81, de 9 de junho de 1981, de cópia anexa, este Tribunal disciplinou a matéria, acolhendo voto do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Cândido Manuel Martins de Oliveira.

A movimentação e prestação de contas dos recursos do F.P.M., até a vigência do Decreto-Lei n.º 1.805, de 1.º de outubro, era disciplinada pela Resolução n.º 194/78, de 12 de dezembro de 1978, do Tribunal de Contas da União. Com o advento daquele dispositivo legal, a matéria sofreu profundas alterações, entre as quais cabe ressaltar a competência dada ao Tribunal de Contas do Estado para, em substituição aquela Corte, fiscalizar a aplicação das transferências federais.

O Decreto-Lei n.º 1.805, complementado pelo Decreto-Lei n.º 1.833, de 23 de dezembro de 1980, veio para fortalecer a estrutura financeira e a autonomia administrativa dos Municípios.

As transferências federais, em especial a decorrente do Fundo de Participação dos Municípios, antes excessivamente tuteladas pelo Tribunal de Contas da União, no que se refere à sua aplicação, constituem hoje, fruto dos precitados diplomas legais, receita orçamentária normal, subordinando-se, apenas, a pequenas vinculações decorrentes de legislação específica.

O artigo 11 do Decreto-Lei n.º 1.805, é claro:

“Ficam revogadas as disposições legais e regulamentares que atribuem competência a órgãos da Administração Federal para orientar ou fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos de que tratam os artigos anteriores, e, conseqüentemente, abolidas as exigências de planos de aplicação, programas de trabalho e outros instrumentos de controle, passando a matéria a ser regulada exclusivamente pelo disposto neste Decreto-Lei”.

Na atualidade, do elenco de transferências federais, o F.P.M. é o de mais flexível operação. De seu montante respeitados a aplicação de 20% em Educação e 2% à conta do PASEP, o restante é de livre movimentação.

De outro lado, a aplicação financeira pretendida pelo Prefeito Municipal de Campo Mourão não se configura como despesa, tratando-se tão-somente de movimentação restrita ao sistema financeiro, o que lhe dá condição privilegiada.

Colocada a questão sob esta ótica, não há óbice quanto à aplicação dos recursos do F.P.M. em operações financeiras, guardada, apenas, a metodologia da precitada Resolução n.º 2.761/81, deste Tribunal.

O rendimento decorrente deverá ser contabilizado como Receita Patrimonial — Receitas de Valores Mobiliários, sob a égide da conta F.P.M.

É a informação

Encaminhe-se à Diretoria-Geral

DCM, em 13 de agosto de 1981.

**Duílio Luiz Bento**

Diretor

#### **PARECER N.º 8.449/81 PE**

O assunto em exame já mereceu decisão deste Tribunal em caso análogo (Resolução n.º 2.761/81, de 9 de junho de 1981) como lembra a Instrução 59/81-DCM. Não há porque modificar os termos do Parecer que esta Procuradoria emitiu naquela oportunidade, que se ajusta integralmente à consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Campo Mourão.

Opinamos, portanto pela resposta afirmativa à consulta, na forma adotada pela Resolução n.º 2.761/81 mencionada.

É o parecer.

Procuradoria do Estado, 21 de agosto de 1981.

**Belmiro Valverde Jobim Castor**

Procurador

#### **RESOLUÇÃO N.º 4.516/81**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARMANDO QUEIROZ DE MORAES,

RESOLVE:

Responder afirmativamente à consulta constante de fls. 01, de acordo com a Informação n.º 59/81, de fls. 3 a 5, da Diretoria de Contas Municipais e Parecer n.º 8.449/81, de fls. 12, da Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas.

Participaram do julgamento os Conselheiros LEONIDAS HEY DE OLIVEIRA, JOSÉ ISFER, RAFAEL IATAURO, ARMANDO QUEIROZ DE MORAES (Relator), CÂNDIDO MARTINS DE OLIVEIRA e Auditor RUY BAPTISTA MARCONDES. Foi presente o Procurador do Estado junto ao Tribunal de Contas, ANTONIO NELSON VIEIRA CALABRESI:

Sala das Sessões, em 25 de agosto de 1981.

**JOAO FEDER**

Presidente



## CONSULTA

**Contabilidade. Lançamentos referentes a Devedores Diversos.  
Medidas para ressarcimento dos débitos.**

Resolução n.º: 4.588/81

Protocolo n.º: 6.229/81

Interessado: Prefeitura Municipal de Arapongas

Relator: Conselheiro Leônidas Hey de Oliveira

Decisão: Resposta à Consulta de acordo com o Parecer da D.C.M.

### A CONSULTA

Formulamos o presente, com a finalidade de solicitar a esse Egrégio Tribunal de Contas, "PARECER", para regularização de valores inscritos na Contabilidade desta Prefeitura, conforme exposição abaixo.

No Ativo Financeiro, Grupo Realizável, acham-se inscritos na Conta Devedores Diversos, a importância de Cr\$ 166.979,84 (cento e sessenta e seis mil, novecentos e setenta e nove cruzeiros e oitenta e quatro centavos), conforme descrição abaixo:

a) — SADAHO YOKOMIZO (Ex-Prefeito), com o valor de Cr\$ 9.178,65 (nove mil, cento e setenta e quatro cruzeiros e sessenta e cinco centavos). Tal importância refere-se à Dividendos de Ações da Petrobrás, pertencente a esta Prefeitura, recebidos pelo Ex-Prefeito em novembro de 1971, conforme documento fornecido pela Petrobrás, e registro contábil em 30/12/71.

b) — CIA. DE DESENVOLVIMENTO DE ARAPONGAS — CODAR com o valor de Cr\$ 157.801,19 (cento e cinquenta e sete mil, oitocentos e um cruzeiros e dezenove centavos), importância que se refere a incorporação dos Direitos do extinto Fundo Municipal de Saneamento, inscrito no exercício de 1976.

No Passivo Permanente acha-se também registrado o valor de Cr\$ 80.646,52 (oitenta mil, seiscentos e quarenta e seis cruzeiros e

cinquenta e dois centavos), referente a incorporação da Dívida Fundada, quando da extinção do Fundo Municipal de Saneamento, no exercício de 1976.

Certo de contar com a valiosa atenção dessa Corte de Contas, aproveito a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência, Senhor Presidente, minhas expressões de consideração e real apreço.

**Dr. ANTONIO GRASSANO JUNIOR**

Prefeito Municipal

### **PARECER DA DIRETORIA DE CONTAS MUNICIPAIS**

Por intermédio do Ofício n.º 296/81 de 1.º de abril de 1981 o Dr. Antonio Grassano Junior, Prefeito Municipal de Arapongas solicita, "in verbis" o seguinte:

Senhor Presidente:

Formulamos o presente, com a finalidade de solicitar a esse Egrégio Tribunal de Contas, "PARECER", para regularização de valores inscritos na Contabilidade desta Prefeitura, conforme exposição abaixo.

No Ativo Financeiro, Grupo Realizável, acham-se inscritos na Conta Devedores Diversos, a importância de Cr\$ 166.979,84 (cento e sessenta e seis mil, novecentos e setenta e nove cruzeiros e oitenta e quatro centavos), conforme descrição abaixo:

a) — SADAHO YOKOMIZO (Ex-Prefeito), com a valor de Cr\$ 9.178,65 (nove mil, cento e setenta e quatro cruzeiros e sessenta e cinco centavos). Tal importância refere-se a Dividendos de Ações da Petrobrás, pertencente a esta Prefeitura, recebidos pelo Ex-Prefeito em novembro de 1971, conforme documento fornecido pela Petrobrás, e registro contábil em 30/12/71.

b) — CIA. DE DESENVOLVIMENTO DE ARAPONGAS — CO-DAR com o valor de Cr\$ 157.801,19 (cento e cinquenta e sete mil, oitocentos e um cruzeiros e dezenove centavos), importância que se refere a incorporação dos Direitos do extinto Fundo Municipal de Saneamento, inscrito no exercício de 1976.

No Passivo Permanente acha-se também registrado o valor de Cr\$ 80.646,52 (oitenta mil, seiscentos e quarenta e seis cruzeiros e cinquenta e dois centavos), referente a incorporação da Dívida Fundada, quando da extinção do Fundo Municipal de Saneamento, no exercício de 1976.

Certo de contar com a valiosa atenção dessa Corte de Contas, aproveito a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência, Senhor Presidente, minhas expressões de consideração e real apreço". (sic.)

## NO MÉRITO

Em virtude do Sr. Prefeito Municipal solicitar "PARECER" (conceito, juízo, opinião fundamentada sobre o assunto), não podemos nos tornar laconicos na resposta, uma vez que o assunto requer minucioso histórico dos fatos, para maior conhecimento das esferas superiores desta Casa.

1 — Na prestação de contas do exercício de 1973, foi mencionado no título II — item 5, da Instrução n.º 193/74-DCM, de 19 de maio de 1975, o seguinte: "5.3.2 — Cr\$ 9.178.65 — Importância que se encontra em pendência, referente a Dividendos de Ações da Petrobrás, pertencente a esta Municipalidade, conforme lançamento efetuado em 30/12/71, **ainda não regularizado**".

Por ocasião da análise procedida na prestação de Contas do exercício de 1974, através da Instrução n.º 53/76-DCM, de 18/02/76, a fls. 8, **dissemos**, no item 3 do título VI, que: "No Realizável encontramos a importância de Cr\$ 9.178.65 (nove mil, cento e setenta e oito cruzeiros e sessenta e cinco centavos), sobre o qual recomendamos que sejam tomadas as medidas previstas nos parágrafos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 836, de 08/9/69 (publicado no DOU de 09/9/69), sob pena de co-responsabilidade (art. 84 — Decreto-Lei n.º 200/67) do Executivo Municipal.

2 — **O FUNDO MUNICIPAL DE SANEAMENTO** foi criado antes da data constitucional que atribuiu aos Tribunais de Contas a competência de emitir pareceres prévios nas contas municipais, conforme pudemos verificar na cópia da **INFORMAÇÃO N.º 68/70-DCM**, em poder desta Diretoria, que analisou a Prestação de Contas do exercício financeiro de 1969.

Nesse exercício, a CODAR (Companhia de Desenvolvimento de Arapongas) apresentou no seu balanço, nas contas compensadas — ATIVO e PASSIVO — a importância de Cr\$ 672.268,16 (seiscentos e setenta e dois mil, duzentos e sessenta e oito cruzeiros e dezesseis centavos), que figurava, da mesma forma, no Balanço do Fundo Municipal de Saneamento.

Lembramos, por oportuno, que os Tribunais de Contas tiveram suas áreas de atuações estendidas às Sociedades de Economia Mista com o advento da Lei Federal n.º 6.223, de 14 de julho de 1975, não obstante, os Fundos Municipais estavam recebendo Pareceres Prévios conjuntamente com as do Município.

No exercício de 1970, conforme Instrução n.º 899/72-DCM, os valores administrados pela CODAR, do Fundo Municipal de Saneamento, foram elevados para Cr\$ 852.797,42 (oitocentos e cinquenta e dois mil setecentos e noventa e sete cruzeiros e quarenta e dois centa-

vos), inscritos nas Contas de **COMPENSAÇÃO**, por se tratar de **VALORES DE TERCEIROS — F.M.S.**

No balanço geral do ativo e passivo do F.M.S. foi verificada uma importância de Cr\$ 844.905.44 (oitocentos e quarenta e quatro mil, novecentos e cinco cruzeiros e quarenta e quatro centavos).

Na demonstração da conta "Patrimônio Líquido" encontramos um valor de Cr\$ 156.000.00 (cento e cinquenta e seis mil cruzeiros), sendo a percentagem de arrecadação transferida para o Fundo Municipal de Saneamento de acordo com as Leis Municipais n.ºs 678/68 e 762/68, a qual consta no orçamento do município como "Constituição de Fundos Rotativos".

A Resolução n.º 1.388/74, de 09/4/74, aprovou o Parecer Prévio n.º 108/74, emitido pelo Excelentíssimo Senhor Auditor Joaquim A.A. Penido Monteiro, na prestação de contas do exercício de 1971, não fez menção às contas da CODAR e do F.M.S. por fugirem à competência desta Colenda Corte de Contas.

3 — Compulsando a Instrução n.º 71/77-DCM, de 28/2/77, relativa a prestação de contas do exercício de 1975, encontramos, a fls. 24, a transcrição do "RELATORIO DAS ATIVIDADES DO EXERCÍCIO DE 1975", abaixo resumido:

"A Lei Municipal n.º 1.121, de 08/9/1975, autorizou a extinção da CODAR — Companhia de Desenvolvimento de Arapongas, Sociedade de Economia Mista, em que a Prefeitura Municipal de Arapongas era Acionista Majoritária. Companhia esta que, por sua vez administrava o Fundo Municipal de Saneamento de Arapongas.

Em 30/10/1975, houve uma Assembléia Geral da CODAR, na qual fora resolvida a liquidação da própria, passando a Administração do Fundo Municipal de Saneamento, diretamente à Prefeitura Municipal de Arapongas.

Os BENS PATRIMONIAIS, no exercício de 1975, não sofreram qualquer alteração, bem como, não houve ORÇAMENTO, RECEITAS ou DESPESAS (orçamentárias) no exercício".

"Informamos, ainda, que até a presente data, por falta de meios legais, a Prefeitura Municipal de Arapongas não incorporou os Bens Patrimoniais do Fundo Municipal de Saneamento, o que deverá ocorrer dentro do corrente exercício (1976)".

"Arapongas, 31 de dezembro de 1975

a) **Waldyr O. Pugliesi**  
Prefeito Municipal".

4 — O Balanço Patrimonial do Fundo Municipal de Saneamento, no encerramento do exercício de 1975, estava assim representado:

<b>A T I V O</b>	
<b>FINANCEIRO</b>	<b>268.443,03</b>
<b>DISPONÍVEL</b>	<b>110.641,84</b>
Bancos	110.641,84
<b>REALIZAVEL</b>	<b>157.801,19</b>
<b>CODAR</b>	<b>157.801,19</b>
<b>PERMANENTE</b>	<b>1.011.804,55</b>
<b>BENS MOVEIS</b>	<b>747.620,47</b>
Móveis e Utensílios	32.938,77
Veículos e Semoventes	2.000,00
Máqs., Apar. e Equipt's	220.805,70
Instalações	10.837,51
Sistema de Abast. de Agua	469.300,55
Sist. de Esgotos Sanitários	8.154,55
Vidrarias — Laboratório Físico-Químico	3.583,39
<b>BENS IMÓVEIS</b>	<b>259.598,08</b>
Terrenos	36.154,73
Prédios	223.443,35
<b>BENS DE NATUR. CULTURAL</b>	<b>4.586,00</b>
<b>TOTAL DO ATIVO</b>	<b>1.280.247,58</b>

---

**P A S S I V O**

---

FINANCEIRO		89.865,11
		<hr/>
DIVIDA FLUTUANTE		89.865,11
		<hr/>
· RESTOS A PAGAR PERMANENTE	89.865,11	80.646,52
		<hr/>
DIVIDA FUNDADA		80.646,52
		<hr/>
CONTRATO SANEPAR n.º CF - 14/68 - em 16/12/68	80.646,52	
SALDO PATRIMONIAL		1.109.735,95
		<hr/>
PATRIMÔNIO LÍQUIDO		1.109.735,95
		<hr/>
Ativo Real Líquido	1.109.735,95	
		<hr/>
TOTAL DO PASSIVO		1.280.247,58
		<hr/>

Do exame procedido na prestação de contas do exercício de 1976, esta Diretoria registrou no "Quadro Demonstrativo das Variações Patrimoniais", a incorporação do ativo e passivo do Fundo Municipal de Saneamento, no BALANÇO PATRIMONIAL da Prefeitura Municipal de Arapongas.

5 — Conforme dissemos no item 3, a Lei Municipal n.º 1.121, de 08/9/75, autorizou "a dissolução da Companhia de Desenvolvimento de Arapongas — CODAR, observada a legislação constante do Decreto-Lei n.º 2.627/40, revertendo os bens apurado ao patrimônio público municipal. Os encargos de administração passariam a ser exercidos diretamente pela Administração Municipal. Os bens do Fundo Municipal de Saneamento que não foram transferidos à SANEPAR — Companhia de Saneamento do Paraná, deveriam reverter ao patrimônio público municipal, de acordo com a Lei n.º 1.105, de 03 de fevereiro de 1975."

Com a perda da concessão dos serviços de Água e Esgotos, a CODAR ficou paralisada. Outros projetos de concessões propostos foram rejeitados pela Câmara de Vereadores, e, assim sendo, só restava a liquidação da companhia.

Foram eleitos liquidantes e membros efetivos e suplentes do Conselho Fiscal, conforme Ata da Sexta Assembléia Geral Extraordinária realizada em 30 de outubro de 1975.

A liquidação obedecerá o estabelecido no Capítulo VII, art. 25 dos Estatutos Sociais, que diz o seguinte:

**“Em caso de liquidação, o Acervo da Sociedade reverterá ao Patrimônio Municipal, depois de pagas as dívidas e reembolsados os demais acionistas inclusive da participação que tiverem das reservas livres”.** (grifamos).

O “Balanço Geral da CODAR — EM LIQUIDAÇÃO”, foi publicado no Diário Oficial de 26/4/1976.

A Comissão de Inspeção objeto da Portaria n.º 626/76, de 25 de outubro de 1976, deste Tribunal de Contas, com atuação na CODAR, em seu Relatório datado de 09 de novembro de 1976, fez, dentre outras, a seguinte exposição:

“que o patrimônio do Fundo Municipal de Saneamento reverteu à Prefeitura Municipal, a qual o havia integralizado em forma de ações;

que apesar da Lei Municipal n.º 1.121, de 08 de setembro de 1975, autorizar:

- a) a dissolução da CODAR;
- b) determinar que os bens apurados (existentes) fossem revertidos ao patrimônio público municipal e
- c) que os encargos da CODAR seriam saldados pela Administração Municipal”, nada disso ocorreu.

Ficou a impressão de que os Liquidantes protelavam, deliberadamente, as normas legais, uma vez que não foi estabelecido, nas Assembléias Gerais, prazo para a sua completa extinção.

Com a posse do novo Prefeito em 1977, resolveu-se revigorar o funcionamento da CODAR, pela cessação da liquidação, dando-lhe, destarte, moderno contexto de atribuições.

Desta maneira, pela Lei Municipal n.º 1.179, de 18 de abril de 1977, foram traçadas novas coordenadas à CODAR, inclusive com a criação de um Fundo de Desenvolvimento.

O capital social foi elevado de Cr\$ 358.100.00 para Cr\$ 580.000.00.

A CODAR, ao final do exercício de 1977, ainda se ressentia das conseqüências advindas do longo período em que esteve sob liquidação, ocorrendo prejuízo líquido de Cr\$ 140.137.85 (cento e quarenta mil, cento e trinta e sete cruzeiros e oitenta e cinco centavos).

## 6 — CONCLUSÃO.

a) — Em face do exposto concluímos:

Que a Municipalidade já devia ter formalizado, junto ao Ministério Público, denúncia sobre o crime de responsabilidade, *apropriação de dividendos* pagos pela Petrobrás, atribuído ao Sr. Sadaho Yokomizo (ex-prefeito), conforme o contido no item 1, e comunicado a respeito ao Tribunal de Contas. Houve no caso omissão por parte dos Administradores Municipais.

Quando a parte contábil, após tomadas as medidas legais contra o responsável, a importância poderá ser baixada.

A baixa, em epígrafe, independe de abertura de crédito especial e constituirá variação patrimonial passiva — INDEPENDENTE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTARIA, no exercício em que o Poder Judiciário receber a denúncia.

b) — Quanto à importância de Cr\$ 157.801.19 (cento e cinquenta e sete mil, oitocentos e um cruzeiros e dezenove centavos), uma vez que o Município é o maior acionista da CODAR, e diante do que dispunha e ainda dispõe o antigo e o novo Estatuto de Companhia, que "o Acervo da Sociedade reverterá ao Patrimônio Municipal, **depois de pagas as dívidas...**" (Ver item 5), e como o crédito, incorporado do extinto Fundo Municipal de Saneamento, era para com a CODAR, e considerando que a Companhia não foi extinta, e sim revigorada com novas atribuições, a Municipalidade pode usar as seguintes alternativas:

- 1.º) solicitar o ressarcimento do crédito, ou
  - 2.º) através de Assembléia Geral Extraordinária propor, em ocasião propícia, que esse crédito seja oferecido para aumento de capital, pois certamente tal importância deveria constar no balanço de liquidação como passivo exigível a longo prazo, para com o Fundo Municipal de Saneamento.
- c) — O valor registrado no Passivo Permanente, de Cr\$ 80.646.52 (oitenta mil, seiscentos e quarenta e seis cruzeiros e cinquenta e dois centavos), poderá simplesmente sofrer Variação Ativa — Cancelamento de Dívidas Passivas, uma vez que



se trata de resíduo de contrato firmado com a SANEPAR em 1968, conforme o exposto no item 4, e que, certamente, pelo decurso do tempo já expirou.

Os conceitos emitidos deverão ser submetidos à apreciação superior para a emissão de Parecer final.

D.C.M., em 15 de abril de 1981.

**Clóvis Carvalho Luz**

Técnico de Controle Externo — TC-100.3

### **PARECER N.º 5.482/81 PE**

Esta Procuradoria concorda integralmente com os termos do Parecer s/n.º da Diretoria de Contas Municipais e, conseqüentemente, opina no sentido de ser respondida a consulta formulada pelo Senhor Prefeito Municipal de Arapongas nos termos sugeridos no dito Parecer, a saber:

- a) Deve a Municipalidade, com a maior urgência e sob pena de co-responsabilidade formalizar denúncia junto ao Ministério Público sobre crime de responsabilidade que teria sido cometido pelo ex-Prefeito Sr. Sadaho Yokomizo, em virtude da alegada apropriação de dividendos pagos pela Petrobrás em 1971.
- b) Que, contabilmente, após tomadas as medidas legais contra o responsável, a importância poderá ser baixada.
- c) No tocante à importância de Cr\$ 157.801,19, poderá a Municipalidade solicitar o ressarcimento do crédito ou transformar tal crédito em integralização de aumento de capital na Cia. de Desenvolvimento de Arapongas, CODAR.
- d) Quanto ao valor de Cr\$ 80.646,52, registrado no Passivo Permanente, “podrá simplesmente sofrer Variação Ativa — Cancelamento de Dívidas Passivas” uma vez que se trata de resíduo de contrato firmado com a SANEPAR em 1968 ... e que certamente pelo decurso do tempo já expirou” (Parecer da DCM, *verbis*).

É o parecer.

Procuradoria do Estado, 23 de junho de 1981.

**Belmiro Valverde Jobim Castor**

Procurador

## RESOLUÇÃO N.º 4.588/81

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro LEÓNIDAS HEY DE OLIVEIRA.

### RESOLVE:

Responder à consulta constante de fls. 01. de acordo com a Instrução de fls. 03 a 10 da Diretoria de Contas Municipais, bem como do Parecer n.º 5.482/81, de fls. 11 e 12, da Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas, esclarecendo, porém, que, quanto ao item a do ofício inicial, deve o Município consulente tomar as providências legais, cíveis e penais, cabíveis na espécie, para ressarcimento da importância ali citada e esclarecida pela Instrução e Pareceres referidos, devendo o lançamento contábil correspondente, permanecer em aberto na contabilidade do Município, até a solução definitiva das medidas judiciais que devem ser propostas.

O Conselheiro RAFAEL IATAURO era primeiro pela notificação ao Prefeito anterior, no sentido de recolher aos cofres do Município o valor de Cr\$ 9.178.65 (nove mil, cento e setenta e oito cruzeiros e sessenta e cinco centavos), correspondente a dividendos e ações da Petrobrás.

Participaram do julgamento os Conselheiros LEONIDAS HEY DE OLIVEIRA (Relator), JOSÉ ISFER, RAFAEL IATAURO, ARMANDO QUEIROZ DE MORAES, CANDIDO MARTINS DE OLIVEIRA e Auditor convocado RUY BAPTISTA MARCONDES.

Foi presente o Procurador Geral do Estado junto ao Tribunal de Contas, TULIO VARGAS.

Sala das Sessões, em 27 de agosto de 1981.

**JOAO FEDER**

Presidente

## CONSULTA

**Despesa. Abono de Natal.**

**Diárias ao Prefeito. Conversão de licença especial em dinheiro.**

Resolução n.º: 4.341/81

Protocolo n.º: 12.043/81

Interessado: Câmara Municipal de Tijucas do Sul

Relator: Conselheiro Cândido Martins de Oliveira

Decisão: Resposta à Consulta de acordo com os votos dos Conselheiros Rafael Iatauro e Cândido Martins de Oliveira (Relator).

### A CONSULTA

Com o presente, dirigimo-nos à Vossa Senhoria no intuito de solicitar desse Egrégio Tribunal, as seguintes informações:

I — Se o Tribunal irá aceitar o pagamento de Abono de Natal, equivalente a UM VENCIMENTO MENSAL NORMAL, que o Funcionário recebe?

II — Se o Prefeito Municipal pode receber Diária sem Lei da Câmara?

III — Se o Prefeito Municipal pode pagar Licença Especial para Funcionário?

Aguardando vosso pronunciamento pelas informações solicitadas, e, na oportunidade apresentamos nossos votos de real estima e consideração.

Atenciosamente

**Ayrton Leprevost**  
Presidente

## VOTO DO CONSELHEIRO CANDIDO MARTINS DE OLIVEIRA

O Senhor Presidente da Câmara de Vereadores de Tijucas do Sul formula Consulta ao Tribunal de Contas do Estado para dirimir três dúvidas:

1. Se o Tribunal irá aceitar o pagamento de Abono de Natal, equivalente a um vencimento mensal normal, que o funcionário recebe?

2. Se o Prefeito Municipal pode receber Diária sem lei da Câmara?

3. Se o Prefeito Municipal pode pagar Licença Especial para funcionário?

O processo foi à Diretoria de Contas Municipais onde recebeu a Informação n.º 48/81 de fls. 3 e 4, da lavra do seu Diretor Duílio Luiz Bento e à Procuradoria do Estado, merecendo o Parecer n.º 7511/81, a fls. 18, emitido pelo Procurador Pedro Stenghel Guimarães.

Os dois documentos concluem da mesma forma, respondendo às indagações, assim:

1. Não pode o Município pagar Abono de Natal a servidor integrante de seu quadro de pessoal. Decisão decorrente da Resolução n.º 5.209/79, de cópia anexa;

2. Não pode, em absoluto, o Prefeito Municipal receber diárias sem autorização legislativa competente. Decisão decorrente da Resolução n.º 4.185/77, de cópia anexa;

3. O Prefeito Municipal pode pagar Licença Especial ou Licença Prêmio, desde que exista disposição nesse sentido no Estatuto dos Funcionários Municipais ou em lei específica. Resolução n.º 3.508/80, de cópia anexa.

Com relação às respostas dadas à segunda e à terceira indagações, concordamos e acompanhamos a D.C.M. e a Procuradoria do Estado, uma vez que os assuntos já foram exaustivamente estudados e debatidos neste Tribunal, que de acordo com a legislação atinente à espécie, tem decidido que Prefeito Municipal não pode receber Diárias sem a devida autorização legislativa, bem como, que pode o Executivo Municipal, existindo lei específica ou dispositivo autorizatório em Estatuto dos Funcionários Municipais, transformar em pecúnia a Licença Especial ou a Licença Prêmio.

Com relação ao item 1.º da Consulta — possibilidade do pagamento de Abono de Natal, equivalente a um vencimento mensal normal — muito embora entendendo que a D.C.M. e a Procuradoria reiteraram uma posição assumida há algum tempo, em várias decisões, pelo Tribunal de Contas, considerando ilegal e irregular tal pagamento, em face do disposto no Artigo 13.º, item V, da Constituição

Federal e Artigo 78 e seus parágrafos da Lei Complementar n.º 2, de 18/06/73. (Lei Orgânica dos Municípios). tendo em vista análise detalhada do assunto, entendimentos posteriores de eminentes Conselheiros desta Corte de Contas e decisão do Supremo Tribunal Federal, respeitosa e discordamos da conclusão proposta.

Efetivamente, a mais alta Corte de Justiça entendeu regular a concessão de Abono de Natal a servidores municipais, existindo autorização legal ou estatutária, conforme se verifica em Acórdão publicado na Revista Trimestral de jurisprudência do S.T.F., de n.º 76, página 242 e seguintes. Recurso Extraordinário n.º 80.059-M.G. (Tribunal Pleno), sendo Relator para o Acórdão o Ministro Xavier de Albuquerque, sendo recorrente Rodrigo Paiva Andrade e outros e recorrido a Prefeitura Municipal de Sete Lagoas, do Estado de Minas Gerais.

A Ementa é do seguinte teor:

“Servidores municipais. Gratificação natalina instituída por lei local não ofende ao art. 13, V. da Constituição, que consequentemente não revogou, só por si, a lei instituidora da vantagem. Sentido e alcance da imposição, aos Estados e Municípios, das normas relativas aos funcionários públicos, contidas na Constituição, e dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal.

Recurso extraordinário conhecido e provido para conceder-se a segurança impetrada pelos servidores”.

Ressalte-se que o Procurador Geral da República, Dr. José Fernandes Dantas, na decisão citada, assim se manifestou:

“A obediência devida pelos Estados e Municípios às normas relativas aos funcionários públicos, inclusive os limites máximos de remuneração, não implica uma modelagem absoluta do sistema de remuneração federal. A uma, porque tais normas constitucionais são as tratadas pelos arts. 97 a 111, dentre as quais, por motivo óbvio, nenhuma dispõe sobre os títulos das gratificações devidas aos servidores de modo a obrigar Estados e Municípios a não concederem outros tipos de gratificação. A outra, porque também o limite máximo de remuneração, cuidado na parte final do inciso V. do art. 13, não tem como ser aferido por esse ou aquele tipo de parcela remuneratória, por essa ou aquela natureza de gratificação, ou por esse ou aquele esquema de hierarquia funcional da

União, mas sim, pelo chamado teto máximo de remuneração, que a lei federal vigente estabelece em bases proporcionais aos vencimentos dos Ministros de Estado”.

Sustentando o seu voto “in casu”, o atual Presidente do S.T.F. Ministro Xavier de Albuquerque afirmou:

“Não importa que inexistam lei federal que conceda vantagem semelhante, porque não é possível levar a tal ponto o preceito contido no artigo 13, inciso V, da Carta Magna. No capítulo constitucional atinente aos funcionários públicos, também nada vejo que implique a proibição de qualquer município, por lei válida, devidamente votada pelo seu Legislativo, estabelecer o modo de remuneração dos seus funcionários. O que é essencial é que não haja, nunca, remuneração de funcionários estaduais ou municipais superior aos tetos acaso fixados por lei federal”.

Manifestando-se sobre a questão em tela o então Ministro Leitão de Abreu afirmou:

“Não vejo em que as gratificações e o 13.º salário, instituídos pelos Municípios, firam qualquer preceito constitucional. Entendo, como o Ministro Xavier de Albuquerque, que, nos limites das proibições constitucionais, o Município possui discricionariedade para fixar a retribuição dos seus servidores”.

Ainda, no mesmo julgamento do Recurso Extraordinário n.º 80.059, disse o Ministro Rodrigues Alckmin:

“Já me manifestei em vários julgados no sentido de que os Estados estão adstritos às regras relativas aos funcionários públicos constantes da Constituição. Entre essas regras, não figura qualquer proibição de o Estado ou Município outorgar gratificações a seus servidores.

No caso, invoca-se o texto do art. 13, n.º V, da Constituição Federal. Mas esse texto diz que os servidores estaduais e municipais devem ter os limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal, obrigados. Municípios e Estados, a atenderem a esta limitação. Mas essa norma se restringe àqueles casos em que a própria Constituição atribui ao legislador federal fixar tais limites. São os casos do art. 13, § 4.º do art. 144, § 4.º, em que a própria Constituição, restrin-

gindo o poder que os Estados têm de se organizarem, restringe o poder de o Estado fixar vencimentos, porque atribui ao legislador federal estabelecer limites máximos de remuneração. Não é o caso do 13.º salário de funcionários municipais”.

Também o Ministro Djaci Falcão assim se expressou:

“No inciso V, do art. 13, da Constituição, na sua primeira parte quando diz: “as normas relativas aos funcionários públicos”, refere-se às normas de ordem constitucional. Em seguida, no segundo período, ao usar a expressão “inclusive a aplicação aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal”, quis referir-se à lei federal, fixando o limite máximo da remuneração.

Não diviso, assim, a inconstitucionalidade e acompanho o eminente Ministro Xavier da Albuquerque, conhecendo do recurso e lhe dando provimento, para conceder a segurança”.

Aduza-se a essa respeitável decisão do Supremo a opinião do IBAM. — Instituto Brasileiro de Administração Municipal, que respondendo consulta da Câmara Municipal de Paranaguá, emitiu o Parecer n.º 0454/77, cujo enunciado diz:

“Funcionário. É legítimo o pagamento de 13.º salário aos funcionários municipais desde que mediante expressa atribuição legislativa”.

Por outro lado, a Lei Complementar n.º 2 (Lei Orgânica dos Municípios) ao tratar dos servidores municipais, na Subseção 1.ª, artigo 78 e seguintes, em nenhum momento veda a concessão do abono pretendido. Não poderia fazê-lo, sob pena de ferir a autonomia municipal, princípio consagrado na Constituição Federal, bem como na Estadual.

No instante em que a Constituição Federal, artigo 15, item II, letra “b”, diz:

“A autonomia municipal será assegurada:

I — .....

II — pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

a) .....

b) à organização dos serviços públicos locais”.

Entendemos não caber interpretação diversa da que entende legal e constitucional dispositivo de lei municipal que autoriza abono de Natal, equivalente a um salário mensal ou o 13.º salário, respeitadas, evidentemente, os limites da legislação federal.

Creemos indubitável que salário, gratificações ou abonos a funcionários públicos municipais, dizem respeito a organização dos serviços públicos locais, concernentes ao seu peculiar interesse, inserindo-se no contexto de autonomia política, administrativa e financeira de cada administração municipal.

Saliente-se, por derradeiro, que a Diretoria de Contas Municipais desta Corte, em 08 de novembro de 1977, na Informação n.º 157/77, oriunda da Prefeitura Municipal de Londrina, estribada na decisão acima citada do Supremo Tribunal Federal e em sólidos argumentos de natureza jurídica e constitucional entendeu regular e legal a efetivação do pagamento do Abono de Natal.

Em face do exposto, votamos no sentido de que o Tribunal de Contas responda às indagações, consubstanciadas na Consulta da Câmara Municipal de Tijuca do Sul, nos seguintes termos:

1. Amparado em dispositivos do Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais ou em Lei específica, pode o Município pagar Abono de Natal ou 13.º salário a servidor integrante do seu quadro de pessoal e o Tribunal aceitará como legal tal medida.

2. Não pode o Prefeito Municipal receber diárias sem a competente autorização legislativa. Resolução n.º 4.185/77-TC.

3. O Executivo Municipal pode pagar Licença Especial ou Licença Prêmio, desde que exista disposição nesse sentido no Estatuto dos Funcionários Municipais ou em Lei específica. Resolução n.º ... 3.508/80-TC.

É o meu voto.

Sala das Sessões, em 18 de agosto de 1981.

Conselheiro **Cândido Martins de Oliveira**  
Relator

**VOTO DO CONSELHEIRO RAFAEL IATAURO, PROFERIDO NO PROTOCOLADO N.º 4.435/75, CUJAS CONSIDERAÇÕES SE APLICAM AO CASO PRESENTE.**

O entendimento segundo o qual ao Município é lícito conceder, por lei ordinária, gratificação natalina — popularmente denominada de 13.º Salário — aos seus servidores estatutários, tem seu maior apoio legal no instituto da **autonomia municipal**, reconhecida pela Constituição Federal nos seguintes termos:



Art. 15 — A Autonomia municipal será assegurada:

- I — Pela eleição direta do Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores realizada simultaneamente em todo o País, em data diferente das eleições gerais para Senadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais;
- II — pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:
  - a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; e
  - b) **A organização dos serviços públicos locais.**

Estes preceitos mantêm a estrutura tradicional dos nossos municípios, reafirmando, expressamente, a cláusula de sua independência no contexto federativo.

A capacidade de autogoverno que a Carta confere às unidades municipais se amplia em três ordens diversas: a Política, pela eleição do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores em época diferenciada: a **Administrativa, pela gestão dos negócios de seu peculiar interesse, pela organização, execução, funcionamento e manutenção dos serviços públicos locais, pela organização de seu funcionamento e respectivo regime jurídico**; a Financeira, pela prerrogativa de decretar, arrecadar e aplicar suas rendas.

Esta autonomia, no consenso dos tratadistas, reflete a faculdade que têm os Municípios de se organizarem juridicamente, de criarem um direito próprio, não só reconhecido pelo Estado soberano, mas, igualmente, por ele adotado como parte do seu sistema jurídico, e assim, declarado obrigatório.

Nesse sentido, a autonomia municipal não é poder remanescente, mas prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal.

Os Municípios são concebidos pelas Constituições e leis estaduais, em geral, como unidades territoriais dos Estados, com personalidade jurídica de direito público interno e autonomia política, administrativa e financeira. Em nosso País, a Constituição elevou os Municípios à categoria de entidades autônomas, dotadas de Governo próprio e competências privativas.

Não se pode deixar, outrossim, de fixar como premissa maior, que a Federação Brasileira reconhece três esferas de governo: federal, estadual e municipal — coexistindo independentes e harmônicas entre si.

Para que uma entidade territorial seja dotada de autonomia constitucional, é indispensável que tenha, como elementos mínimos, **governo próprio** e seja titular de **competências privativas**. Tais fatores, para os Municípios, já estão declarados no citado art. 15. da Carta Magna.

Por outro lado, deixando à parte o polêmico caminho das discussões sobre o conceito de autonomia, suscitado pela diversidade de pontos de vista sociológicos, políticos e jurídicos, podemos estabelecer que os dispositivos da Constituição Brasileira não só consagram a autonomia municipal, como princípio de organização política e administrativa, mas, também, lhe assinalam, desde logo, capacidade legiferante e inderrogável, constituindo tal conteúdo direito público subjetivo do Município, na medida de suas limitações.

Assevera SAMPAIO DÓRIA (in Autonomia dos Municípios, pág. 419):

“Retire-se da autonomia a idéia de **autodeterminação** ou **governo próprio** e **competência própria**, mas que lhe caracterizam, e nada mais sobrar. São seus dois elementos essenciais e irreduzíveis: as raias invioláveis que lhe circunscrevem a ação e o poder de agir livremente dentro dessas mesmas raias”.

É bem verdade que essas atribuições intocáveis são limitadas pela competência, também constitucional, atribuída aos Estados para promoverem as demais normas atinentes à organização dos municípios, além daqueles princípios essenciais, enumerados no art. 15. da Constituição.

Esta liberalidade vigiada vem implícita no art. 13 da Lei Maior:

“Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem...”

e mais adiante, complementando:

“Art. 10 — A União não intervirá nos Estados, salvo para:

.....

VII — Exigir a observância dos seguintes princípios:

.....

e) **Autonomia municipal**”.

Com referência aos servidores, dispõe, ainda, o art. 13, já mencionado:

“Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, **respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:**

.....

V — as normas relativas aos funcionários públicos, inclusive a aplicação, aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal”.

Do exposto, infere-se caber ao Estado presidir a organização dos seus Municípios sem violar-lhes a autonomia enumerada pela Constituição, bem como velar para que sua auto-organização respeite os princípios gerais, erigidos para o funcionalismo público.

Nesse sentido, enfatiza a Lei Orgânica dos Municípios do Paraná (LC2/72):

“Art. 78 — Os municípios observarão no regime jurídico dos seus servidores os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual e nesta Lei”.

Mas, quais são esses princípios cardiais, pertinentes aos funcionários de que fala a Constituição Federal?

Nas lições de especialistas, tais princípios — que presidem a organização do funcionalismo público e do seu regime jurídico, de observância compulsória pela União, Estados e Municípios — dizem respeito a:

- férias
- organização legal do serviço público
- condições de acesso aos cargos públicos para todos os brasileiros
- inspeção de saúde para ingresso no serviço público
- realização de concurso para as primeiras investiduras
- contagem de tempo de serviço público
- aposentadoria, por invalidez, compulsória ou facultativa
- revisão dos proventos da inatividade
- paridade de vencimentos
- reintegração, quando insubsistente a demissão
- vitaliciedade dos magistrados e assemelhados
- estabilidade de servidores efetivos
- disponibilidade e ulterior aproveitamento, no caso de extinção de cargos
- processo administrativo para demissão de estáveis.
- responsabilidade civil dos funcionários por danos causados à Fazenda Pública.

Segundo a argumentação em desenvolvimento, obedecidos esses princípios em suas legislações locais, os Municípios podem dispor, livremente, sobre assuntos de sua organização administrativa e serviços, inclusive sobre o regime disciplinar dos seus servidores.

O dispositivo constitucional invocado como restritivo da autonomia municipal para a não concessão do 13.º Salário é o art. 13, item V, o qual, no entanto, não tem o alcance que se lhe pretende dar, pois ele se limita a mandar respeitar, apenas, e tão somente, os princípios constitucionais relativos aos funcionários públicos.

Quer, o constituinte federal, com o art. 13, item V, que os Estados e Municípios observem aqueles princípios claramente enunciados, mas não todo e qualquer princípio que a legislação federal ou estadual ordinária entenda estabelecer para o seu funcionalismo, pois isto fatalmente violaria os limites da sua autonomia, traçados pela própria Constituição.

Poderiam argumentar, ainda, os opositores, que o 13.º Salário é assunto restrito ao âmbito do Direito do Trabalho, sobre o qual apenas à União cabe dispor. E é verdade. Mas, o que se pretende conceder, na esfera municipal, é uma gratificação de fim de ano, tenha que denominação tiver, e não a extensão pura e simples do 13.º Salário aos funcionários públicos municipais nos termos e moldes como vem estabelecida em lei Federal (De. 4090/63).

Se o Município, por lei ordinária, conceder gratificação natalina (sem qualquer referência à congênera trabalhista) aos servidores estatutários, estará agindo dentro dos limites da sua autonomia administrativa, exercendo legitimamente o direito de dispor sobre seus funcionários. Tal gratificação, poderia inclusive, vir a integrar o contexto estatutário municipal, ampliando-se, desta forma, o elenco das gratificações já deferíveis aos funcionários municipais.

E isso não constitui nenhuma anomalia jurídica ou novidade em nosso direito positivo, pois são inúmeras, hoje, as vantagens da legislação trabalhista presentes na legislação estatutária, e vice-versa, comprovando a tendência, sem reversão, de se estabelecer distribuição equitativa de direitos e vantagens entre as duas categorias de colaboradores: os estatutários e os regimes pela CLT. Como exemplo, citaríamos o instituto das férias, descanso semanal remunerado, aposentadoria por invalidez, por tempo de serviço e compulsória, percepção por horas extras trabalhadas, auxílio de quebra de caixa, licença para tratamento de saúde, auxílio-doença, auxílio-funeral, diárias, salário mínimo, ajuda de custo, etc. (lei 6.174/70 — DF 60.501/67 e DL 5452/63).

Diante das disposições constitucionais alinhadas, a argumentação em contrário (pela não concessão do 13.º Salário) não chega a nos convencer da inconstitucionalidade das leis municipais concessórias do 13.º Salário ou outro abono de Natal semelhante, ou mesmo de que essas leis estejam transgredindo dispositivos legais de maior graduação.

Não nos dizem, igualmente, que, além dos princípios claramente estabelecidos, devam ser respeitadas todas as normas relativas aos servidores federais, e sim que dentre outros princípios constitucionais (expressamente enunciados), são de observância compulsória somente as normas que a Constituição estabeleceu para o servidor público em geral. E, convenhamos, dentre estas não se vislumbra nenhuma proibição à concessão de uma gratificação natalina a servidores municipais estatutários, por lei ordinária.

A Constituição obriga, isto sim, os Estados e Municípios a observarem as regras gerais nela inscrita, mas não veda a concessão de outras vantagens que não as conferidas aos servidores da União, sempre que sejam respeitadas aquelas normas gerais e os limites de remuneração estabelecidos em lei federal.

Considere-se, ainda, o fato de que a lei federal n.º 4.090/63 — instituidora da gratificação natalina aos trabalhadores não a definiu nem a intitulou de "13.º Salário". Este foi apenas um tratamento meramente popular, que em nada lembra o texto originário:

"Art. 1.º — No mês de dezembro de cada ano, a todo empregado será paga, pelo empregador, uma gratificação salarial independentemente da remuneração a que fizer jus".

Assim, entendo que a legislação municipal pode criar gratificação com o propósito semelhante, por via ordinária, passando a incorporar-se às vantagens do respectivo regime estatutário, como qualquer outra, sem que isso venha invadir os domínios da Constituição Federal ou do direito Trabalhista.

Atualmente, há uma acentuada tendência para se unificarem ou generalizarem certos direitos e vantagens dos regimes jurídicos mencionados, como comprovam, sintomaticamente, inúmeras medidas isoladas.

Muitos Estados, em suas respectivas Constituições, estabelecem os mais diversos tratamentos jurídicos aos seus funcionários, particularmente no que respeita à fixação de seus direitos e obrigações; chegam até a atribuir vantagens não expressas na Carta Federal, porém, não vedadas por esta, variam as denominações, como gratificação de função, produtividade, atividade, representação, atividade judicante, extraordinária, tempo integral, sexta parte, etc., mas o fim é o mesmo: retribuição por um trabalho prestado.

Nesta linha de raciocínio verifica-se que é rico, e diversificado o acervo das vantagens para-estatutárias, estaduais, sem similar no contexto específico federal, a vigir pacificamente na ordem jurídica local, sem que isso tenha suscitado qualquer argüição de inconstitucio-

nalidade. E, entre outras, podem ser citadas: a gratificação de produtividade paga como incentivo aos servidores do Grupo Fisco (Lei 6.212/71); gratificação pela perda do uso de carro oficial (Dc. 1.350/75); gratificação de Representação a cargos efetivos de nível superior, da Assembléia Legislativa do Estado (Dc. Leg. 68/75); emolumentos pagos aos funcionários da Junta Comercial do Paraná, além dos vencimentos do cargo (Dc. 3.599/67); gratificação pelo exercício de encargos especiais concedida aos advogados da Procuradoria Geral do Estado (Lei 1.575/76).

Isto revigora o entendimento de que, se o Estado pode, dentro de sua autonomia Constitucional, dispor sobre o seu funcionalismo, criando e regulamentando vantagens não contempladas pela Constituição Federal ou sem similar no Estatuto dos Servidores Civis da União, é lícito, também, ao Município, dentro dos limites de sua autonomia residual legislar sobre o regime jurídico dos seus servidores.

É válido lembrar, por oportuno, as lições do ilustre professor JOAQUIM CASTRO DE AGUIAR, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal:

“Da simples leitura do texto (Art. 13), concluir-se-á: “Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas **Constituições** e leis que adotarem, respeitados os seguintes princípios estabelecidos **nesta Constituição, dentre outros princípios também nela previstos**. Assim, quando o constituinte determinou que fossem respeitados, “**dentre outros** princípios estabelecidos nesta Constituição”, os a seguir enumerados haveriam de estar previstos também no mesmo texto constitucional. Isto significa dizer que as normas a serem obedecidas, quanto ao funcionalismo estadual e municipal, são as previstas na Constituição, mesma, e não em leis ordinárias federais, ressalvadas as exceções expressamente estabelecidas, como é o caso do limite máximo da remuneração dos servidores municipais.

O Constituinte, portanto, **dentre** os princípios da Carta Magna, apenas chamou a atenção, especialmente para alguns. **Dentre** significa **no meio de**. Em lugar ficou dito, no Estatuto Político Federal que à União cabe ditar normas ao funcionalismo estadual e municipal.

O que se disse na Constituição Federal foi que as normas estabelecidas, relativas aos funcionários públicos, se aplicam, também aos Estados e Municípios. Mas não se transferiu à União competência para legislar sobre o funcionalismo estadual e municipal. Ao contrário, o já mencionado art. 15, inciso II, da nossa Carta Magna assegura a autonomia municipal, pela administração própria, no que respeite seu peculiar interesse”.

E arremata o emérito jurista:  
"Com fundamento na sua autonomia, cada Município poderá elaborar o seu Estatuto e ditar normas para o seu funcionalismo".

Acrescente-se, ainda, que o art. 109, inciso I, da Constituição Federal, limita a competência federal em legislar apenas sobre o regime jurídico dos servidores públicos da União, Distrito Federal e dos territórios, reconhecendo, via de consequência ser competência privativa do Município legislar sobre o regime jurídico de seus próprios servidores.

Examinado — e respeitadas as opiniões em contrário — entendo que o Município pode pagar a gratificação natalina em referência, desde que possua ato legislativo que autorize tal procedimento e previsão orçamentária para atender a despesa decorrente da medida.

É o meu voto.

Curitiba, 18 de maio de 1976.

Conselheiro **RAFAEL IATAURO**

#### RESOLUÇÃO N.º 4.341/81

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, por unanimidade,

#### RESOLVE:

Responder à consulta formulada pela Câmara Municipal de Tijucos do Sul, constante de fls. 01, da seguinte forma:

I — Em relação ao item I, de acordo com o voto anexo do Relator, Conselheiro CANDIDO MARTINS DE OLIVEIRA e das considerações contidas no voto do Conselheiro RAFAEL IATAURO, proferido no protocolado sob n.º 4.435/75-TC, xerocópia anexa;

II — Quanto aos demais itens da consulta em apreço nos precisos termos do voto anexo do Relator.

Participaram do julgamento os Conselheiros LEONIDAS HEY, DE OLIVEIRA, JOSÉ ISFER, RAFAEL IATAURO, ARMANDO QUEIROZ DE MORAES, CÂNDIDO MARTINS DE OLIVEIRA (Relator) e Auditor Convocado RUY BAPTISTA MARCONDES.

Foi presente o Procurador Geral do Estado junto ao Tribunal de Contas TULIO VARGAS.

Sala das Sessões, em 18 de agosto de 1981.

**JOAO FEDER**  
Presidente

# **CADERNO ESTADUAL**



## CONSULTA

**Despesa. Diárias e passagens a servidores do Estado por conta de recursos repassados pelo Ministério do Trabalho em razão de convênio.**

Reolução n.º: 4.650/81

Protocolo n.º: 13.470/81

Interessado: Secretaria da Indústria e do Comércio

Relator: Conselheiro Leônidas Hey de Oliveira

Decisão: Resposta negativa.

### A CONSULTA

O Governo do Estado do Paraná, por intermédio da Secretaria de Estado da Indústria e do Comércio, mantém Convênio com o Ministério do Trabalho para operacionalizar o Sistema Nacional de Emprego — SINE neste Estado, através do Departamento do Trabalho, órgão de execução programática desta Secretaria.

Os recursos financeiros repassados pelo MTB ao Estado cobrem parcialmente as despesas de um dos objetivos do DETEPAR, e que se refere à intermediação de mão-de-obra.

Em virtude do ofício DETEPAR 325/81, de 24 de junho próximo, em anexo, consulto este Egrégio Tribunal quanto à possibilidade de às expensas desta Secretaria de Estado, nos casos de deslocamentos, serem concedidas diárias e passagens aos empregados pertencentes ao Convênio, cujo empregador é o próprio Estado, através desta SEIC.

No aguardo de sua orientação, aproveito o ensejo para renovar minhas expressões de consideração e apreço.

Atenciosamente,

**F. Fernando Fontana**

Secretário da Indústria e do Comércio

OF. DETEPAR N.º 325/81:

Senhor Secretário:

Considerando:

- que 62% do pessoal lotado no Departamento do Trabalho — DETEPAR, são funcionários contratados pela SEIC do Convênio SINE-MTb;
- que atualmente os recursos liberados pelo Convênio SINE-MTb. limitam-se basicamente ao pagamento da folha de pessoal;
- que anteriormente à criação do DETEPAR, pelo Convênio estavam instaladas e em atividades dez ((10) das treze (13) agências atuais e com a criação deste DETEPAR veio a utilizar uma parcela significativa da estrutura anterior, ampliando-se inclusive as atividades de Qualificação/Formação de Mão-de-Obras e Apoio e Orientação ao Trabalhador;
- que conforme dito no item anterior, os gerentes e alguns técnicos contratados para execução do Convênio, tiveram suas atividades ampliadas em favor e benefício do próprio Estado e freqüentemente necessitam se deslocar para a Capital e vice-versa;
- que existem funcionários contratados pelo Convênio atualmente à disposição de V. Sas., na SEIC e eventualmente em serviços da própria Secretaria necessitam viajar;
- que os funcionários contratados para execução do Convênio, conforme cópias anexadas, configuram-se como funcionários da SEIC e conseqüentemente do Estado do Paraná, haja visto que o termo "Convênio SINE-MTb" não possui personalidade jurídica;
- que conforme a própria definição na rubrica orçamentária referente a Diárias — 3111.02.02;
- que em função da ampliação dos serviços prestados pelo DETEPAR e que, efetivamente pretende-se intensificar ao longo de 1981 e 1982, tem-se notado alguns entraves quanto a utilização de **DIARIAS E PASSAGENS** por parte dos funcionários SEIC — CONVÊNIO via recursos do Tesouro do Estado;
- que conforme várias consultas de técnicos do DETEPAR juntamente aos senhores chefes do GFS, GAS e GPS da SEIC, fomos orientados neste sentido;

Vimos à presença de Vossa Senhoria solicitar seus costumeiros préstimos no sentido de uma consulta desta Secretaria ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado para que possamos ter uma solução oficial ao exposto, para que, nossas atividades não sofram solução de continuidade.

Contando com a vossa atenção e voltados, sempre aos objetivos de melhores desempenhos e agilização das atividades, ficamos na expectativa de uma resposta oficial para o solicitado.

Atenciosamente,

**Sérgio Pereira Lobo**  
Chefe do DETEPAR

## **INFORMAÇÃO DA 2.ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO**

Trata-se, o protocolado presente, de consulta formulada pela Secretaria de Estado da Indústria e do Comércio, indagando da possibilidade de, às suas expensas, conceder diárias e passagens à empregados do convênio Ministério do Trabalho x Governo do Paraná, cujo empregador é o próprio Estado, através dessa Secretaria de Estado.

Enfocando-se o problema apenas pelo prisma da vinculação empregatícia dos servidores em evidência — como faz o Órgão consultante — parece que a resposta à consulta haveria de ser afirmativa.

Realmente, se os empregados dos quais se serve a Secretaria de Estado da Indústria e do Comércio — SEIC, para operacionalização do convênio pré-falado, são celetários por ela próprios admitidos, nada mais natural que a SEIC, na qualidade de empregadora, lhes concedesse, sempre que necessário, diárias e passagens.

Contudo, analisando-se o problema sob a ótica orçamentária, diversa será a conclusão.

Com efeito, O Departamento do Trabalho — DETEPAR, é uma unidade orçamentária, sem autonomia ou regime especial de funcionamento, através do qual a SEIC executa um projeto e duas atividades das que lhe competem, inseridas no Orçamento Geral do Estado para o corrente exercício, à saber:

Projeto	1950 — Apoio e Orientação do Trabalhador Rural
Atividade	2949 — Qualificação e Formação de Mão-de-Obra
Atividade	2951 — Intermediação de Recursos Humanos para Emprego ou Treinamento.

Isso se verifica pelas inclusas cópias de parte do COR (Sistema de Contabilidade e Orçamento) da SEIC.

Para o cumprimento dessas tarefas a SEIC lotou no DETEPAR, determinado número de servidores, estatutários ou celetistas, além de propiciar móveis, equipamentos, instalações, material de expediente e os necessários recursos para seu desempenho funcional.

A esses empregados e na execução dos mencionados projeto e atividades — que são da essência da unidade orçamentária DETEPAR — a SEIC concede, sem qualquer dúvida ou hesitação, diárias e passagens, lançando mão dos respectivos recursos para tanto previstos em seu orçamento.

Atualmente, porém, além de ocupar-se desses objetivos, o DETEPAR foi incumbido pelo SEIC para, também, executar o convênio Ministério do Trabalho x Governo do Paraná, cooperando na implementação do Sistema Nacional de Emprego — SINE, que é programa originário do Ministério do Trabalho, por força do Decreto Federal n.º 76.403, de 1975.

Dos termos desse convênio (cláusula segunda item 3.1.13 e parágrafos 2.º e 3.º) verifica-se que a interveniente contratante — no caso a SEIC — deveria, em tese, compor um quadro especial de empregados, para trabalhar com dedicação exclusiva na operacionalização do SINE, os quais teriam remuneração fixada pelo Ministério do Trabalho e paga com recursos federais oriundos do convênio e de seus aditivos. ("vide" cópia anexa).

E, na prática, é mais ou menos isso que acontece. Os servidores contratados pela SEIC e lotados no DETEPAR para operacionalizar o convênio em destaque, embora tecnicamente sejam seus empregados, integram um "quadro especial" e transitório, cujo número e remuneração são fixados pelo Ministério do Trabalho, e que será mantido enquanto durar o acordo firmado entre o Governo Federal e o Governo Estadual.

Os salários, gratificações e outros benefícios trabalhistas desse pessoal, inclusive diárias, ajudas de custo e passagens, são pagos pela SEIC, mas, unicamente com os recursos federais que administra, repassados pelo Ministério do Trabalho por meio do convênio e dos aditivos.

E diferente não poderia ser, diga-se, sob pena de violação da lei orçamentária estadual.

De fato. Os recursos constantes do orçamento da SEIC para despesas com o pessoal da unidade orçamentária DETEPAR, inclusive diárias e passagens, somente poderão ser utilizados com os servidores estatutários ou celetistas que estejam executando ou o projeto ou uma das atividades previstas em sua programação orçamentária.

A implementação do SINE, embora seja objetivo que se assemelhe às atividades executadas pelo DETEPAR, não é tarefa que legalmente seja da competência da SEIC, mas, sim, como se viu, do Ministério do Trabalho.

A atuação da SEIC nesse campo é meramente convencional, decorrendo exclusivamente do ajuste Governo Federal x Governo Es-

tadual e de conseqüência, todos os encargos daí resultantes com pessoal, somente poderão ser suportados com os recursos do convênio, administrados pela Secretaria de Estado, ou de seus aditivos. Nunca com recursos de seu orçamento que, como se viu são destinados à execução de projeto e atividades específicos.

Diante do exposto entendemos que a presente consulta deva ser respondida negativamente, ou seja, no sentido de que o **Orgão consultante** não pode, às suas expensas, conceder diárias e passagens aos empregados que atuam na execução do convênio Ministério do Trabalho x Governo do Estado do Paraná.

E a nossa manifestação.

Curitiba, 16 de julho de 1981.

**Paulo Roberto Trompczynski**  
Insp. de Contr. Externo

#### **PARECER N.º 7.515/81 PE**

Consulta a Secretaria de Estado da Indústria e Comércio a respeito da legalidade de custear com recursos orçamentários estaduais alocados ao Departamento de Trabalho (DETEPAR) despesas de passagens e diárias incorridas por servidores celetistas contratados pela Secretaria para a execução de um Convênio com o Ministério do Trabalho (Convênio SINE/MTb 22/02/81). O mencionado Convênio foi celebrado entre o Governo do Estado e o Ministério do Trabalho para a implantação em nosso Estado, do SINE, Sistema Nacional de Emprego, iniciativa daquele Ministério, o qual delegou sua execução ao Governo do Estado mediante a transferência de recursos financeiros para custeá-la.

Ouvida, a 2.ª Inspeção de Controle Externo sugere que a consulta seja **respondida negativamente** tendo em vista que o Convênio para a implantação do SINE não se constitui em objetivo e programa orçamentários próprios do DETEPAR, cabendo ao Estado a sua execução apenas por força de convênio. Assim, competiria ao Ministério do Trabalho custear as despesas de passagens e diárias incorridas no cumprimento das obrigações delegadas ao Estado pois a ele cabe o custeio total do convênio.

E correta, em meu entendimento, a análise da Inspeção de Controle pois a Cláusula 3.2.3. do mencionado Convênio é explícita:  
(Compete ao Ministério do Trabalho)

3.2.3. Transferir ao Estado, com base em Termos Aditivos ao presente Convênio, os recursos financeiros para a implementação e funcionamento do SINE, de acordo com Plano de Ação do Programa de Emprego do Governo Estadual que, uma vez aprovado com seus projetos e subprojetos, passarão a fazer parte integrante do presente Convênio.

E de se notar, no entanto, que o próprio Convênio oferece ao Administrador os instrumentos de que necessita para efetuar legalmente as despesas que menciona em sua consulta. Isto porque, em sua Cláusula 3.1.22, o mesmo Convênio dispõe que o Estado deverá oferecer uma contrapartida, ou seja, o custeio do Convênio por parte do Ministério **não é total**. Com efeito lê-se:

3.1.22. Fornecer até 30 (trinta) de outubro, a programação de desembolso da **contrapartida estadual** para o exercício seguinte, quer ela se dê em recursos **financeiros**, humanos ou materiais. (Grifo nosso)

Ora, nada impede que o Governo do Estado indique, como **contrapartida**, recursos financeiros para custear as despesas de passagens e diárias de funcionários celetistas que contratou para a implementação do SINE. Bastará que os Termos Aditivos que detalham as características orçamentárias e financeiras do Convênio assim o especifiquem para que esteja configurada a legalidade da aplicação de recursos estaduais (desde que disponíveis sob o ponto de vista orçamentário, é óbvio) para tal fim.

Em síntese e conclusão, opinamos no sentido de ser assim respondida a consulta da Secretaria de Estado da Indústria e do Comércio: a aplicação de recursos do Orçamento Estadual para custear encargos de passagens e diárias decorrentes do cumprimento de Convênio com o Ministério do Trabalho só pode se efetuar **caso tais encargos estejam incluídos entre as contrapartidas oferecidas pelo Estado aos recursos oriundos do Ministério**, nos termos da Cláusula 3.1.22 do Instrumento mencionado.

E o parecer.

Procuradoria do Estado, 04 de agosto de 1981.

**Belmiro Valverde Jobim Castor**  
Procurador

**RESOLUÇÃO N.º 4.650/81**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator. Conselheiro LEONIDAS HEY DE OLIVEIRA.

**RESOLVE:**

Responder negativamente à consulta formulada pela Secretaria de Estado da Indústria e do Comércio, constante de fls. 01, de acordo com a Instrução da 2.ª Inspeção de Controle Externo, de fls. 06 a 09, e Parecer n.º 7.515/81, de fls. 24 a 26, da Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas.

Participaram do julgamento os Conselheiros LEONIDAS HEY DE OLIVEIRA (Relator), JOSÉ ISFER, RAFAEL IATAURO, ARMANDO QUEIROZ DE MORAES, CÂNDIDO MARTINS DE OLIVEIRA e o Auditor convocado OSCAR FELIPPE LOUREIRO DO AMARAL.

Foi presente o Procurador Geral junto ao Tribunal de Contas TULIO VARGAS.

Sala das Sessões, em 1.º de setembro de 1981.

**JOÃO FÉDER**  
Presidente

## CONSULTA

**Despesa. Funções Gratificadas e Diárias a funcionários municipais postos à disposição do DETRAN.**

Resolução n.º: 4.519/81

Protocolo n.º: 15.592/81

Interessado: Departamento de Trânsito

Relator: Conselheiro Cândido Martins de Oliveira

Decisão: Resposta à Consulta de acordo com a informação da 6.ª Inspeção de Controle Externo.

### A CONSULTA

Servimo-nos do presente para consultar Vossa Senhoria, sobre a possibilidade de efetuarmos o pagamento de Funções Gratificadas e Diárias, a funcionários Municipais que estejam à disposição deste Departamento.

Tal solicitação é feita, tendo em vista que uma parte das Chefias das nossas Ciretrans — no interior do Estado — são ocupadas por servidores Municipais que, não raro, precisam se deslocar aos municípios jurisdicionados à Ciretran ou mesmo à sede do Detran, na Capital. Essa necessidade de deslocamento à serviço da Ciretran, onera sobremaneira aquele pessoal que em consequência se vê em dificuldades quanto ao melhor desempenho do seu trabalho, em função das despesas que lhes são acarretadas.

Gostaríamos de poder efetuar o pagamento de Funções Gratificadas e bem assim o de Diárias para fazer frente às despesas com alimentação e pousada daqueles Chefes, por ocasião de seus deslocamentos em missão do Órgão de Trânsito.

Contamos com a sua compreensão e servimo-nos da oportunidade para reiterar nossos protestos de elevada estima e distinguida consideração.



**Oswaldo Alves Cruz**

Diretor do Departamento de Tránsito — Grupo Auxiliar de Recursos Humanos

## **INFORMAÇÃO DA 6.ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO**

Vem a esta Inspeção de Controle Externo, consulta formulada pelo Diretor do DEPARTAMENTO DE TRÁNSITO DO PARANÁ, em que se indaga da possibilidade de se efetuar o pagamento de Funções Gratificadas e Diárias a funcionários municipais colocados à disposição daquele Departamento.

A função gratificada, segundo se extrai da sua conceituação estatutária, é uma vantagem acessória ao vencimento do funcionário, não constituindo **emprego** nem exigindo, para o seu desempenho, os requisitos maiores da **investidura** que alcançam o comum dos cargos e funções públicas.

Portanto, à toda função gratificada corresponde uma gratificação não necessariamente inerente ao cargo ou a função de que é titular, originariamente, o servidor designado para o seu desempenho.

Daí entendermos ser perfeitamente normal o exercício de função gratificada por funcionários estranhos à área administrativa detentora da função, ressalvados, evidentemente, os casos clássicos de acumulação de cargos e funções públicas proibidos pela legislação constitucional em uso.

A reforma administrativa do Poder Executivo, iniciada, fundamentalmente, com a lei 6.636/74, cuidou, dentre outros aspectos, de dotar a Administração Pública local de mecanismos de atuação funcional mais flexíveis, atendendo ao espírito de modernidade e celeridade há muito reclamados pela máquina governamental.

Exemplo desse descongestionamento operacional temos no Art. 116, Parágrafo único, do citado diploma, segundo o qual "o servidor regido por regime jurídico diverso do Estatuto dos Servidores Civis, poderá ser comissionado para o exercício de função de chefia, direção e assessoramento sem perder o vínculo empregatício".

A norma é visivelmente liberalizante, abrindo oportunidade de exercício de cargo comissionado não só a servidores regidos pela C.L.T. e integrantes dos chamados Quadros de Pessoal Suplementar, como também a funcionários públicos de outras esferas governamentais colocados à disposição do regime jurídico dominante.

Ora, se se permite o exercício de cargo em comissão a servidores disciplinados por legislação divorciada do contexto estatutário estadual, por que não aceitar, igualmente, como precedente, a simples **designação** de servidor municipal para o desempenho de função gra-

tificada estadual, nas condições estabelecidas na consulta, considerando mais, que a **inexistência de cargo público e a transitoriedade do exercício** são sua tônica?

Ademais, são incontáveis os precedentes na Administração a corroborar e alicerçar a prática descrita, inclusive nos domínios desta Casa, como bem exemplifica a designação para função gratificada materializada na Portaria n.º 174/80-TC, da qual se beneficia servidor vinculado à Secretaria de Estado do Interior, à disposição desta Corte de Contas.

Quanto à legitimidade da concessão de diárias a servidores postos à disposição da Administração concedente, entendemos igualmente pacífica, uma vez tratar-se de vantagem deferida a título de indenização de despesas de alimentação e pousada a todo servidor no desempenho regular de suas atribuições, indistintamente, mesmo aos colocados à disposição, visto, nestas condições, se submeterem, estes, integralmente, a programas de trabalho, horários e ordens próprios do órgão onde passaram a servir.

Também, neste campo, são inúmeros os precedentes a demonstrar quão rotineira é, na Administração Pública Estadual, a prática em cogitação.

A consideração superior,

Tribunal de Contas, em 10 de agosto de 1981.

**Murillo Miranda Zétola**

Insp. Cont. Ext.

#### **PARECER N.º 8.150/81 PE**

O Diretor do Departamento Estadual de Trânsito — DETRAN —, consulta esta Corte sobre a legalidade do pagamento de Funções Gratificadas e Diárias a servidores municipais colocados à sua disposição.

Como está posta a consulta, com relação às funções gratificadas, parece-nos necessário alertar o consulente para a necessidade da existência delas nos quadros de pessoal daquele órgão (art. 174, da Lei n.º 6.174/70), a fim de que seja possível atribuí-las aos servidores em causa. Não se trata, portanto, de simples pagamento de gratificação.

No mais, nada resta a acrescentar ao bem elaborado parecer da 6.ª I.C.E., de fls. 3 e seguintes.

O pagamento em questão é válido, não importando a vinculação básica do servidor. O mesmo quanto às diárias.

E o parecer.

Procuradoria do Estado, em 14 de agosto de 1981.

**Pedro Stenghel Guimarães**  
Procurador

#### **RESOLUÇÃO N.º 4.519/81**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro CANDIDO MARTINS DE OLIVEIRA.

RESOLVE:

Responder à consulta formulada pelo Departamento de Trânsito, constante de fls. 01, de acordo com a Instrução da 6.ª Inspeção de Controle Externo, de fls. 3 a 5 e Parecer n.º 8.150/81, de fls. 06, da Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas.

Participaram do julgamento os Conselheiros LEONIDAS HEY DE OLIVEIRA, JOSÉ ISFER, RAFAEL JATAURO, ARMANDO QUEIROZ DE MORAES CANDIDO MARTINS DE OLIVEIRA (Relator), e o Auditor convocado RUY BAPTISTA MARCONDES.

Foi presente o Procurador do Estado junto ao Tribunal de Contas, ANTONIO NELSON VIEIRA CALABRESI.

Sala das Sessões, em 25 de agosto de 1981.

**JOAO FEDER**  
Presidente

## CONSULTA

**Fundo Especial. Lei n.º 6.417/73.  
Administração e Fiscalização.**

Resolução n.º: 4.169/81

Protocolo n.º: 13.173/81

Interessado: Polícia Militar do Estado do Paraná

Relator: Conselheiro José Isfer

Decisão: Resposta à Consulta de acordo com a Instrução da 6.ª Inspeção de Controle Externo.

### A CONSULTA

1. Tem o presente a finalidade de expor a esse Egrégio Tribunal de Contas do Estado, para mais adiante consultar, o seguinte:

a. Pelo Art. 60. da Lei 6.417/73. cabe ao Estado proporcionar assistência médica aos Policiais Militares e seus dependentes.

Para tanto existe dotação orçamentária no orçamento geral do Estado, conforme dispõe o Art. 62. da referida Lei.

b. Com o propósito de melhorar o atendimento médico aos integrantes da Corporação e de seus dependentes, foi estabelecido um desconto obrigatório de 2% (dois por cento) sobre o soldo dos Policiais Militares da ativa, reserva remunerada e reformados da Corporação, conforme o disposto no Art. 63. da Lei 6.417/73.

c. Com esses recursos o Hospital da Polícia Militar (HPM) tem procurado dar cumprimento a Lei e desenvolve uma assistência médica considerada boa.

d. A receita formada pelos 2% (dois por cento), desde a sua criação, é administrada pelo Hospital da Polícia Militar (HPM), que a tem aplicado nos seguintes itens de despesa:

- 1) Fornecedores (Setor de Compras);
- 2) Fornecedores (Medicamentos);
- 3) Hospitais, laboratórios, clínicas e serviços de radiologia;
- 4) Honorários;
- 5) Salários de pessoal civil e, em consequência, encargos sociais;
- 6) Gratificação a pessoal civil; e
- 7) Despesas gerais do Centro Odontológico.

e. O Hospital da Polícia Militar (HPM), através de sua Tesouraria, elabora os balancetes e os submete a apreciação da Diretoria de Finanças (DF) para fins de auditoria, segundo o disposto no Art. 16, da Lei 6.774/76.

f. Em 15 de novembro de 1980, através da Portaria n.º 940, do Comando-Geral, foi instituída a COMISSÃO ADMINISTRATIVA DE SAÚDE (CASA) com a finalidade de gerir e administrar a receita destinada a custear despesas de assistência médico-odonto-hospitalar aos integrantes da Corporação, exceto a orçamentária e as definidas em lei como responsabilidade do Estado.

g. As atribuições da COMISSÃO ADMINISTRATIVA DE SAÚDE (CASA), vieram em parte, a se superpor às atividades da DIRETORIA DE FINANÇAS (AUDITORIA) e do Hospital da Polícia Militar (HPM), no que diz respeito a execução de despesa.

Em 15 de dezembro de 1980, para nortear a ação dessa Comissão, foi baixada a Diretriz n.º 095/80, do Comando-Geral, que estabeleceu normas para o funcionamento da Comissão Administrativa de Saúde (CASA).

Nessas normas estão incluídos os itens de despesa em que a receita oriunda dos 2% (dois por cento) deve ser aplicada como, também, os casos em que é vedada a aplicação dessa verba.

h. Essas restrições foram estabelecidas em virtude de, até aquela data, a referida receita ter sido empregada para custear qualquer tipo de despesa.

i. Na última reunião da Comissão Administrativa de Saúde (CASA) foi questionada a validade da própria existência dessa Comissão, sob o argumento de que uma vez que existe órgão de auditoria na Corporação, então a este cabe o papel de fiscalizar a aplicação desses recursos.

O argumento é inquestionável. O órgão de auditoria, porém, não tem em que basear a fiscalização da aplicação daqueles recursos, em razão da inexistência de regulamento que discipline essa aplicação.

Face o exposto, veio então a Comissão a concluir que a Administração da Corporação deveria contar com maior respaldo legal no que diz respeito a aplicação dos recursos do chamado "fundo de saú-

de", cuja receita é oriunda de desconto imposto por Lei e tem destino certo, resolvendo por formular a presente consulta.

j. Estabeleceu-se ainda naquela reunião que igualmente se consultaria sobre o nível da autoridade competente para baixar o referido regulamento: se por ato do Chefe do Poder Executivo ou por ato do Comandante-Geral da Corporação.

2. Pelo que, então, consulto:

a. A receita oriunda do desconto obrigatório de 2% (dois por cento) sobre o soldo dos policiais- militares constitui um Fundo Especial e, portanto, está sujeito a regulamentação por ato do Poder Executivo como, também, à auditoria do Tribunal de Contas?

b. Na hipótese de não configurar um Fundo Especial e sujeito a auditoria do Tribunal de Contas, cabe a este Comando regular o emprego dessa receita e, em consequência, exercer as atividades de auditoria através dos instrumentos legais de que dispõe a Corporação?

Ao ensejo, expresso a V. Exa. os protestos de estima e distinta consideração.

DIRCEU RIBAS CORRÊA, Cel. Comandante-Geral

#### **INSTRUÇÃO DA 6.ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO**

A consulta formulada pelo Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado reclama, preliminarmente, para sua melhor inteligência, a elucidação do conflito de competência existente entre a Diretoria de Finanças da P.M. e a Comissão Administrativa de Saúde, no que concerne a gerência dos recursos ali assinalados.

Os textos regulamentares apensados pelo consulente nos dão conta que ambas as entidades detém competência para gerir e administrar, concorrentemente, os recursos oriundos do desconto obrigatório de 2% (dois por cento) sobre o soldo dos policiais-militares, a primeira, decorrente da Lei n.º 6.774/76, art. 16, e a segunda, proveniente da Portaria 940/80.

Mas, a quem atribuir, efetivamente, a competência em tela?

O elenco dos atos legislativos vem explicitado em nosso direito positivo no Art. 23 da C.E., de forma escalonada, indo das Emendas à Constituição, os maiores, às Resoluções, os de menor força, não abrangendo, evidentemente tal catalogação, todos os atos materialmente legislativos, mas apenas os que estão sujeitos, para sua formação, ao processo legislativo no sentido estrito, excluindo, portanto, outros atos, com igual traço de generalidade e coatividade, como os Re-

gimentos Internos, os Regulamentos, as Instruções e Portarias, que formam o conjunto dos atos administrativos ditos ordinatórios e destinados a disciplinar o funcionamento da Administração e a conduta funcional dos seus agentes em setores restritos do Poder Público.

É próprio da técnica de elaboração legislativa inserir os mandamentos eventualmente hierarquizados em ordem tal que os superiores precedam os inferiores e vice-versa, começando pelo mais relevante e decrescendo ao de menor importância.

Este critério de sistematização permite, em dado momento, determinar-se num conjunto de normas, quais os princípios ou mandamentos mais importantes da série, quais os fundamentais e quais os contingentes; distinguindo-se os principais, dos acessórios e estabelecendo a linha de subordinação entre eles e a gradação de sua supremacia na escala.

Estas rápidas digressões servem para se visualizar a posição da Portaria, como texto disciplinador menor, no escalonamento hierárquico das leis, e ressaltar sua impotência como veículo modificador de regulamentação assentada em ato que lhe é juridicamente superior — a lei.

As fls. 06. do processado, vamos observar que para a instituição da Comissão Administrativa de Saúde (CASA), o Comando-Geral da Polícia Militar ancorou-se, fundamentalmente, no art. 20 e parágrafo único, da Lei 6.774/76 (Lei de Organização Básica da P.M.), assim redigidos:

“Art. 20 — Existirão, normalmente, as seguintes comissões:

- Comissão de Promoção de Oficiais
- Comissão de Promoções de Praças
- Comissão de Concessão de Medalhas e Diplomas”.

“Parágrafo único — a critério do Comandante-Geral, poderão ser nomeadas outras comissões, de **caráter temporário e destinadas a determinados estudos**”. (grifamos)

Deixa claro, o texto, que a Comissão Administrativa de Saúde não se inclui entre as Comissões **permanentes** da Corporação, nem poderia ter sido criada com caráter de definitividade como faz crer a estrutura organizacional prevista pela Portaria instituidora e a própria natureza do programa assistencial a que se propôs.

Ademais, a Lei 6.774/76 em nenhum momento confere poderes ao Comando-Geral para criar Comissões de tal magnitude e durabilidade implicando, por isso, essa criação, em violação da permissão restritiva contida no Parágrafo único, in fine, do Art. 20 já citado, e segundo a qual faculta-se ao Comando apenas a instituição de Comissões **temporárias** e ainda assim para **determinados estudos**.

Não é necessário muito esforço de imaginação para se evidenciar a diferença conceitual e de finalidades implícitas na expressão “**determinados estudos**” em confronto com o que denominariamos “o complexo organizacional de que se reveste a Comissão de Saúde criada para gerenciar receitas vinculadas a um programa de assistência médico/odonto/hospitalar”.

De outro lado, a viabilização de uma política assistencial do porte da preconizada pela Port. 940/80, por si só estaria a utilização de estrutura administrativa mais consistente e tratamento jurídico mais refinado, diferentemente do que uma simples e efêmera Comissão de Administração de Saúde pode oferecer. Bastaria, ao nosso ver, dar-se maior operacionalidade e agilização à **Diretoria de Saúde**, aperfeiçoando e adequando sua regulamentação, por apresentar-se, aparentemente, como o setor funcional melhor capacitado para a execução do programa médico-assistencial em apreço.

Dai entendermos não ser a Portaria o instrumento hábil para modificar, alterar ou anular atribuições definidas em lei. Portanto, a Portaria não inova, não cria, não extingue direitos, não modifica, por si, competências disciplinadas em texto legal principal. Não podendo dispor, igualmente, “contra legem”, mas atuando “secundum legem”, interpretando o texto legal para fins executivos e descendo a minúcias não explicitadas na lei básica.

Dentro desta ótica é incontestável a supremacia da Lei 6.774/76 sobre a discutível eficácia da Portaria 940/80, levando por decretar a preponderância da competência da Diretoria de Finanças sobre a competência da Comissão de Administração de Saúde, nas matérias e assuntos que conhecem em comum.

Seria perfeitamente dispensável, pois, a criação, por Portaria, de órgão estruturalmente menor, destinado a exercer idênticas funções já delegadas a órgão administrativo criado por lei, apenas carente de regulamentação mais ampla.

Na melhor doutrina, define-se a competência administrativa como a quantidade de poder atribuída ao agente da Administração para o desempenho específico de suas funções. A competência resulta da lei e por ela é delimitada, levando à afirmação de que todo ato realizado além dos limites quantitativos de que dispõe a autoridade incumbida de sua prática é inválido. Oportuna é a advertência de CAIO TACITO a respeito: “não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito”, (in O Abuso de Poder Adm. no Brasil).

Colocadas estas considerações iniciais passaremos às indagações formuladas na consulta, segundo o entendimento alinhado por esta Inspeção de Controle Externo:



a) A receita oriunda do desconto de 2% previsto na lei 6.417/73, pelo que se extrai dos elementos processuais trazidos à exame, em verdade constitui um Fundo Especial, considerando-se sua instituição por lei, receitas especificadas e sua vinculação a objetivos e serviços predeterminados, o suficiente para ajustá-la a tipologia prevista na Lei 4.320/64, art. 71, para a espécie, muito embora não carregue todas as características clássicas do comum dos Fundos: criação por lei específica, que lhe dá denominação peculiar, vinculação de sua receita a objetivos definidos, normas especiais de utilização e controle, execução atrelada a planos de aplicação e submissão ao controle constitucional a cargo do Tribunal de Contas.

No caso vertente, a instituição do Fundo veio disfarçada em meio a um contexto virtualmente estranho à sua natureza, o Código de Vencimentos da Polícia Militar do Estado, o que talvez justifique o tratamento descuidado e pouco aprofundado dedicado à sua regulamentação, gerando as dúvidas de normatização enunciadas na consulta.

Assim, a regulamentação geral e superior da aplicação da receita em questão — desde que inexista competência expressamente deferida ao Comandante-Geral para tanto —, deverá ser objeto de ato do Chefe do Poder Executivo, visto implicar em regulação de dispositivo da lei, cuja tarefa se insere dentre as atribuições constitucionais cometidas, privativamente, ao Governador do Estado.

Relativamente às normas menores de regulamentação, que irão lhe disciplinar os mecanismos internos de utilização e controle, poderão, estas, ser objeto de ato "interna corporis", na forma das permissibilidades materializadas nos artigos 4.º e 5.º, § 2.º e 3.º, da Lei 6.774/74 (Lei de Organização Básica da Polícia Militar).

b) A resposta a esta indagação fica prejudicada em face das considerações retro dispendidas.

Cabe lembrar, por derradeiro, que um sistema de auditoria **interna** é sempre indispensável e de responsabilidade dos setores apropriados da Corporação, e não se confunde com o controle **externo** cometido, constitucionalmente, ao Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Legislativo na fiscalização dos dispêndios públicos.

É indiferente, igualmente, para o Tribunal de Contas, que os recursos em referência sejam administrados pela Diretoria de Finanças ou pela Comissão Administrativa de Saúde, pois em qualquer dos casos, os respectivos gestores e ordenadores estão sempre obrigados a prestar contas ao Tribunal de Contas na forma da lei.

A consideração superior.

**Murillo Miranda Zétola**  
Insp. Cont. Ext.

## PARECER N. 7.514/81 PE

Consulta a Polícia Militar do Estado do Paraná a respeito da natureza jurídica da receita oriunda do desconto obrigatório de 2% sobre o soldo dos policiais-militares, bem como da eventual autoridade do Comando da Corporação para regulamentar seu emprego, já que não existem, presentemente, atos de autoridade hierárquica mais elevada que o façam.

O parecer da 6.ª Inspeção de Controle Externo aborda o assunto com absoluta propriedade e não necessita complementação ou reparo.

Portanto, opinamos no sentido de que seja a consulta respondida na forma seguinte:

- I — Os recursos oriundos do desconto obrigatório **constituem um Fundo Especial**, apesar de não apresentarem todas as características formais adequadas a estes últimos. Como tal estão sujeitos aos processos de controle interno (por parte da Administração) e externo (por parte deste Tribunal).
- II — A regulamentação geral do Fundo é da alçada do Governador do Estado, desde que não exista competência expressamente deferida ao Comandante da Corporação para tal, visto implicar em regulação de dispositivo de lei, atividade constitucionalmente atribuída ao Chefe do Poder Executivo.
- III — É indiferente para os fins do Tribunal de Contas, que a administração dos recursos seja realizada pela Diretoria de Finanças, Comissão Administrativa de Saúde ou qualquer outra unidade administrativa, decisão esta que fica ao arbítrio dos escalões competentes no âmbito do Poder Executivo para atribuir missão à estrutura organizacional do Estado. Em qualquer caso, os gestores e ordenadores estarão obrigados a prestar contas ao Tribunal de Contas na forma preceituada na Lei.

E o parecer.

Procuradoria do Estado, 04 de agosto de 1981.

**Belmiro Valverde Jobim Castor**  
Procurador

## **RESOLUÇÃO N.º 4.169/81**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANA, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSÉ ISFER,

considerando que a receita constitui Fundo, que deve ser fiscalizado por este Tribunal;

considerando que em face da legislação em vigor deve, o referido Fundo, ser gerido pela Diretoria já existente;

considerando que em caso de necessidade de regulamentação esta é de competência do Chefe do Poder Executivo,

### **RESOLVE:**

Responder à consulta constante de fls. 01, de acordo com a Instrução da 6.ª Inspeção de Controle Externo, constante de fls. 16 a 21, e Parecer n.º 7.514/81, de fls. 22 e 23 da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal.

Participaram do julgamento os Conselheiros LEONIDAS HEY DE OLIVEIRA, JOSÉ ISFER (Relator), RAFAEL IATAURO, ARMANDO QUEIROZ DE MORAES, CANDIDO MARTINS DE OLIVEIRA e Auditor convocado RUY BAPTISTA MARCONDES. Foi presente o Procurador Geral do Estado junto ao Tribunal de Contas TULIO VARGAS.

Sala das Sessões, em 11 de agosto de 1981.

**JOAO FEDER**

Presidente

## **CONSULTA**

### **Convênio entre o Estado e entidades particulares.**

Resolução n.º: 3.646/81

Protocolo n.º: 12.120/81

Interessado: Secretaria de Estado da Cultura e do Esporte

Relator: Conselheiro Leônidas Hey de Oliveira

Decisão: Resposta à Consulta nos termos do voto do Relator.

### **A CONSULTA**

Formulamos o presente, para consultar essa Egrégia Corte de Contas a viabilidade de celebração de convênio entre o Governo do Estado, através desta Pasta, com agremiações culturais e esportivas, sindicatos de classe e outras entidades congêneres, para a implementação de programas de incentivo à cultura e ao esporte, construção e melhorias de área de lazer, quadras de esportes e centros esportivos, mediante a co-participação técnica e financeira.

Visamos, também, maior esclarecimento da questão, em face do que estabelece o item I-b-2, da Resolução conjunta n.º 01/77-SEFI-SEPL, de 10/05/77, que "Acordos, Convênios ou Ajustes celebrados entre órgãos ou entidades do Governo do Estado, com entidades particulares, desde que cobertos com recursos disponíveis no orçamento do exercício" estão dispensados do exame prévio do Decreto 5.882/74 e, por conseguinte da autorização governamental.

Na oportunidade apresento meus protestos de elevada consideração e apreço.

**Luiz Roberto N. Soares**

Secretário de Estado

## VOTO DO CONSELHEIRO LEONIDAS HEY DE OLIVEIRA

Consulta a Secretaria de Estado da Cultura e do Esporte, pelo seu Secretário, sobre a viabilidade da celebração de convênios entre o Governo do Estado, através da mesma Pasta, com entidades de direito privado, como agremiações culturais e esportivas, sindicatos de classe e outras entidades congêneres, para a implantação de programas de incentivo à cultura e ao esporte, construção de melhorias de áreas de lazer, quadras de esportes e centros esportivos, mediante a coparticipação técnica e financeira, bem como se os respectivos acordos, convênios ou ajustes, podem ser celebrados sem autorização governamental, mas cobertos com recursos disponíveis no orçamento do exercício, como tudo se observa do ofício inicial.

A Inspeção Geral de Controle, deste Tribunal, fez a sua instrução de fls. 3 a 11 e a Douta Procuradoria do Estado, em seu Parecer de fls. 12 a 18, manifestou-se a respeito.

A Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, que trata das normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços, em seu artigo 12, parágrafo 3.º, estabelece que:

“Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I — subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

II — subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril”.

Por outro lado, tratando das subvenções sociais, a referida lei, em seu artigo 16, disciplina a matéria, assim:

“Fundamentalmente e nos limites das possibilidades Financeiras, a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica”.

Parágrafo único — O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados, obedecidos os padrões mínimos de eficiência, previamente fixados”.

Assim vê-se que a consulta trata de subvenções sociais, disciplinadas pelas normas legais acima transcritas, para que o Estado possa atribuí-las às entidades citadas na inicial, podendo fazê-las através de acordos e convênios.

Os acordos e convênios da espécie, não necessitam de "referendum" da Douta Assembléia Legislativa, eis que só os celebrados com a União, com os Estados e com os Municípios, é que necessitam desta formalidade, que não é o caso presente, pois a consulta envolve somente celebração com entidades de direito privado, nos precisos termos do inciso IX, do artigo 47, da Constituição Estadual, que consagra:

"Art. 47 — Compete privativamente ao Governador:

IX — celebrar convênios com a União, com os Estados e com os Municípios, "ad referendum" da Assembléia Legislativa".

Como não se trata na consulta de convênios com a União, com os Estados ou Municípios, pelas mesmas razões não necessita o Senhor Secretário, de autorização governamental, já que convênios constituem, em última análise contratos, como bem esclareceu a instrução da Inspeção Geral de Controle (fls. 3 a 11) e os contratos da natureza dos em questão, podem ser firmados pelos Senhores Secretários de Estado, na forma preconizada na letra r, do artigo 45, da Lei n.º 6.636, de 29 de novembro de 1974, de organização do Poder Executivo no sistema de administração pública, em confronto com a letra t, do mesmo artigo e lei, que taxam os casos de autorização, não incluídos os da consulta.

É certo que, tratando-se de convênios, ajustes ou acordos, que em última análise caracterizam contratos, de que trata a consulta inicial, com a finalidade de conceder subvenções sociais a entidades de direito privado, a administração pública deve levar em consideração que "a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica", nos termos do citado artigo 16, da Lei n.º 4.320/64, por isso a concessão só pode ser feita à entidades que tenham efetivamente âmbito público, aberto ao público e ao alcance de todos, eis que a concessão a entidades fechadas exclusivamente aos seus associados ou integrantes, não tem as características necessárias às finalidades das subvenções sociais.

A entidade beneficiada, para poder receber subvenção social, deve aplicar os recursos aos fins em que competia o Estado fazer à coletividade, ao seu povo.

Nestas condições voto no sentido da resposta à consulta inicial, nos termos dos presentes esclarecimentos.

É o meu voto.

Sala das Sessões, aos 31 de julho de 1981

**Leônidas Hey de Oliveira**  
Conselheiro Relator

### **PARECER N.º 6.001/81**

Consulta a Secretaria de Estado da Cultura e do Esporte a respeito:

- a) da legalidade de celebrar "convênios entre o Governo do Estado, através desta Pasta, com agremiações culturais e esportivas, sindicatos de classe e outras entidades congêneres, para a implementação de programas de incentivo à cultura e esporte, construção e melhorias de áreas de lazer, quadras de esportes e centros esportivos, mediante a co-participação técnica e financeira".
- b) da correta interpretação do item I b-2, da Resolução conjunta n.º 01/77-SEFI-SEPL.

Quanto ao item (b) da consulta, o voto do Conselheiro Armando Queiroz de Moraes que é transcrito na Informação n.º 21-1/81-IGC relativo a caso análogo anterior esgota amplamente a dúvida e o assunto, não merecendo portanto nova análise.

Quanto ao item (a), somente um exame multidimensional que considere as implicações programáticas, orçamentárias, patrimoniais e legais das iniciativas ora em exame permitirá a determinação de sua legalidade.

### **Os Convênios como Instrumento de Políticas Públicas**

Embora a escolha dos instrumentos programáticos pelos quais o Estado cumpre seus objetivos junto à sociedade não seja objeto central de preocupação do Tribunal de Contas, uma breve discussão a respeito do papel das entidades privadas na consecução de objetivos de política pública certamente ajudará a compreensão do problema em análise.

Poderia a Secretaria de Estado da Cultura e do Esporte cumprir os mesmos objetivos que enunciou em sua consulta por dois instrumentos programáticos distintos: poderia ela estabelecer um grupo de

organizações burocráticas e operacionais a ela pertencentes para tal fim ou, alternativamente, poderia auxiliar técnica e financeiramente organizações privadas para que realizassem os objetivos a que se propôs.

A utilização de estruturas não pertencentes ao Estado para a consecução de objetivos, programas e políticas públicas é uma tendência da maior atualidade no campo da Administração Pública por razões fáceis de entender. Organizações burocráticas estatais se transformam não raras vezes em entes paquidérmicos, ineficazes e difíceis de controlar, principalmente quando estão territorialmente pulverizadas. O uso controlado de entidades privadas (especialmente as de caráter não lucrativo) para cumprir os mesmos objetivos tem se revelado mais ágil, flexível e econômico como regra geral.

Esta tendência tem mesmo uma dimensão acadêmica importante no estudo contemporâneo da Administração Pública, qual seja toda a linha de pesquisa e investigação relativa no que Amitai Etzioni chamou de "Terceiro Setor", ou seja, o grupo de organizações que não são públicas por não pertencerem ao patrimônio público nem totalmente privadas por não aspirarem objetivos de lucro ou vantagem para seus membros diretos.

Toda esta digressão serve para estabelecer um ponto de vista inicial, qual seja o de que a iniciativa de promover serviços como o incentivo à cultura e esporte através de entidades privadas sem fins lucrativos se afigura como alternativa mais atraente do que a disseminação de organizações públicas cuja tendência será de dissipar grande parte de sua energia na ampliação da entropia de sua estrutura administrativa.

### **Os Riscos Associados a Tal Política**

Esta afirmativa não corresponde a um endosso sem restrições de qualquer tipo de programa como este. Os riscos de má utilização dos recursos públicos na ampliação do equipamento cultural e esportivo de entidades privadas são evidentes e portanto devem ser conhecidos e minimizados.

Em primeiro lugar, é evidente que não pode o Estado ampliar o patrimônio privado de algumas entidades a não ser em casos específicos com prévia autorização legislativa. Mas, além disso, parece-nos que não deve o Estado ampliar o patrimônio cultural, esportivo ou recreativo de uma entidade para o mero acréscimo dos serviços oferecidos aos seus associados. Isto porque seria virtualmente impossível aferir comparativamente o valor social de tal investimento e portanto, impossível estabelecer critérios rígidos para conceder ou negar — em condições de equidade — tal ajuda para esta ou aquela entidade.



Daí resulta a necessidade de serem estabelecidas prévia, objetiva e claramente, as contrapartidas de serviços a serem oferecidos ao uso da população em geral por parte da entidade beneficiada, como pré-requisito de programas de tal tipo.

Além disso, o Estado correria menores riscos se apoiasse entidades que **já estão** operando no campo recreativo cultural e esportivo **há tempo suficiente para que se tenham estabelecido como instrumentos sociais estáveis**. A aplicação de recursos em entidades que ainda não demonstraram tal estabilidade operacional e institucional representa indesejável ampliação de margem de risco para o investimento público, o qual poderá ser melhor protegido caso um critério claro que estabeleça a necessidade de pré-existência da entidade recebedora do apoio público por um certo número de anos seja estabelecido.

### Os Aspectos Legais e Patrimoniais

Não pode o Estado simplesmente aplicar recursos públicos na valorização do patrimônio particular a não ser em casos especiais como as doações, previamente autorizadas pela Assembléia Legislativa, por exemplo.

No entanto, pode o Estado, por exemplo, receber uma área de terra em doação, pura e simples, edificar um determinado equipamento esportivo recreativo ou cultural e cedê-lo em regime de comodato à entidade doadora do terreno em troca de determinados serviços ou benefícios à população. Esta exemplificação se destina a demonstrar que há formas legais de implementar as iniciativas objeto da consulta, ou seja, dentro de certos parâmetros estabelecidos na legislação pode o Estado apoiar e mobilizar o patrimônio cultural, esportivo e recreativo existente na comunidade para a consecução de objetivos públicos sem necessidade de recorrer a organizações burocráticas e operacionais próprias.

### Em Conclusão

Opinamos no sentido de ser respondida a consulta formulada na forma seguinte:

- Quanto ao item (a), é legal a "celebração de convênios com agremiações culturais e esportivas, sindicatos de classe e outras entidades congêneres, para a implementação de programas de incentivo à cultura e esporte, construção e melhorias de áreas de lazer, quadras de esportes e centros esporti-

vos mediante co-participação técnica e financeira" quando forem adotadas, no mínimo, os seguintes critérios e cautelas:

- As normas para concessão de apoio técnico e financeiro deste tipo sejam uniforme e previamente estabelecidas pelo Poder Executivo.

- Haja necessariamente uma contrapartida de serviços a serem prestados ao público em geral por parte das entidades receptoras de tais recursos.

- Sejam tais convênios celebrados unicamente com entidades que já existam há um certo período (que poderá ser experimentalmente fixado pelo plenário do Tribunal de Contas) à época da concessão.

- Sejam obedecidas em cada caso específico, as normas de legislação orçamentária, patrimonial e financeira que regem a aplicação dos recursos públicos.

Quanto ao item (b), deve ser aplicado pela Secretaria de Estado da Cultura e do Esporte, o entendimento expresso no voto proferido pelo Conselheiro Armando Queiroz de Moraes no Protocolo n.º 3.138/80-TC em que era interessada a Prefeitura Municipal de Toledo, que resultou na Resolução n.º 2.596/80 deste Tribunal.

É o parecer.

Procuradoria do Estado, 03 de julho de 1981.

**Belmiro Valverde Jobim Castor**

Procurador

#### RESOLUÇÃO N.º 3.646/81

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, por unanimidade,

RESOLVE:

Responder à consulta formulada pela Secretaria de Estado da Cultura e do Esporte, constante de fls. 01, nos termos do voto anexo do Relator, Conselheiro LEÓNIDAS HEY DE OLIVEIRA.

Participaram do julgamento os Conselheiros LEÓNIDAS HEY DE OLIVEIRA (Relator), JOSÉ ISFER, RAFAEL IATAURO, CÂNDIDO MARTINS DE OLIVEIRA e os Auditores ALOYSIO BLASI e RUY BAPTISTA MARCONDES.

Foi presente o Procurador do Estado junto ao Tribunal de Contas, TULIO VARGAS.

Sala das Sessões, em 21 de julho de 1981.

**JOAO FÉDER**

Presidente

## CONSULTA

### **Despesa. Aquisição de Produtos farmacêuticos.**

Resolução n.º 4.171/81

Protocolo n.º: 13.993/81

Interessado: Instituto de Previdência do Estado do Paraná

Relator: Conselheiro José Isfer

Decisão: Resposta à Consulta nos termos do voto do Relator.

### **A CONSULTA**

Na forma estabelecida pelo Art. 31 da Lei 5.615 de 11 de agosto de 1967, encaminhamos a Vossa Excelência a consulta anexa, originada em expediente da Diretoria Médica deste Instituto que pretende implantar uma nova sistemática para aquisição de produtos farmacêuticos.

No aguardo do pronunciamento dos órgãos competentes desse Egrégio Tribunal, colhemos a oportunidade para reiterar nossos protestos da mais alta consideração e permanente apreço, firmando-nos

Atenciosamente

**Nelson Jorge**  
Superintendente

### **EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS**

1. Cumprindo o que dispõe sua lei criadora o IPE presta a seus filiados, entre outras, a assistência farmacêutica. Para tanto, mantem duas farmácias nesta capital e uma na cidade de Londrina.

2. Não escapará à percepção mesmo do leigo, ser indispensável uma disponibilidade financeira apreciável para manutenção de um estoque farmacêutico apenas razoável, não só em decorrência do número impressionante de medicamentos existentes, como também em razão do surgimento, quase diário, de produtos novos.

3. As Farmácias do IPE não poderiam escapar a esse tipo de problema, isto é, insuficiência de estoque para atender a uma demanda crescente e reconhecidamente expressiva. Daí porque — mantido o atual sistema de compras — nem mesmo a destinação de verba superior a 30 milhões de cruzeiros se mostraria suficiente para manutenção de um estoque em níveis aceitáveis.

3. Desse fato resulta a prestação de um serviço deficiente e que, em certa medida, concorre para distorcer a imagem do órgão, só porque ao final do seu ciclo de atendimento (**consulta + exames complementares + diagnóstico + prescrição dos medicamentos**) o servidor acaba insatisfeito e não sem razão, por não dispor a Farmácia de um ou mais produtos que lhe foram receitados.

4. A insistência na manutenção do mesmo sistema de compras e a tentativa de sustentação de um estoque adequado, porém, **apenas aproximado** das necessidades reais significa:

- a) utilização de verbas vultosas.
- b) manutenção de um estoque cujo valor médio é de 30 milhões de cruzeiros.
- c) utilização de grandes áreas p/estocagem, movimentação, embarque e etiquetagem de mercadorias;
- d) alocação de apreciáveis recursos humanos.
- e) risco maior de desvios, de quebras, de perdas por vencimento do prazo de utilização de determinados produtos, perecimento e criação de monos.

4. Dentro do atual sistema, no que diz respeito às compras, cumpriria esclarecer serem elas realizadas diretamente aos fabricantes dos produtos e, por isto, com dispensa de licitação. É bem de ver, no entanto, que tais aquisições, embora não sujeitas a processo licitatório, não permitem que as reposições de estoque sejam feitas de pronto, em virtude de se situarem no eixo Rio-São Paulo praticamente todos os grandes laboratórios, além de não possuírem depósitos em nossa capital.

5. Por todas as razões aqui expostas pretende o IPE alterar a sua sistemática de compras e assim, eliminar as deficiências de estoque verificadas atualmente e proporcionar a sua clientela uma assistência farmacêutica eficiente e imediata, sem alteração de preços e até, possivelmente, com uma redução sobre os custos de hoje.

6. Esse novo sistema determinará a realização das compras não mais aos produtores, mas, sim, junto a empresas atacadistas, de grande porte, revendedoras de todos os produtos usualmente encontrados no mercado.

7. Sem embargo de todas as evidentes, claras e até mesmo quase palpáveis vantagens que o sistema ora cogitado virá proporcionar, deseja o IPE forrar a sua atuação com a certeza de estar respeitando a legislação que disciplina a aquisição de bens e a prestação de serviços aos órgãos públicos. Essa a razão fundamental da consulta que reclamaria, ainda, para sua inteira compreensão, os seguintes esclarecimentos complementares:

8. Adquirindo medicamentos a revendedores atacadistas, que operam no sistema de empresas como a MAKRO, já em funcionamento no Estado do Rio Grande do Sul, tornar-se-á possível a **reposição diária dos produtos em falta**, em prazos até 8 horas, decorrendo desse fato:

- a) desnecessidade de manutenção de grandes estoques, com possibilidade de sua redução a 10% do estoque atual;
- b) redução substancial de verbas e de recursos humanos;
- c) minimização de despesas administrativas, dos riscos de toda ordem, de perecimento etc. etc.

9. Como explicitado precedentemente, entende este Instituto ser possível materializar essas previsões através da aquisição de produtos farmacêuticos a grandes atacadistas sempre que estes assegurem, no mínimo:

- I — Atendimento em até 24 horas, após o pedido, de qualquer medicamento constante do GUIA FARMACÊUTICO BRASINDICE, editado pela ANDREI — Publicações Médicas, Farmacêuticas e Técnicas Ltda.;
- II — Garantia de preço igual ao do produtor, isto é, do preço nacional do produto para fabricante aprovado pelo CIP (Conselho Interministerial de Preços).

10. A peculiaridade do sistema ora aventado consistiria no fato de não se estar licitando a mercadoria o bem em si mesmo, mas a contratação de serviços de fornecimento, vale dizer, o suprimento por preço de produtor, ao comerciante atacadista e não ao industrial fabricante. Assim, selecionadas as empresas capazes e aptas à prestação do serviço pretendido, ficariam as aquisições de produtos farmacêuticos circunscritas a tais fornecedores, com real vantagem para todos os interessados, uma vez que os medicamentos listados pelo BRASINDICE cobrem todas as necessidades médicas; o preço de aquisição não diferiria do cotado pelos produtores e as reposições se fariam de forma imediata, tudo sem quebra dos princípios norteadores do

processo licitatório e da observância aos requisitos que devem aureolar e assegurar moralidade dos atos administrativos.

Isto esclarecido, a consulta que se faz é quanto ao atendimento pelo edital, cujo teor se apresenta abaixo, a título sugestivo, aos pressupostos estabelecidos para garantir a regularidade das compras, maximé, no que diz respeito à preservação da igualdade entre proponentes.

### **EDITAL**

O Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná, por sua Comissão Permanente de Licitação, convida as interessadas em contratar os serviços de fornecimento de medicamentos para suas farmácias, mediante as condições seguintes:

I — Garantia de fornecimento de todos os produtos listados no Guia Farmacêutico Brasíndice, publicado pela Editora Andrei.

II — Garantia de entrega em prazo não superior a 24 horas, após o pedido, dos produtos a serem adquiridos;

III — Garantia de fornecimento por preço equivalente ao do produtor, consoante fixado pelo CIP.

**NOTAS EXPLICATIVAS:** Os interessados deverão manter um sistema de coleta de pedidos diário ou manter nesta capital escritório, filial, representante ou preposto a qualquer título, que possa acolher os pedidos formulados pelo IPE. Deverão ainda, aceitar sistema de venda a prazo, mediante faturamento, no mínimo, quinzenal.

Curitiba, 14 de julho de 1981.

### **VOTO DO RELATOR CONSELHEIRO JOSÉ ISFER**

#### **1. — PARTE EXPOSITIVA**

##### **1.a — Consulta do IPE.**

Através do Ofício n.º 208/81-GBT, de fls. 1, de 7 de julho de 1981, o Senhor Superintendente do Instituto de Previdência do Estado encaminha a este Tribunal consulta da Diretoria Médica daquele Instituto, para pronunciamento desta Corte.

Relata a Diretoria Médica, em seu expediente de fls. 2 a 8, as dificuldades para manter um razoável estoque de medicamentos, se os comprar diretamente dos fabricantes dos produtos. A localização dos laboratórios no eixo Rio São Paulo não permite rápida reposição de estoque, ocasionando, com isso, para o IPE:

a) — utilização de verbas vultosas;

b) — manutenção de um estoque cujo valor médio é de 30 milhões de cruzeiros.

c) — alocação de grandes áreas para estocagem, movimentação, embarque e etiquetagem de mercadorias;

d) alocação de apreciáveis recursos humanos;

e) — risco maior de desvios, de quebras, de perdas por vencimento do prazo de utilização de determinados produtos, perecimento e criação de monos.

Para contornar esses óbices, pretende o IPE., deixar de comprar dos laboratórios, passando a adquirir os remédios junto a empresas atacadistas, de grande porte, das quais exigiria:

I — atendimento, em até 24 horas, após o pedido, de qualquer medicamento constante do Guia Farmacêutico Brasíndice.

II — garantia de preço igual ao do produtor, isto é, do preço nacional do produto para fabricante aprovado pelo Conselho Internacional de Preços.

A formulação legal dessa solução seria, no entendimento do IPE., através de contratação do serviço de fornecimento, após prévia seleção das empresas aptas a cumprir suas exigências.

Objetiva a consulta, portanto, conhecer da legalidade desse procedimento, tendo ainda anexado, a título de ilustração, minuta do Edital de Licitação.

1.b — Informação do Corpo Instrutivo

A Terceira Inspeção de Controle Externo, à qual foi encaminhado o processo, na Informação n.º 1/81, analisa as características da compra e venda em face do Direito Civil e do Direito Administrativo e conclui pela resposta negativa, de vez que, o já mencionado Edital é por demais sucinto e não preenche os requisitos legais exigidos pelo artigo 130 do Decreto Lei n.º 200/67.

1.c — Parecer da Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas

O Procurador, Doutor Belmiro Valverde Jobim Castor, de fls 13 a 15, exarou o Parecer n.º 7.427/81, com o seguinte teor:

“....

Consulta o Instituto de Previdência do Estado, IPE., a respeito da legalidade de novos procedimentos de compra de medicamentos que pretende adotar para suprimento de suas Farmácias do Servidor. Ao invés do sistema atual, em que, através de dispensa de licitação se adquirem os medicamentos diretamente dos laboratórios produtores, por preço tabelados pelo Conselho Interministerial de Preços, pretende-se adquirir os medicamentos, **pelos mesmo preços** a empresas atacadistas. As vantagens para o Instituto adviriam da drástica redução dos estoques necessários a suas farmácias de vez que.

praticando a técnica de compras de reposição diária, o "turn-over" do estoque seria acelerado e conseqüentemente significativamente reduzidas.

Grifamos a expressão **pelos mesmos preços** no parágrafo acima pois parece residir nesse aspecto o fulcro da questão da legalidade da medida proposta. Com efeito, tem sido seguidamente ratificado pelos Tribunais de Contas, tanto na área federal como na do Estado do Paraná o entendimento de que é dispensável a licitação para a aquisição de produtos tabelados pela Autoridade Pública. E este é o caso dos medicamentos.

Portanto, se os mesmos preços praticados pelos laboratórios produtores continuarem a ser obedecidos pelos atacadistas-fornecedores, pode-se admitir o mesmo procedimento, ou seja, é dispensável a licitação para aquisição de medicamentos a empresas atacadistas, desde que sejam obedecidos os mesmos preços cobrados pelos produtores, isto é, os preços nacionais para fabricantes aprovados pelo C.I.P. Por outro lado, o chamamento por Edital para que empresas atacadistas interessadas se habilitem como fornecedores de medicamentos permitirá o cotejo de sua capacidade e idoneidade técnica, econômica, comercial, e financeira para melhor orientar o processo aquisitivo. Para este fim, a minuta de Edital proposta na Consulta é **absolutamente insuficiente** pois não permitirá ao IPE a formação de juízo a respeito da capacidade e idoneidade das interessadas.

Necessita, portanto, profundo aperfeiçoamento para adequá-lo ao espírito e objetivo do Decreto-Lei 200/67.

Em síntese e conclusão, opinamos no sentido de ser respondida a consulta na forma que se segue:

I — É admissível a dispensa de licitação para aquisição de medicamentos junto a empresas atacadistas desde que sejam **rigorosamente obedecidos** os mesmos preços estabelecidos pelo C.I.P. para a venda por fabricante.

II — As empresas interessadas em tal tipo de fornecimento deverão ser selecionadas periodicamente através de processo de habilitação que permita ao IPE e à Administração a aferição de sua capacidade e idoneidade.

III — A minuta de Edital proposta na consulta não atende os requisitos necessários para proceder tal habilitação e portanto deverá ser revista e aperfeiçoada.

IV — A Inspeção de Controle respectiva, através de verificações periódicas zelará pelo cumprimento das condições esta-



belecidas nesta permissão.  
É o parecer.  
..."

## 2. — EXAME DO MÉRITO

Os objetivos visados pelo IPE., ao tentar modificar a forma de aquisição de produtos farmacêuticos são altamente meritórios e não manifestam qualquer desvio quanto às normas regedoras do assunto. Por isso, a Instrução da Terceira Inspeção de Controle não pode ser considerada, pois manifestou-se apenas quanto ao Edital que se constitui em indagação acessória, não respondendo à dúvida principal, que era a da legitimidade de se efetuar a contratação com um só atacadista, para fornecimento global e continuado de todos os produtos necessários às farmácias do IPE:

Já o Parecer da Procuradoria do Estado encontra-se mais próximo da verdade. Afirma que o caso é de dispensa de licitação e não esta sozinho nesse pensamento, pois Luciano Benévolo de Andrade em "Curso Moderno de Direito Administrativo", manifesta-se de modo similar, comentando o art. 126 do Decreto-Lei 200/67:

"...  
Além disso, (a lei) não contempla todas as hipóteses possíveis e mui vulgares, como, por exemplo, produtos tabelados oficialmente, padronizados e fornecidos por estabelecimentos controlados; publicações e divulgação em órgão de grande circulação etc. (fls. 132).  
..."

Conforme se deduz, a tese da dispensa de licitação para o caso presente é respeitável, embora não esteja expressamente catalogada nas alíneas do § 2.º do art. 126.

Na vigência do Regulamento do Código de Contabilidade Pública, de 1922, o objeto desta consulta seria classificado nos artigos 757 e 763, sob a denominação de concorrência administrativa ou permanente, dotada, por lei, de procedimento simplificado e destinada, principalmente, ao fornecimento de bens de consumo habitual nas repartições públicas.

Derrogado aquele Regulamento, o caso deve adaptar-se ao disposto no Título XII do Decreto-Lei 200, com os necessários ajustes, de vez que não há competição quanto ao preço dos produtos, que é o fixado pelo Conselho Interministerial de Preços.

Para preservar a igualdade de todos perante a administração pública é necessário que se abra concorrência versando, não sobre a qualidade ou o preço dos produtos ofertados, mas sim, quanto à capacidade técnica e à idoneidade financeira dos proponentes.

O órgão consulente não se nega a proceder a licitação, o que, aliás constitui-se exatamente no objeto da consulta. Sua minuta de edital, por certo, é sucinta e necessita de ampliações, para abranger o valor estimado da aquisição, o prazo de duração do contrato a ser firmado com a vendedora, os critérios de julgamento das propostas e demais esclarecimentos necessários aos interessados.

### 3. — CONCLUSÃO

Em face do exposto, entendo que este Plenário deve responder ao Instituto de Previdência do Estado, pela legalidade da pretendida licitação e pela necessidade de aplicações no Edital respectivo, de forma a nele incluir os requisitos exigidos por lei e indispensáveis ao conhecimento e garantia dos interessados, visto que o Edital é a lei da concorrência.

É o meu voto.

Sala das Sessões, em  
Conselheiro **José Isfer**  
Relator

### **RESOLUÇÃO N.º 4.171/81**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, por unanimidade,

**RESOLVE:**

Responder à consulta formulada pelo Instituto de Previdência do Estado do Paraná, nos termos do voto anexo do Relator, Conselheiro JOSE ISFER.

**RESOLVE:**

Participaram do julgamento os Conselheiros LEÓNIDAS HEY DE OLIVEIRA, JOSÉ ISFER (Relator) RAFAEL IATAURO, ARMANDO QUEIROZ DE MORAES, CANDIDO MARTINS DE OLIVEIRA e Auditor convocado RUY BAPTISTA MARCONDES.

Foi presente o Procurador Geral do Estado junto ao Tribunal de Contas, TULIO VARGAS.

Sala das Sessões, em 11 de agosto de 1981.

**JOAO FEDER**  
Presidente

## **CONVÊNIO.**

### **Prestação de Contas.**

Resolução n.º: 4.517/81

Protocolo: n.º: 9.276/81

Interessado: Secretaria de Estado da Segurança Pública

Relator: Conselheiro Armando Queiroz de Moraes

Decisão: Aprovação. Recomendação da impossibilidade da prática de Convênios entre Órgãos da mesma Pessoa Jurídica de Direito Público.

### **OFÍCIO INICIAL**

Através deste estamos encaminhando a Vossa Senhoria, para serem analisadas as prestações de contas, referente aos convênios de n.ºs 118 de 12/08/80 e 159 de 11/11/80, firmados entre esta Secretaria de Estado do Planejamento e a Secretaria de Estado da Segurança Pública.

Sem mais para o momento, reiteramos a Vossa Senhoria, os nossos protestos de elevada estima e consideração.

**Adolfo Zanon Filho**

Chefe do GFS/SEPL

### **INSTRUÇÃO DA INSPETORIA GERAL DE CONTROLE**

Trata o presente processado de uma Prestação de Contas de Convênio celebrado entre a Secretaria de Estado do Planejamento e a Secretaria de Estado da Segurança Pública. O referido instrumento foi firmado em data de 11 de novembro de 1980 e codificado pelo título Convênio SEPL/159, cujo objeto é definido em suas cláusulas, as quais em resumo estabelecem que a Secretaria de Estado do Planejamento repassará à Secretaria de Estado da Segurança Pública a importância de Cr\$ 1.000.000,00 (hum milhão de cruzeiros) para a aquisição de

quatro barcos com motor de popa para a Coordenação Estadual da Defesa Civil.

A Secretaria de Estado do Planejamento, através da Nota de Empenho 15000906, de 10/11/80 e da Liquidação 15001267 efetuou o repasse à Secretaria de Estado da Segurança Pública.

Abstendo-nos de considerações meritórias quanto o aspecto das necessidades para as quais as despesas foram realizadas, permitimo-nos, entretanto, acusar contradições técnicas e legais sobre a forma de realização das mesmas sob a luz das normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos públicos.

Numa síntese prática dos atos e fatos que gerem os negócios públicos, a elaboração do orçamento do Estado do Paraná em consonância com a estrutura do Poder Executivo organizado pela Lei n.º 6.636, de 29 de novembro de 1974, definiu claramente as áreas de atuação dos Órgãos orçamentários (Secretarias de Estado) em estreita relação com as funções do Governo delineadas através da Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964.

No diploma legal que definiu e caracterizou os objetivos dos órgãos da organização administrativa do Paraná primou como causa primeira da Secretaria de Estado das Finanças a "finalidade de alcançar e fornecer ao Poder Público os recursos financeiros necessários a consecução dos seus objetivos...".

Fica portanto sobejamente comprovado que à Secretaria em apreço, e só a ela cabe a responsabilidade de planejar, comandar, controlar, executar e orientar todo o sistema financeiro estadual.

É portanto o órgão arrecadador e repassador de recursos aos demais órgãos orçamentários. Isso evidentemente em perfeita harmonia e obediência a lei reguladora desses fatos que é a Lei Orçamentária.

Fica caracterizado assim que a nenhuma outra Secretaria é dado o privilégio de fazer ingressar e dispender recursos financeiros que não sejam aqueles que lhe são repassados pelo órgão das Finanças.

Ora, em retorno ao caso presente, sabe-se que a Lei Orçamentária ao definir a programação dos gastos dos vários setores de atuação do Poder Público o faz em termos de fixação das despesas dos órgãos orçamentários e suas respectivas unidades. Tais gastos evidentemente voltados para os respectivos programas de trabalhos de responsabilidade de cada unidade orçamentária. A insuficiência ou ausência de dotações orçamentárias e recursos financeiros para o cumprimento dos programas das respectivas unidades têm remédio legal para o seu equilíbrio mediante o remanejamento do orçamento através dos créditos adicionais.

No caso em questão, a Secretaria de Estado do Planejamento realizou uma despesa e a contabilizou regularmente.

Por outro lado, a Secretaria de Estado da Segurança Pública recebeu os recursos que lhe foram repassados, realizou comprovadamente as despesas e apresentou a respectiva prestação de contas. Saliente-se portanto que realizou atos contábeis e como tais devem ser registrados.

Eis portanto o nó gordio da questão.

Em que pesem os fatos acontecidos e representados no processo que ora se examina demonstrarem uma lizura a toda prova de suas intenções, não nos é permitido por outro lado considerá-lo uma transação contábil que tenha obedecido ditames das normas específicas em razão de que dentre outras conseqüências apuramos a princípio as seguintes:

- a) inexistência de disposição legal que permita a Secretaria de Estado da Segurança Pública receber recursos financeiros que não sejam aqueles repassados orçamentariamente via Secretaria de Estado das Finanças;
- b) impossibilidade de registros contábeis no GFS da Secretaria de Estado da Segurança Pública;
- c) tratando-se de material permanente a quem caberá proceder os registros das variações patrimoniais, etc.

Pertencendo a administração centralizada os órgãos envolvidos na transação, não vemos como possa ser contabilizada extraorçamentariamente.

Nestas condições, entendemos s.m.j., que a forma de procedimento da despesa que ora se examina feriu os mais elementares ritos exigidos para o cumprimento da Lei Orçamentária.

É a instrução.

IGC., em 08 de julho de 1981.

**Aramis A.M. Lacerda**  
Téc. de Controle Externo

#### **PARECER N.º 6.845/81 PE**

Caso análogo foi objeto de parecer desta Procuradoria há algumas semanas atrás. Nada havendo que aconselhe a modificação dos conceitos então emitidos, consideramos que a argumentação já utilizada no caso anterior se aplica com igual propriedade ao caso presente.

Entendemos que o assunto objeto do presente processo, qual seja a celebração de convênio entre a Secretaria de Estado do Planejamento e a Secretaria de Estado da Segurança Pública para aplicação de recursos constantes da dotação "4.1.3.0. Serviços em Regime de Programação Especial" comporta duas abordagens distintas: a primeira consiste no exame de estrita legalidade do ato orçamentário e administrativo; a outra, no exame da aderência do mencionado ato aos princípios que devem reger a execução dos orçamentos públicos.

### Da Legalidade do Ato

A Instrução 51-II/81 da Inspeção Geral de Controle argüi uma série de irregularidades que configurariam a ilegalidade do ato orçamentário em exame, a saber:

- a inexistência de disposição legal que permita à Secretaria de Estado da Segurança Pública receber recursos financeiros que não sejam aqueles repassados orçamentariamente via Secretaria de Estado das Finanças;
- a impossibilidade de registros contábeis no GFS da Secretaria de Segurança Pública;
- a dúvida quanto ao registro das variações patrimoniais;
- e, finalmente, o desvirtuamento da classificação orçamentária por parte do órgão repassador dos recursos.

Apesar da bem fundamentada Instrução da IGC, entendemos que o ato em exame é revestido de legalidade mesmo que, em sua celebração e execução tenham sido adotados procedimentos técnicos pouco comuns. Isto porque tanto a Lei 4.320/64 como a Lei de Orçamento como os regulamentos administrativos pertinentes aos procedimentos orçamentários a serem adotados pelo Estado são extremamente reticentes na **caracterização das despesas** que compõem os "Serviços em Regime de Programação Especial". Com efeito, o artigo 20, parágrafo único da Lei 4.320 dispõe que:

"Parágrafo único. Os programas especiais de trabalho que, **por sua natureza**, não possam cumprir-se subordinadamente às *normas gerais de execução da despesa*, poderão ser custeados por dotações globais, classificados entre as Despesas de Capital". (grifo nosso).

Ora, determinar se a natureza de um dado programa é ou não *suficientemente peculiar para merecer tratamento diferenciado* é tarefa altamente problemática. Por exemplo, um mesmo programa adminis-

trativo **pode ou não** ser merecedor de tal tratamento diferenciado, em função de fatores como a urgência de sua implementação ou as circunstâncias especiais que o cercam, nos casos concretos.

Esta afirmativa está longe de se constituir em defesa sofismática da legalidade do ato em exame. Apenas, chama a atenção para a existência de larga margem de arbítrio, dentro da qual pode o administrador decidir sem fugir à lei.

Que tal margem de arbítrio não é tecnicamente desejável, não há a menor dúvida. Teixeira Machado Jr., comentarista qualificado da Lei 4.320 se refere à dotação "Serviços em Regime Programação Especial" como "a pior das exceções" abertas pelo legislador à norma geral que veda a existência no Orçamento de dotações globais, indiscriminadas.

Em síntese, é nosso entendimento que o ato em exame é legal, tendo em vista que foi praticado dentro das margens de arbítrio administrativo que o legislador conferiu ao administrador.

#### **Da Aderência à Filosofia e Técnica dos Orçamentos Programas**

É de boa técnica orçamentária reduzir ao máximo as incertezas na programação da Receita e Despesa Orçamentárias. Isto é um axioma do qual resulta que as situações merecedoras de tratamento orçamentário diferenciado (como é o caso da 4.1.3.0 "Serviços em Regime de Programação Especial") devem se revestir do caráter de **excepcionalidade**.

Se, porém, o administrador enquadrar como excepcionais, situações que poderiam ter sido perfeitamente atendidas mediante o uso de mecanismos rotineiros de elaboração e execução orçamentária, estará contrariando a filosofia e os princípios que regem os Orçamentos Programas.

É certo que a programação orçamentária não pode ser tratada como uma camisa de força da administração. Porém, a própria técnica de Orçamento por Programas já dispõe em seu arsenal de medidas rotineiras, de maneiras de reduzir ou eliminar a rigidez excessiva. É, por exemplo, o caso das suplementações e cancelamentos orçamentários que permitem ao administrador o reajuste de sua programação orçamentária em função de sua conveniência administrativa e operacional dentro de generosos limites.

Portanto, a **regra deve ser o esgotamento de todo o arsenal de medidas rotineiras** e ordinárias de Orçamento, como os cancelamentos e suplementações antes de se lançar mão de uma medida extraordinária como é o caso da utilização da dotação "4.1.3.0. Serviços em Regime de Programação Especial". O uso indiscriminado de tal me-

canismo orçamentário deturpa o Orçamento por Programas e fere sua filosofia.

Em síntese, os Convênios inter-secretariais (como é o caso do Convênio entre a Secretaria de Planejamento e de Segurança Pública ora em exame) ao vulgarizar o uso de dotações globais e indiscriminadas como forma de gestão orçamentária e financeira amplia os níveis de incerteza do Orçamento público e, portanto, constitui retrocesso substancial na aplicação da boa técnica orçamentária e programática.

### **A Título de Conclusão**

Opinamos no sentido de que o Tribunal aceite o ato objeto do presente processo como legal, com a recomendação de que sejam reformulados os procedimentos orçamentários de modo a propiciar mais rígida caracterização das despesas enquadráveis como as que podem ser financiadas à conta dos "Serviços em Regime de Programação Especial". Definindo-se melhor as situações de natureza tal "que não possam cumprir-se subordinadamente às normas gerais de execução da despesa", estará o administrador vindo de encontro à filosofia que norteia os Orçamentos por Programas e às normas técnicas que devem reger a execução dos mesmos.

É o parecer.

Procuradoria do Estado, 17 de julho de 1981.

### **Referências**

1. J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis. **A Lei 4.320 Comentada**. (Rio de Janeiro, IBAM, 1975) p. 19.
2. Lei 4.320, art. 20, § único.

**Belmiro Valverde Jobim Castor**

Procurador

### **VOTO DO CONSELHEIRO LEONIDAS HEY DE OLIVEIRA**

A SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA, encaminha à este Tribunal, prestação de contas relativamente ao convênio celebrado com a SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, que objetivou auxílio financeiro àquela, para aquisição de quatro barcos com motor de popa para uso da Coordenação Estadual de Defesa Civil, do valor de Cr\$ 1.000.000,00 (hum milhão de cruzeiros).



As peças do processo demonstram que a Secretaria de Segurança Pública aplicou o quantitativo ao fim a que o convênio foi firmado.

"Data-venia", não me parece ser legal o procedimento adotado pelas referidas Secretarias, como bem salienta a Inspeção Geral de Controle, em sua instrução de fls. 44 a 46.

A Douta Procuradoria do Estado, em seu parecer de fls. 47 a 52, entende legal o procedimento, mas conclui que o mesmo não deve ser reiterado pela administração pública.

A conclusão a que chegou a Douta Procuradoria do Estado, baseia-se em que o procedimento adotado o foi tendo em vista o disposto no parágrafo único do artigo 20, da Lei federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964, que disciplinou as normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal e que consagra:

"Os programas especiais de trabalho que, por sua natureza, não possam cumprir-se subordinadamente às normas gerais de execução da despesa poderão ser custeadas por dotações globais, classificadas entre as Despesas de Capital".

O enunciado acima, não quer dizer poder uma Secretaria de Estado passar a outra Secretaria, suas dotações orçamentárias, para serem aplicadas, como no caso presente, em "Serviços em Regime de Programação Especial", a que o parecer se refere.

A matéria do artigo 20 e seu parágrafo único, da Lei n.º 4.320/64, está contida na secção II, que diz respeito às "Despesas de Capital" e ali ficou consagrado apenas o princípio de que, em certos programas especiais de trabalho que, por sua natureza, não possam cumprir-se subordinadamente às normas gerais de execução da despesa, **poderão ser custeadas por dotações globais, classificadas entre as Despesas de Capital**, mas não fez, como não podia fazê-lo, referência de que tais programas possam ser atendidos por dotações globais da administração, globais das Secretarias de Estado, passando umas às outras as suas verbas orçamentárias, como aconteceu no caso em questão.

Está expresso na Constituição Federal (art. 60) e na do Estado (art. 32), que a despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterá dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita.

Assim é que cada unidade orçamentária administrativa, cumprirá o seu programa de trabalho, através de suas dotações constantes do orçamento geral do Estado, não podendo ocorrer a transposição de verbas como no caso se apresenta e cada unidade orçamentária

é que pode usar da faculdade do parágrafo único, do artigo 20, da Lei n.º 4.320/64, ou seja, dentro de suas dotações orçamentárias e relativamente aos programas especiais de trabalho, aplicando dotação global, classificando toda a despesa em Despesas de Capital.

Para que tenhamos uma visão da matéria e não se confunda a aplicação do parágrafo único, do artigo 20, da Lei n.º 4.320/64, eis que a mesma norma teve um só objetivo que é o esclarecido pelos estudiosos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, afirmando:

“Sob o ponto de vista de programação, a lei distinguiu os “projetos de obras”, “outras aplicações” e os “programas especiais de trabalho”. Os projetos de obras vão incidir na conta... “4.1.1.0 — Obras Públicas”; vale aqui, repetir que, infelizmente, a Lei 4.320 não separou as obras que integram o patrimônio da Prefeitura das que vão resultar em “bens de uso comum do povo”. A falta de uma distinção entre esses dois tipos de obras cria certas dificuldades de classificação, mas nada impede que uma Prefeitura possa, em seu plano de contas, incluir uma subconta que lhe permita evidenciar mais adequadamente a natureza de seus investimentos, inclusive facilitando a programação.

Os programas especiais de trabalho são classificados na conta “4.1.2.0 — Serviços em Regime de Programação Especial”. A idéia do legislador foi, sem dúvida, facilitar a programação e permitir que certos gastos vinculados à classificação de Despesas Correntes pudessem, por sua destinação, ser apropriadas nas Despesas de Capital.

A técnica do orçamento — programa poderá conduzir a resultado idêntico com mais facilidade e maior precisão.

As “outras aplicações” dizem respeito às subcategorias restantes das Despesas de Capital, incluindo os demais investimentos e as inversões financeiras, excluídas, porém, as transferências de capital, objeto da subseção seguinte, artigo 21 e seu parágrafo.

Entretanto, nada nos impede de esclarecer dúvidas acerca da classificação de que trata o parágrafo.

Como sabemos, a Lei 4.320/64, pelo seu artigo 5.º, analisado anteriormente, veda a consignação no orçamento de dotação global, a fim de atender, indiferentemente, a despesas com pessoal, material de consumo e outras tidas como de custeio, inclusive as transferências. Além das implicações legais, tal prática impediria que a Administração Pública tivesse ele-

mentos para proceder à análise dos seus gastos; enfim, ficaria sem saber a que custo atingiu determinada meta ou objetivo. No entanto, a fim de quebrar a rigidez da classificação imposta através daquele artigo 5.º, a lei, pelo parágrafo único, artigo em análise, permite que os programas especiais de trabalho sejam custeados por dotações globais.

Por programas especiais de trabalho, entendemos aqueles que a Administração Pública desenvolve através de planejamento a ser executado a longo prazo: por exemplo, a reforma administrativa da Prefeitura, o plano local de desenvolvimento integrado.

A fim de desenvolver esses trabalhos a Administração concorre com gastos na aquisição dos meios necessários para a sua execução. Então correm à conta dessa dotação despesas com contratação de pessoal, serviços de terceiros, aquisição de material de consumo, bem como aquisição de bens de capital.

É claro que para contabilização da aplicação dos recursos orçamentários empregados na execução desses programas, surgiriam os problemas de classificação das despesas tidas como correntes e como despesas de capital. Mas isso seria solucionado, com a técnica do orçamento-programa".

A Lei n.º 4.320/64, sobre a matéria é taxativa quando dispõe em seu artigo 4.º que:

"A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada ou que por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2.º".

A própria Constituição Federal, em seu artigo 61, parágrafo 1.º, letra a, proíbe textualmente a transposição de verbas de uma para outra dotação orçamentária, o que está a evidenciar a não possibilidade da prática adotada com o convênio em questão que, em última análise, efetuou transposição de dotação orçamentária de uma Secretaria para outra.

Além do mais, cada Secretaria de Estado tem a sua competência determinada em lei e os seus objetivos estão disciplinados na Lei n.º 6.636, de 29 de novembro de 1974, e para levar a bom termo os seus objetivos, a razão da existência de cada uma, é que cada Secretaria tem de aplicar as suas verbas, as suas dotações orçamentárias, aos seus fins peculiares, o que o convênio em questão disvirtuou.

Ainda é de se notar que, nos termos do artigo 24, da Lei n.º 6.636/74, compete a Secretaria de Finanças, a matéria atinente ao suprimento de recursos necessários às diversas unidades orçamentárias do Estado, que não a Secretaria de Planejamento que apenas controla e orienta, segundo o artigo 23, da mesma lei.

A insuficiência de recursos necessários de uma unidade orçamentária só encontra solução através de créditos adicionais, preconizados nos artigos 40 e seguintes da Lei n.º 4.320/64 e pelas formas ali contidas.

É certo que no caso presente o convênio foi firmado e já executado e o presente processo diz respeito a prestação de contas da sua execução, pelo qual se observa que o quantitativo recebido pela Secretaria de Segurança Pública foi aplicado com prévia licitação, respeitadas as formalidades legais atinentes às compras pelo Estado, como determina o Decreto-Lei n.º 200 de 25 de fevereiro de 1967, em seus artigos 125 e seguintes aplicáveis à espécie, devolvido o saldo não aplicado (fls. 5 a 37), com o recebimento de todo o material por parte da mesma Secretaria, por isso não se pode anular o convênio e os demais atos praticados em relação ao mesmo, eis que, em última análise o Estado usufruiu relativamente a execução do convênio, entrando para o seu patrimônio os objetos das aquisições colimadas pelo mesmo muito embora contrariando preceitos legais, o que me leva a votar pela aprovação da prestação de contas em questão, muito embora entenda não ser possível a celebração do convênio que possibilitou as aquisições a que este processo se refere, mas que realizadas, a contrapartida entre a receita e a despesa conferem, integrando a receita com a despesa, devendo, porém, dar conhecimento aos Senhores Secretários de Planejamento e de Segurança Pública, da impossibilidade da prática de convênios como o em questão, em face dos preceitos legais aqui expressos e que regem a matéria.

É o meu voto.

Sala de Sessões, aos 25 de agosto de 1981.

**Leônidas Hey de Oliveira**  
Conselheiro.

#### **RESOLUÇÃO N.º 4.517/81**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARMANDO QUEIROZ DE MORAES, que adotou as razões contidas no veto anexo do Conselheiro LEONIDAS HEY DE OLIVEIRA.

Considerando que a prática de convênios da espécie é ilegal;  
Considerando, porém, que o quantitativo a que o convênio em questão se refere já foi aplicado.

**RESOLVE:**

I — Aprovar a presente Prestação de Contas de Convênio celebrado entre a Secretaria de Estado do Planejamento e a Secretaria de Estado da Segurança Pública, referente ao exercício de 1980, na importância de 1.000.000.00 (um milhão de cruzeiros);

II — Cientificar o Chefe do Poder Executivo e os Secretários de Estado da impossibilidade da prática de convênio entre Secretarias, como no caso em tela, remetendo-se cópia do inteiro teor do voto do Conselheiro LEONIDAS HEY DE OLIVEIRA.

Sala das Sessões, em 25 de agosto de 1981.

**JOAO FEDER**  
Presidente

## **APOSENTADORIA**

### **Retificação de Proventos de Inatividade**

Resolução n.º: 5.175/81

Protocolo n.º: 13.800/81

Interessado: Adolpho Ferreira de Araujo

Relator: Conselheiro Leônidas Hey de Oliveira

Decisão: Pedido Indeferido.

### **REQUERIMENTO**

ADOLPHO FERREIRA DE ARAUJO, que adiante assina, servidor inativo desse E. Tribunal, vem, com todo o acatamento, em face do Venerando Acórdão n.º 43/81 do Egrégio Tribunal de Justiça do Paraná, requerer a Vossa Excelência a **RETIFICAÇÃO DA APOSENTADORIA** do Signatário, para os fins de fixá-la basicamente no Símbolo DAS-2, visto preencher o requerente as condições pelas quais foi o benefício concedido ao servidor Martiniano Maurício Camargo Lins.

Requer ainda, respeitosamente, a juntada a este:

1.º — do seu próprio processo de aposentadoria.

2.º — de cópia do v. Acórdão que concedeu a Martiniano M. Camargo Lins a aposentadoria no Símbolo DAS-2.

E. Deferimento

Curitiba, 13 de julho de 1981.

**assinatura ilegível**

### **VOTO DO CONSELHEIRO LEÓNIDAS HEY DE OLIVEIRA**

Considerando que o pedido inicial se funda no motivo de ter outro funcionário deste Tribunal, obtido determinados proventos de inatividade, através de Mandado de Segurança interposto perante o Po-

der Judiciário, dos quais alega o requerente identidade de situação;

Considerando que as decisões judiciais em Mandado de Segurança não têm força normativa aos demais funcionários, mas obrigam só o impetrante, como tem sido pacífica a jurisprudência dos Tribunais;

Considerando que, assim, o acórdão invocado na inicial, não ocasiona direito algum ao requerente, o qual, aliás, nem fez acompanhar a inicial e tem situação diferente do que quer vincular-se;

Considerando que a atual situação de inativo do requerente e seus respectivos proventos de inatividade foram objeto de decisão judicial, em Mandado de Segurança que impetrou e por decisão judicial é que foram fixados os seus proventos, conseqüentemente imutáveis, como se vê do processo anexo protocolado sob n.º 15.913/80-TC.;

Considerando a instrução da Assessoria Técnico-Jurídica de fls. 4 a 13, que bem apreciou a matéria e concluiu pelo indeferimento do pedido inicial, a qual foi referendada pelo parecer de fls. 14 a 15, da Douta Procuradoria do Estado.

Voto pelo indeferimento do pedido inicial, por não encontrar amparo na lei.

É o meu voto.

Sala de Sessões aos 24 de setembro de 1981.

**Leônidas Hey de Oliveira**  
Conselheiro Relator.

#### **RESOLUÇÃO N.º 5 175/81**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ, por unanimidade,

RESOLVE:

Indeferir o pedido constante de fls. 01, nos termos do voto anexo do Relator, Conselheiro LEONIDAS HEY DE OLIVEIRA.

Sala das Sessões, em 24 de setembro de 1981.

**JOAO FEDER**  
Presidente

## **APOSENTADORIA**

**Aplicação da Lei n.º 7.317, de 28 de maio de 1980.**

Resolução n.º: 3.968/81

Protocolo n.º: 13.963/81

Interessado: Joaquim Antonio Amazonas Penido Monteiro

Relator: Conselheiro José Isfer.

Decisão: Pedido Deferido.

### **REQUERIMENTO**

JOAQUIM ANTONIO AMAZONAS PENIDO MONTEIRO, Auditor deste egrégio Tribunal de Contas, adiante assinado, vem mui respeitosamente, requerer a Vossa Excelência se digne mandar processar sua aposentadoria com os benefícios concedidos pelo artigo 3.º da Lei n.º 7.317, de 28 de maio de 1980, para o que anexa ao presente certidão comprobatória de exercício profissional.

Termos em que, devidamente processado o presente na forma solicitada, requer seja encaminhada a proposta aposentadoria ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, para deferimento e lavratura do ato aposentatório.

Curitiba, em 14 de julho de 1981.

**Assinatura ilegível**

### **PARECER N.º 7.135/81 PE**

Diante do requerimento formulado pelo digno Conselheiro Rafael Iatauro em sessão realizada em data de ontem, dia 23 de julho do corrente ano, retorna o presente processo a esta Procuradoria. É que Sua Excelência, o Senhor Conselheiro, argüiu preliminar nos seguintes termos:

“Senhor Presidente, embora não vá alterar, é lamentável que a Procuradoria tenha afirmado que o processo é idêntico ao do Dr. Zacharias Seleme, porque não é. Dr. Seleme não tinha impedimento de desembargador. Auditor tem, precisamos saber se Auditor tem mais de sete adicionais, já que o desembargador não tem. Esse é o primeiro aspecto a ser levantado, só se estudar isso, porque os que votaram a favor do Dr.



Zacharias, para mim não vai alterar, porque voto pela inconstitucionalidade total da lei, do artigo, não da lei. Mas para aqueles que votaram a favor pode ser que altere. Porque a Lei Orgânica da Magistratura, Federal e Estadual repete, ela é clara. O Juiz não pode receber mais de sete adicionais. Só a ressalva, se não me engano do Artigo 209, daqueles que já tinham, os que não tinham não podem receber, então as vantagens não podem ser unilaterais. Quando beneficia, o Auditor e o Conselheiro têm. Quando prejudica não têm os impedimentos. Agora, claro o Procurador não está impedido. Este é um aspecto que seria bom que a Procuradoria observasse e que não foi trazido a colação do processo. Então não é idêntico ao do Dr. Zacharias. Juntar simplesmente o parecer do Dr. Zacharias não é responder a indagação que estou fazendo nesse instante. É preciso que se diga no processo se há impedimento ou não. Porque veja bem, se não há também não se pode discutir as ligações de vitalidade, de garantias, etc., porque o Parágrafo é o mesmo e o Artigo também. Essa é uma indagação que eu faria, porque não foi analisado esse aspecto, não sei se o Procurador poderia dizer". (Notas taquigráficas não revisadas pelo autor da preliminar).  
Pelo voto de desempate do Senhor Presidente foi acatada.

II. **Data venia**, a preliminar argüida não tem consistência, de vez que foi calcada em disposição de lei que tão-somente se dirige ao Poder Judiciário, qual seja a Lei Complementar n.º 35, de 14 de março de 1979 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional).

III. Esta Procuradoria, ao emitir parecer em processo administrativo de interesse do eminente Conselheiro Raul Vaz, atualmente aposentado, assim se manifestou:

"IV — Não há dúvida que o magnífico trabalho encerra, em seu contexto, duas colocações, aliás, expostas com maestria. Para a fixação da linha de raciocínio, pedimos venia, para colocar em relevo cada uma delas. A primeira colocação diz de perto com a **vinculação constitucional** e, a segunda, com a aplicação e/ou reflexos da **Lei Orgânica da Magistratura Nacional** (Lei Complementar n.º 35, de 14 de março de 1979) na esfera dos Tribunais de Contas.

V — Inicialmente é necessário que se diga da inexistência de um **modelo federal** das Cortes de Contas, competindo tanto à União, ao Distrito Federal como aos Estados — Membros

(frente ao preceito constitucional vigente) mediante lei específica traçar sua organização, ou seja, a Lei Orgânica de cada um dos Tribunais de Contas, como soe acontecer, em nosso Estado, com a Lei n.º 5.615/67.

VI — Destaque-se, por outro lado, que a disposição do artigo 13 da Constituição Federal, consagrando o princípio federativo — reafirmação do artigo 1.º — textualmente dispõe:

“Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição os seguintes” (procede-se a enumeração).

Decorre daí que o enfoque constitucional, no que tange ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, não haverá o de ser firmado, exclusivamente, pela Constituição Federal e, sim, pelos preceitos contidos em nossa Carta Política, (Art. 41).

E, está claro, nesse preceito, em seu § 3.º, que

“Os seus conselheiros serão nomeados pelo Governador, depois de aprovada a indicação pela Assembléia Legislativa, dentre brasileiros, maiores de trinta e cinco anos, com comprovada idoneidade moral e de notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, e TERÃO “AS MESMAS GARANTIAS, PRERROGATIVAS E IMPEDIMENTOS DOS DESEMBARGADORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA”. (destaques e grifos nossos).

Bem de ver, portanto, que não está contido o vocábulo “**vencimento**”, sendo que este, até constitucional e historicamente, sempre tem sido fixado em igual valor a dos senhores desembargadores. Da exclusão, pela Emenda Constitucional n.º 3, de 29 de maio de 1971, da palavra **vencimento** do mencionado § 3.º, do artigo 41, da Constituição Estadual, não resultou nenhum fato significativo que mereça comentário.

VII — No que se refere a Garantia, Prerrogativa e Impedimento, é na própria Constituição Federal e na Estadual que encontramos o sentido correto do que venham a ser. (Arts. 113 e incisos e 114 e incisos e 88 e incisos e 89 e incisos, respectivamente).

Novidade não trouxe a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, pois estampa no Título II — Das Garantias da Magistratura e das Prerrogativas do Magistrado — idênticas disposições.

VIII — Em verdade é nos parágrafos 1.º e 3.º do artigo 72 da Constituição Federal — e na quase totalidade das Constituições Estaduais — que está patente a vinculação entre os Tribunais de Contas e o Poder Judiciário (não custa lembrar que isto desde a promulgação da Constituição Federal de 1934).

Ao fazer a Constituição Federal, pelo § 1.º do artigo citado, remissão às disposições do artigo 115 da mesma Constituição, imprimiu, embora com a ressalva “no que couber”, a competência dos Tribunais de Contas. Trata o § 3.º do artigo em tela de traçar normas de investidura nos cargos assegurando-lhes, ao mesmo tempo, as garantias, prerrogativas, vencimentos (no âmbito federal) e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos.

IX — No que respeita a segunda colocação — aplicação e/ou reflexos da Lei Complementar n.º 35/79, no âmbito dos Tribunais de Contas —, muito embora o esforço e a inteligência do patrono dos requerentes que, com proficiência, orientou no sentido de igualar situações, data vênha, estendemos de modo contrário. Nada poderia ser objetado de tudo quanto consta da peça inicial a esse respeito se se tratasse de integrantes da magistratura — Poder Judiciário, *exclusivamente* —.

No entanto, o simples fato da existência de pontos de contato entre os senhores desembargadores e os conselheiros do Tribunal de Contas, unicamente equiparando-os não os torna iguais, nem mesmo no desempenho de suas funções que são diametralmente diferentes.

X — A reafirmação do que se está dizendo encontramos no § 2.º do artigo 72 da Constituição Federal — preceito, aliás, que está inteiramente reproduzido em nossa Constituição Estadual — ao transferir à lei ordinária a organização do Tribunal de Contas. “in verbis”:

“A lei disporá sobre a organização do Tribunal, podendo dividi-lo em Câmara e criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício das suas funções e na descentralização dos seus trabalhos”.

Aí está, sem que se necessite de qualquer recurso interpretativo, que não cabe a aplicação da Lei Complementar n.º 35/79 aos Tribunais de Contas, sejam eles da União, Estados-Membros ou Municípios. Tivesse o constituinte pretendido dar igual tratamento, ou seja, que uma lei de âmbito nacional orientasse a organização das Cortes de Contas, seguramente teria introduzido alteração na redação do parágrafo citado. Não o fazendo, é evidente que quer queiram ou não os que pensam de maneira diferente, que a lei destinada unicamente ao Poder Judiciário, não é extensiva, nem mesmo implicitamente.

XI — Em excelente trabalho o Consultor Jurídico do Tribunal de Contas do Distrito Federal, LINCOLN TEIXEIRA MENDES PINTO, analisando, com profundidade, matéria relacionada com o advento da Lei Orgânica da Magistratura Nacional em face dos Tribunais de Contas — mais especificamente o do Distrito Federal que está, portanto, sujeito exclusivamente aos preceitos da Constituição Federal —, assim se expressou:

“Da análise específica das disposições da Lei Complementar n.º 35, de 14 de março corrente, alusivas a garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos magistrados do Poder Judiciário, ficou-me a convicção de que sua extensão à magistratura especial dos Tribunais de Contas há de processar-se restritivamente, à vista da tipicidade e conotação judiciária da grande maioria das regras ali formuladas.

E, mais

“O raciocínio até aqui desenvolvido conduz à conclusão de que o estatuto jurídico dos membros dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e do Distrito Federal, após a entrada em vigor da Lei Orgânica da Magistratura, passa a constituir-se, primeiramente, das normas constitucionais, pertinentes; em segundo grau, das normas da Lei da Magistratura estritamente reguladoras das garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos magistrados; e, num terceiro plano, das normas previstas na Lei Orgânica de cada Tribunal, observada, obviamente, sua compatibilidade com os preceitos da Constituição e da Lei Complementar.

Lacunas por certo existentes nesses diplomas haverão de ser preenchidas, segundo a técnica da hermenêutica, com o re-

curso às disposições da Lei da Magistratura, só podendo, a meu ver, o intérprete lançar mão de comandos gerais contidos nos estatutos dos funcionários públicos, quando falharem todos esses critérios preferenciais". (Parecer n.º 5.109/80).

Esta Colenda Corte de Contas, pela respeitável Resolução n.º 493, de 24 de fevereiro de 1981, acatando o voto do ilustre Relator Dr. José Isfer, resolveu:

"Indeferir o pedido constante de fls. 1, pelas mesmas razões do voto proferido pelo Relator, no Protocolado sob n.º 13.999/80, anexo por cópia".

E, nesse voto, está escrito, com todas as letras que

"Outro ponto levantado pelo interessado diz respeito ao artigo 75 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, concernente a reajustes de proventos de aposentadoria de Magistrados. O Tribunal de Contas, todavia, possui legislação própria relativa a seus Membros; e, sendo a Lei Orgânica da Magistratura uma legislação específica, dirigida a uma classe determinada, não pode ser aplicada de modo ampliativo, sem determinação expressa a respeito.

e, mais adiante, diz:

"Por tudo isto se vê que o art. 75 da Lei Orgânica da Magistratura, pode beneficiar os Desembargadores inativos, mas não se estende aos Conselheiros inativos.

.....  
"c) — que não se aplicam a Conselheiro Inativo os dispositivos da Lei Orgânica da Magistratura Nacional".

IV. O entendimento então manifestado por este Egrégio Tribunal de Contas, da não aplicação da Lei Complementar n.º 35/79 aos Tribunais de Contas, também é sustentado pelo Colendo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo quando do exame e decisão proferida nos autos de MANDADO DE SEGURANÇA n.º 639-0, da Comarca de São Paulo, cuja cópia em xerox, nesta oportunidade, pede licença o procurador que este subscreve para anexar ao presente para, com a devida vênia, integrá-lo. Ainda, sobre o mesmo assunto, tendo como origem a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o eminente Conselheiro Jécio Mennucci, por intermédio do Instituto "Ruy Barbosa", ao ensejo da realização do XI Congresso dos Tribunais de Contas, em Florianópolis, ofereceu aos participantes uma síntese da decisão referida e que, também se anexa ao presente.

V. Entendemos, como aliás já temos afirmado em outras oportunidades, que não tem cabimento a aplicação da Lei Orgânica da Magistratura Nacional aos Tribunais de Contas. Sentimo-nos feliz por não estarmos só nesse entendimento e sim em companhia que muito nos honra.

VI. Finalmente, não custa lembrar que a Súmula 42, do Colendo Supremo Tribunal Federal ao dizer que "É legítima a equiparação de juizes do Tribunal de Contas, em direitos e garantias, aos membros do Poder Judiciário" em absoluto disse que estariam esses "juizes" atingidos por leis que viessem a tratar exclusivamente do Poder Judiciário. A equiparação é constitucional e não legal. (Art. 3.º da Lei n.º 5.615/67, parte final).

VII. O subscritor deste parecer, dada a forma com que Sua Excelência, o Senhor Conselheiro Rafael Iatauro, dirigiu-se à Procuradoria dizendo ser "lamentável que a Procuradoria tenha afirmado que o processo é idêntico ao do Dr. Zacharias Seleme, porque não é" sente-se no dever de esclarecer que se não pode confundir identidade com igualdade. Identidade existe, igualdade pode não existir. Ambos requereram o processamento de suas aposentadorias reivindicando os benefícios do mesmo artigo de lei...

VIII. Em face de todo o exposto e com suprimentos que, por certo, serão aduzidos pelos eminentes componentes do Plenário, deve ser considerada superada a preliminar argüida, prosseguindo-se com o julgamento do feito na forma solicitada na inicial, pelo digno Auditor deste Egrégio Tribunal, JOAQUIM ANTONIO AMAZONAS PENIDO MONTEIRO.

É o parecer.

Procuradoria do Estado, em 24 de julho de 1981.

**Antonio Nelson Vieira Calabresi**  
Procurador

**VOTO DO CONSELHEIRO RAUL VIANA PROFERIDO NO PROTOCOLADO N.º 9.398/80-TC, cujas razões foram adotadas pelo Conselheiro LEONIDAS HEY DE OLIVEIRA**

Encontra-se, neste plenário, para análise e decisão, o protocolo n.º 9.398, com o qual o Auditor Joaquim Antonio Amazonas Penido Monteiro pretende a sua aposentadoria.

O processo foi devidamente instruído tendo a Assessoria Técnica ao se pronunciar entendido que há um tempo paralelo de oito anos o que não lhe dá o tempo estatutário para que possa ser atendido em sua pretensão.

A Procuradoria, segundo a sua tradição, dá parecer favorável.

Talvez seja este o processo de maior importância, pelo menos o de maior complexidade, dos que hajam sido trazidos para julgamento deste Tribunal.

A votação neste processo exige estudo e coragem.

Por isso tudo, é imperativo que seja visto, com vagar e atenção, e visto sob todos os seus aspectos.

### **A ATRIBUIÇÃO MAIS IMPORTANTE DESTE TRIBUNAL**

Mostra a Lei, e o faz com insistência quase teimosa, que a competência fundamental do Tribunal de Contas é o exame de legalidade.

É seu dever primacial examinar todas as leis e atos, encaminhados à sua análise, diante das leis e notadamente da Constituição.

Nem haveria razão para a sua existência não cumprisse ele esse dever basililar.

Se assim se mostra a sua obrigação necessária em face da simples lei ordinária, é mais do que evidente que essa obrigação se sobreleve se se trata da Constituição, que é a lei das leis.

O argumento de que em face da lei nada há que fazer porque lei é lei, é o raciocínio da acomodação.

Sim porque há lei e lei.

Existe lei que obediente à Constituição é indiscutível, e lei inconstitucional que então não é lei.

Esta tem que ser examinada.

### **DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Tem o Tribunal de Contas competência para declarar a constitucionalidade das leis?

A Constituição Federal quando cuida desta matéria fala apenas em declarar a inconstitucionalidade das lei.

Ou a sua competência é para expungir do elenco legislativo as leis declaradas inconstitucionais?

A *Constituição Federal*, no artigo 119, e a *Constituição do Estado* no artigo 98, estatuem que a competência para a declaração de inconstitucionalidade das leis é privativa do Poder Judiciário.

Ambas as duas Constituições mencionadas falam em declaração de inconstitucionalidade, contra o que se insurge Pontes de Miranda, nos seus "Comentários", por achar que o verbo próprio é decretar e não declarar.

E a competência para apagar do quadro das leis as leis inconstitucionais é do Senado Federal, segundo o art. 41, VII, da Constituição Federal.

Assim o Tribunal de Contas não tem competência para declarar a inconstitucionalidade das leis.

### QUANDO UMA LEI É INCONSTITUCIONAL?

O Prof. Lucio Bittencourt, em seu livro consagrado: "O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade das leis" é incisivo:

"Inconstitucional é a lei que contém, no todo ou em parte, prescrições incompatíveis com a letra expressa e o espírito da Constituição".

Francisco Campos, no seu "Direito Constitucional" também ensina:

"É inconstitucional a lei que fere o espírito e a letra da Constituição".

Alejandro Ghigliani, em seu trabalho: "Do controle Jurisdicional de Constitucionalidade" declara:

"Se há incompatibilidade entre a lei ordinária e a Constituição a norma ordinária forçosamente é irregular, inconstitucional, e está viciada, portanto, de nulidade absoluta".

Castro Nunes, em "O Poder Judiciário":

"As leis inconstitucionais não podem ter execução porque são nulas".

Dizia Kent, em seus Comentários, citado por Ruy Barbosa, no seu livro: "A Constituição e os atos inconstitucionais":

"Todo o ato do Congresso, todo o ato das Assembléias Legislativas, toda a cláusula das Constituições dos Estados que contrariarem a Constituição são necessariamente nulos".

E Ruy Barbosa, na obra citada:

"Toda a medida legislativa, ou executiva que desprezitar preceitos constitucionais, é, de sua essência nula".



## QUAL A COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS?

Se o Tribunal de Contas é obrigado a examinar as leis, cláusulas de leis, e atos públicos, diante da Constituição, e não tem competência para declarar a inconstitucionalidade, qual será, então, a competência do Tribunal de Contas?

Di-lo Ruy Barbosa, em seu livro clássico: "A Constituição e os atos inconstitucionais":

"Os Tribunais Administrativos não têm competência para revogar as leis inconstitucionais, mas tem para lhes negar execução".

E o Prof. Anhaia Mello, em seu trabalho "Da Separação de Poderes à Guarda da Constituição", acentuou, com a sua autoridade de professor de Direito Constitucional, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de São Paulo, tratadista de Direito, e Conselheiro do Tribunal de Contas de São Paulo:

"O que os Tribunais Administrativos não podem é exercer o controle jurisdicional de constitucionalidade, porque o princípio assente é de que cabe privativamente ao Poder Judiciário declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato do Poder Público, como função jurisdicional, o que é muito diferente do dever que têm todas as autoridades judicantes de não aplicar lei ou decreto contrário à Constituição e, portanto, a obrigação preliminar de examinar a lei em cotejo com a Constituição".

Em outro trabalho, do mesmo autor, esta uma monografia intitulada: "Da competência do Tribunal de Contas para negar aplicação a leis inconstitucionais", está este trecho lapidar:

"Não pode o Tribunal de Contas cumprir lei inconstitucional. Vale aqui distinguir entre a atividade jurisdicional específica do Judiciário, e o dever das autoridades de não aplicar lei contrária a norma fundamental".

Pontes de Miranda, em sua obra "Comentários à Constituição", ao comentar o art. 72, da Constituição Federal, exatamente o texto que dá competência ao Tribunal de Contas, para o julgamento das aposentadorias, deixa claro:

“As aposentadorias tem de ser conformes as leis ordinárias e conforme a Constituição; se são contra a lei, são ilegais; se contra a Constituição, que é a lei acima das leis, são inconstitucionais; se é a lei que infringe a Constituição, o Tribunal de Contas, se bem que órgão de fiscalização, é Tribunal, e assim, julga, e não se poderia admitir que houvesse funcionário público, juiz ou não, que pudesse ver a infração da Constituição e não a proclamasse. A primeira exigência a qualquer aposentadoria é estar conforme as regras jurídicas constitucionais”.

Assim é dever do Tribunal de Contas examinar as leis, ou cláusulas de leis, em face da Constituição, e negar aplicação ao que for inconstitucional.

Mas já é tempo de examinarmos a lei n.º 7.317.

#### **A LEI N.º 7.317**

A Lei n.º 7.074, de 2 de janeiro de 1979, tem a seguinte Súmula:

“Dispõe sobre a organização da Procuradoria Geral do Estado e dá outras providências”.

Não há nenhuma dificuldade para se ver que essa Lei instituiu uma espécie de Estatuto da Procuradoria Geral do Estado, ou, de qualquer forma é uma Lei tipicamente de pessoal.

Posteriormente sobreveio a Lei n.º 7.317, de 28 de maio de 1980. É a seguinte a Súmula dessa Lei:

“Altera dispositivo da Lei n.º 7.074, de 2 de janeiro de 1979, e dá outras providências”.

Da mesma forma é fácil notar-se que essa Lei se integra na Lei n.º 7.074, sendo dela parte integrante, uma vez que altera alguns dos seus dispositivos, sendo destarte, igualmente, uma Lei tipicamente de pessoal.

E o § único, do art. 26, da Constituição do Estado, estabelece:  
“Consideram-se leis complementares:

V — O Estatuto da Procuradoria Geral do Estado”.

E o Estatuto o que pode ser?

Segundo o “Dicionário Jurídico”, de Pedro Nunes:

“É um corpo de normas sobre determinada matéria”.

E José Naufel em seu “Novo Dicionário Jurídico Brasileiro”, acrescenta:

“Estatuto é lei, constituição, código ou regulamento de um Estado, de uma associação, ou de uma sociedade anônima”.

Laudelino Freire, em seu “Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguesa”, ensina:

“Estatuto é lei orgânica ou regulamento especial de um Estado, Associação, confraria, companhia, irmandade, ou de qualquer corpo coletivo em geral”.

Assim, a Lei n.º 7.074, e as leis supervenientes que a alteraram, não são senão códigos, regulamentos, leis orgânicas ou Estatutos da Procuradoria Geral do Estado, e nessas condições, como quer a Constituição, só por lei complementar poderiam ser realizadas.

Mas não foi por lei complementar que esse Estatuto foi feito, mas sim por lei ordinária.

Logo, essas leis são inconstitucionais.

### **O ART. 3.º**

Ocorre, no entanto, que a Lei n.º 7.317, de 28 de maio de 1980, conquanto seja inconstitucional, cuidou, especialmente, da Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado, destinada a atender os interesses de uma classe específica, e assim só dela deveria tratar.

Todavia, no seu bojo, o art. 3.º, cura de matéria totalmente dissonante do contexto da lei.

Constata-se, desse modo, o que é facilmente verificável, que esse dispositivo corporificou um enxerto de última hora, introduzido de mansinho, desenhando a figura de um ente parasitário, infringindo não só disposições legais, como também prescrições regimentais, que proibem emendas alheias ao espírito da Lei.

A esse propósito estabelece o art. 140, § 5.º, do Regimento Interno, da Assembléia Legislativa do Estado:

“Não será admissível emenda substitutiva ou aditiva que não tenha relação direta e imediata com a matéria da proposição principal”.

Pontes de Miranda a esse respeito esclarece:

“O ato legislativo que não obedeceu a regra do Regimento Interno e a violou é nulo, como o que infringisse diretamente a Constituição”.

Verifica-se, por esse lado, que esse enxerto foi antiregimental.

### **O QUE DIZ ESSA DISPOSIÇÃO ESTRANHA.**

O art. 3.º da Lei n.º 7.317, de 28 de maio de 1980, escreve:

“Em favor dos atuais ocupantes dos cargos de que tratam os parágrafos 3.º, 4.º e 5.º do artigo 41, da Constituição Estadual, será computado, por ocasião das respectivas aposentadorias, e para todos os efeitos legais, inclusive para os fins previstos no artigo 70, inciso II, da mesma Constituição, o tempo de exercício profissional até o limite previsto no artigo, III, da Lei n.º 7.297, de 8 de janeiro de 1980, comprovável mediante certidão do respectivo órgão de classe”.

De que cuida esse artigo, qual será o seu principal objetivo?

Esse artigo dá, de mão beijada, aos atuais Conselheiros, Auditores e Procuradores, do Tribunal de Contas, uma vez que são esses os ocupantes de cargos de que tratam os parágrafos 3.º, 4.º e 5.º do artigo 41, da Constituição do Estado, 15 anos de serviço que não prestaram.

Graças a essa benesse os beneficiários não só podem aposentar-se, imediatamente, como podem aposentar-se com todos os adicionais capitalizados, inclusive os adicionais por tempo de serviço, vantagem que só tem direito os servidores que encaneceram no serviço público depois de, pelo menos, 35 anos de serviço, assegurando proventos superiores aos vencimentos, o que agrava um escândalo com outro.

Entretanto, é de oportuno que se miudeie esse dispositivo.

Diz o texto:

“Art. 3.º — Em favor dos atuais ocupantes...”.

Só os atuais ocupantes poderão beneficiar-se dos favores da lei, ninguém antes, nem depois, só os atuais ocupantes poderão ser os beneficiários dessa água lustral.

Além do seu aspecto incomodamente egoísta, é essa lei uma lei singular feita para beneficiar um certo e determinado grupo de pessoas.

Mas a lei há de ser geral, abstrata e impessoal.

Esses são os traços essenciais da lei, sem o que a lei não é lei, e para que possa ser honesta e decente, jurídica e eficaz.

Vicente Ráo, em "O Direito e a Vida dos Direitos", entende que além de ser geral, abstrata e impessoal, a lei:

"deve ser justa, mantendo igualdade entre os que nela incidem, e atribuindo a cada qual o que é seu; honesta, não contendo nota alguma de torpeza ou contrária à moral".

Pontes de Miranda, em o "Sistema de Ciência Positiva do Direito", assinala:

"Certos escritores somente consideram normas os imperativos abstratos. A diferença entre leis e privilégios não teve outra fonte: a convicção de que a lei geral suscitou o nome para o que só se referisse a uma pessoa".

E Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, em "Princípios Gerais de Direito Administrativo", foi incisivo:

"Salvo as disposições constitucionais em contrário, as leis que estatuem para casos individuais devem ser havidas, como já observado, padecendo da pecha de inconstitucionalidade, por violação do princípio de isonomia, ou seja da igualdade de todos perante a lei".

Assim, esse dispositivo, estabelecendo um privilégio, regulando para um certo grupo de pessoas, estatuidando apenas para casos individuais, viciando a natureza da lei, que tem na generalidade o seu traço fundamental, choca-se e se conflita com o princípio da isonomia, tornando-se inconstitucional, além de ser antiética.

#### **A LEI N.º 7.297**

Estabelece a Lei n.º 7.317, de 28 de maio de 1980:

"Art. 3.º — Em favor dos atuais ocupantes...

será computado... o tempo de exercício previsto no art. 111, da Lei n.º 7.297, de 8 de janeiro de 1980... comprovável mediante certidão do respectivo órgão de classe".

Consoante não é difícil notar, de acordo com o artigo aludido, é mandado contar em favor dos atuais Conselheiros, Auditores e Procuradores, do Tribunal de Contas, o tempo previsto no art. 111, da Lei n.º 7.297.

Justo é que se veja o que se contém no art. 111 referido:

"Art. 111 — Ao Desembargador ou ao Juiz de Tribunal de Alçada, nomeado para os lugares reservados a Advogados, nos termos da Constituição Federal, será computado o tempo de até quinze (15) anos, para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade".

E o que dirá a Constituição Federal?  
Diz o seguinte:

"Art. 144 ...

IV — Na composição de qualquer Tribunal um quinto dos lugares será preenchido por Advogados, em efetivo exercício da profissão, e membros do Ministério Público, todos de notório merecimento e idoneidade moral, com dez anos, pelo menos, de prática forense. Os lugares reservados a membros do Ministério Público ou Advogados serão preenchidos respectivamente por Advogados ou membros do Ministério Público indicados em lista triplíce".

Na conformidade do mandamento da Constituição Federal, segundo foi possível ver, com a transcrição feita, o quinto lugar, de qualquer Tribunal, deverá ser preenchido por Advogados, ou membros do Ministério Público.

Assim, esse quinto lugar, de qualquer Tribunal, mas de qualquer Tribunal do Poder Judiciário, é reservado a Advogados ou membros do Ministério Público.

Pontes de Miranda, comentando precisamente esse dispositivo da Constituição Federal, acentua:

"Esse qualquer Tribunal pode inclusive ser um Tribunal de Justiça de instância inferior, mas sempre componente do Poder Judiciário".

Essa regra constitucional, como se viu, abrange e compreende, tão só, os Advogados, quando convocados para formar o Tribunal de Justiça, e nenhum sofisma, por mais capcioso que consiga ser, logra forças para empalmar essa norma, esforçando-se por confundir Advogados, com profissionais de origem diversa.

A inclinação constitucional, na lição dos doutos, incluindo Advogados, na composição dos órgãos Judiciários, foi para possibilitar aos Tribunais de Justiça uma renovação freqüente, com o propósito de permitir um equilíbrio permanente no trato do Direito, e no exercício da Justiça.

Mas, a Constituição não exigiu que apenas fossem Advogados, mas Advogados no efetivo exercício da profissão, e que pudessem contar, pelo menos, com dez anos de prática forense.

Como quer Pontes de Miranda, o nosso insigne constitucionalista:

“A pessoa que não advoga ou não é membro do Ministério Público não pode pretender o ingresso com fundamento no artigo 144, IV.

Não basta que possam Advogar é de mistér que advogue”.

Exatamente porque esse quinto lugar há de ser ocupado por Advogados, e só por Advogados pode ser ocupado, é que o artigo 111, da Lei n.º 7.297, permitiu que o Desembargador ou Juiz do Tribunal de Alçada pudessem acrescentar ao seu tempo de serviço mais quinze anos.

E como se prova a condição de Advogado, e o tempo de exercício da profissão?

Mediante certidão da Ordem dos Advogados.

E assim mesmo esse tempo de serviço, mandado contar ao Desembargador ou Juiz do Tribunal de Alçada, quando nomeados para os lugares reservados aos Advogados, só podem, nos termos da Lei, ser computados para o efeito de aposentadoria e disponibilidade.

Mas os atuais Conselheiros, Auditores e Procuradores do Tribunal de Contas, pretendendo esses quinze anos, através de um artifício, pretendem, ao mesmo tempo, que esses quinze anos, não sejam computados apenas para aposentadoria e disponibilidade, mas que o sejam também para o cálculo de todos os adicionais, inclusive mais vinte e cinco por cento, de adicionais por tempo de serviço, vantagem esta a que só fazem jus os servidores com mais de trinta e cinco anos de efetivo exercício.

Nenhuma simulação, por melhor urdida que seja, pode ocultar que o artigo 3.º, da Lei n.º 7.317, de 28 de maio de 1980, feriu várias vezes a Constituição e as leis.

## VOTO

Assim, com base nas razões que ficaram expostas, ao meu juízo, nenhum tempo de serviço pode ser contado, e nem nenhuma aposentadoria pode ser concedida com fundamento no art. 3.º, da Lei n.º 7.317, de 28 de maio de 1980, dada a sua evidente inconstitucionalidade, razão porque é inteiramente inaplicável.

Sala das Sessões, 26 de agosto de 1980.

Conselheiro **Raul Viana**

Relator

Voto do Conselheiro Leônidas Hey de Oliveira proferido no Protocolado n.º 12.360-81-TC.

O Procurador deste Tribunal, Dr. ZACHARIAS EMILIANO SELEME, requer a sua aposentadoria, com fundamento no artigo 3.º, da Lei n.º 7.317, de 28 de maio de 1980, que estatui:

**“Em favor dos atuais ocupantes dos cargos de que tratam os parágrafos 3.º, 4.º e 5.º, do artigo 41 da Constituição Estadual, será computado, por ocasião das respectivas apresentações, e para todos os efeitos legais, inclusive para os fins previstos no artigo 70, inciso II, da mesma Constituição, o tempo de exercício profissional até o limite previsto no artigo 111, da Lei n.º 7.297, de 8 de janeiro de 1980 comprovável mediante certidão do órgão de classe”.**

Conforme se observa das informações da Diretoria de Pessoal e Contabilidade, conta o requerente com 21 (vinte e um) anos e 3 (três) meses de tempo de serviço público, para todos efeitos legais e mais 1 (um) ano e 1 (um) dia, para os efeitos de aposentadoria, relativo ao prestado ao Exército Nacional.

Fez juntar a fls. 2, certidão da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Paraná, pela qual se vê que a sua inscrição ali data de 21 de julho de 1943.

O Serviço Financeiro de Pessoal deste Tribunal, procedeu a fls. 5, dois cálculos; o primeiro acusando a importância de Cr\$ 2.001.869,64, como proventos anuais, com 20% (vinte por cento) de adicionais e o segundo atingindo o total de Cr\$ 2.682.696,72 também de proventos anuais, computando-se todos os adicionais, inclusive o referido pela Lei n.º 7.317/80, artigo 3.º, que manda computá-los só por ocasião da aposentadoria em face do tempo de exercício profissional também só mandando contar por ocasião da aposentadoria.

A matéria dos presentes autos, já teve oportunidade de ser debatida, estudada e decidida, quando do pedido de aposentadoria do Auditor Dr. JAOQUIM ANTÔNIO AMAZONAS PENIDO MONTEIRO, constante do processo protocolado sob n.º 9.398, de 15 de julho de 1980, quando então este Tribunal de Contas, pela sua Resolução n.º 3.344, de 26 de agosto de 1980, assim se pronunciou a respeito.



"O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANA, considerando que o pedido inicial se funda no artigo 3.º da Lei n.º 7.317, de 28 de maio de 1980, o qual determina que aos atuais ocupantes dos cargos que tratam os parágrafos 3.º, 4.º e 5.º do artigo 41 da Constituição Estadual, será computado, por ocasião das respectivas aposentadorias, e para todos os efeitos legais, inclusive para os fins previstos no artigo 70, inciso II, da mesma Constituição, o tempo de exercício profissional até o limite previsto no artigo 11, da Lei n.º 7.297, de 8 de janeiro de 1980, comprovável mediante certidão do respectivo órgão de classe;

Considerando que tais disposições, no que tange aos adicionais modificaram o princípio estabelecido no artigo 70, II, da Constituição Estadual vigente, determinando que, em tal caso, os adicionais devam ser concedidos só na inatividade, o que infringe o disposto no parágrafo 2.º do artigo 102 da Constituição Federal, que proíbe que os proventos de inatividade sejam superiores ao que o interessado percebe na atividade; Considerando que a lei ordinária não pode alterar ou dispor de maneira diversa do que está determinado nas Constituições Federal e Estadual;

Considerando que, por outro lado, a disposição constante ao direito do interessado de poder contar o tempo de exercício profissional não contrasta com nenhum preceito constitucional;

Considerando que, contado o tempo de exercício profissional, o interessado adquiriu o direito à aposentadoria;

#### RESOLVE:

pelo voto de desempate do Senhor Presidente, que acompanhou os votos dos Conselheiros RAUL VIANA, LEONIDAS HEY DE OLIVEIRA e RAFAEL IATAURO, contra os votos dos Conselheiros JOSÉ ISFER e ARMANDO QUEIROZ DE MORAES e Auditor Convocado RUY BAPTISTA MARCONDES, que atendiam o pedido integralmente, deferir, em parte, o pedido, concedendo a aposentadoria e determinando diligência interna junto à Diretoria de Pessoal e Contabilidade, no sentido de serem retificados os cálculos de fls. 4, para ser excluída a parcela atinente aos adicionais ali contidos, no que concerne ao tempo de exercício profissional ora requerido, e baixado o ato de aposentação com base nos cálculos retificados.

Sala de Sessões, em 26 de agosto de 1980.

(a) **João Féder**  
Presidente”.

Quando do julgamento do referido processo, os Eminentíssimos Conselheiros Raul Viana e Rafael Iatauro, apresentaram os seus votos escritos em que, com exuberância de argumentos e detalhes, normas legais e constitucionais aplicáveis à espécie, decisões dos Tribunais pátrios, demonstraram ser impossível a aplicação do artigo 3.º, da Lei n.º 7.317/80, de que ora se funda o pedido inicial do requerente, às aposentadorias dos integrantes deste Tribunal de Contas, pela sua evidente e clara inconstitucionalidade, eis que regulou matéria de adicionais por tempo de serviço, diferentemente do estabelecido nas Constituições Estadual e Federal.

Para melhor clareza, vão em anexo as fotocópias dos referidos votos, de cujos fundamentos adoto como razões de decidir no presente pedido de aposentadoria.

Naquela oportunidade, adotei os fundamentos certos, justos e jurídicos dos citados votos e ao proferir o meu voto na qualidade de relator do recurso de revista interposto daquela decisão, tive a oportunidade de me referir que:

“Em princípio é fácil de se observar que o Tribunal de Contas decidiu a matéria requerida pelo interessado, qual seja o seu pedido de aposentadoria, aplicando ao caso as normas constitucionais e legais atinentes a espécie, pelas quais se evidenciou que o requerente não tinha direito a perceber na inatividade, adicionais por tempo de exercício profissional a que faz referência a Lei estadual n.º 7.317/80, artigo 3.º, porque ela determinou tal direito na inatividade, excluída a possibilidade na atividade, o que contrariou o artigo 70, seus incisos e seu parágrafo, da Constituição Estadual, que dispõem:

“Art. 70 — O funcionário terá acréscimo aos vencimentos:

I — de cinco em cinco anos de exercício, cinco por cento, até completar vinte e cinco por cento;

II — ao completar trinta anos de exercício, cinco por cento, por ano excedente, até o máximo de vinte e cinco por cento.

“§ 1.º — A incorporação dos acréscimos será imediata, inclusive para efeito de aposentadoria, e será computada igualmente sobre as alterações dos vencimentos”.

Ora, a referida Lei n.º 7.317/80, como lei ordinária que é, não podia alterar o princípio constitucional, taxativo, do ar-

tigo 70, da Constituição Estadual, como no caso, por ocasião da aposentadoria, para propiciar adicionais também somente por ocasião da mesma aposentadoria, desrespeitando, também o artigo 102, parágrafo 2.º, da Constituição Federal, segundo o qual:

“Ressalvado o disposto no parágrafo anterior, em caso nenhum dos proventos de inatividades poderão exceder a remuneração na atividade”.

Os adicionais por tempo de serviço estão dispostos na Constituição Estadual e, portanto, a lei ordinária não pode modificar o princípio ali estabelecido.

É evidente que o Tribunal de Contas não tem competência para decretar inconstitucionalidade de lei, nem nunca se arrogou com tal absurdo direito como procurou fazer crer o interessado, mas também é evidente que ao apreciar um pedido, o Tribunal de Contas, deferindo ou indeferindo o mesmo pedido, deixe de aplicar a norma de lei ordinária, por existir preceito constitucional regulador da matéria, que supera o princípio da lei ordinária, como aconteceu no caso em questão e, assim, deixa-se de aplicar a lei ordinária por ser ela inconstitucional, sem necessidade de se precisar decretar a sua inconstitucionalidade, como quer o recorrente”.

Tanto é verdadeira a tese que o artigo 3.º, da Lei n.º 7.317/80, não pode ser aplicado por ferir os preceitos constitucionais a que nos referimos, na parte atinente à atribuição de adicionais sobre os vencimentos do interessado, só fluidos na inatividade, que a própria Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar n.º 35 de 15 de março de 1979), ao propiciar a contagem de tempo de exercício profissional daquele que ingressa na magistratura e que integra o quinto magistrado dos Tribunais, o fez com o cuidado necessário, definindo textualmente que tal tempo de exercício profissional, como é o caso do presente processo, só se conta para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade, nos seguintes termos:

“Artigo 77 — Computar-se-á, **para efeito de aposentadoria e disponibilidade**, o tempo de exercício da advocacia, até o máximo de 15 (quinze) anos, em favor dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos membros dos demais Tribunais que tenham sido nomeados para os lugares reservados a advogados, nos termos da Constituição Federal”.

O mesmo respeito teve a nossa Lei de Organização Judiciária do Estado (Lei n.º 7.297, de 8 de janeiro de 1980), que assim dispôs sobre a matéria:

"Artigo 111 — Ao Desembargador ou Juiz do Tribunal de Alçada, nomeado para os lugares reservados a advogados, nos termos da Constituição Federal, será computado o tempo até quinze (15) anos, **para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade**".

É evidente, assim, que o referido tempo só se conta para integrar o necessário à aposentadoria ou à disponibilidade.

Assim,

Considerando que a matéria do pedido inicial — aposentadoria com percepção de adicionais por tempo de serviço fluídos somente na inatividade — já foi objeto de decisão por parte deste Tribunal, que julgou inconstitucional tal procedimento, na forma da Resolução n.º 3.344/80, em que foi requerente o Auditor JOAQUIM ANTONIO AMAZONAS PENIDO MONTEIRO, a qual transitou em julgado;

Considerando que todos em igualdade de condições devem merecer o mesmo tratamento, não podendo uns verem indeferidos os seus pedidos e outros obterem o benefício julgado inconstitucional e ilegal (§ 1.º do art. 153, da Const. Federal) por parte deste Tribunal, como se pretende no presente processo;

Considerando que efetivamente a parte referente a adicionais por tempo de serviço somente fluídos na inatividade e aplicados também somente aos atuais Conselheiros, Auditores e Procuradores do Tribunal de Contas, como dispôs o artigo 3.º, da Lei n.º 7.317/80, não pode ser atendido, eis que a Constituição disciplina os adicionais por tempo de serviço e a lei ordinária não pode alterar o princípio Constitucional vigente;

VOTO pelo deferimento em parte do pedido inicial, para conceder a aposentadoria do requerente, levando-se em conta a possibilidade da contagem do tempo de exercício profissional, a que se refere o artigo 3.º, da Lei n.º 7.317/80, tão somente para o efeito de aposentadoria, excluídos os adicionais por tempo do mesmo exercício profissional por ser evidentemente inconstitucional a referida lei em tal sentido, como aqui se expôs, conseqüentemente homologando o cálculo número um (I) de fls. 5, que fixou os respectivos proventos de inatividade em Cr\$ 2.001.869 64, anuais e integrais do requerente, eis que o cálculo sob número dois (II) das mesmas folhas fere o princípio constitucional do artigo 70, seus incisos e parágrafos da Constituição Estadual vigente, dissociando-se da lei, remetendo-se o processo ao Exmo. Senhor Governador do Estado, para expedição do respectivo ato de aposentadoria com base no referido cálculo número um (I), de fls. 5, como é de direito.

Sala de Sessões, aos 09 de julho de 1981.

**Leônidas Hey de Oliveira**  
Conselheiro

## VOTO DO CONSELHEIRO RAFAEL IATAURO

Volta a este Plenário, pela quinta vez consecutiva — exatamente dentro do período de um ano — processo de solicitação de passagem à inatividade, de interesse do Auditor Joaquim Antonio Amazonas Penido Monteiro (Protocolos n.ºs 9.398/80, 11.705/80, 13.963/81).

Nestes autos, o requerente pede, outra vez, "os benefícios da Lei n.º (sic) 7.317, de 28 de maio de 1980, para o que anexa ao presente certidão comprobatória de exercício profissional" (fl. 02), passada pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado.

A certidão em referência foi juntada em virtude de o interessado não preencher o período temporal de efetivo exercício, conforme estabelece a Constituição Estadual (art. 41, § 3.º e § 4.º e art. 88, § 3.º), haja vista o que diz a Diretoria de Pessoal e Contabilidade (fls. 6 e 7). Conta, tão-somente, com 27 anos, 03 meses e 20 dias. Assim, sem os benefícios do artigo 3.º, da Lei n.º 7.317/80 — contagem de quinze anos — não poderá se aposentar.

De início, destaque-se que o Tribunal de Contas, nos termos de sua Lei Orgânica n.º 5.615/67, é quem tem poderes para a concessão de pedidos de aposentadoria e vantagens aos seus membros. Basta ver o que o seu artigo 19, VIII, dispõe:

"Art. 19 — Compete ao Tribunal:

.....

VIII — conceder férias, licenças, afastamentos, adicionais, **aposentadorias e outras vantagens legais**, aos Ministros, ao Procurador Geral e aos Procuradores da Fazenda junto ao Tribunal". (Grifei).

É evidente que só aquele que nomeia — no caso o Chefe do Poder Executivo — é quem pode baixar o ato aposentatório, como acontece com os magistrados. Quem diz, no entanto, se os membros deste Colendo têm direito à aposentação, adicionais e outras vantagens, é o Tribunal de Contas. É a este que cabe examinar e decidir se os requisitos legais e constitucionais foram atendidos, e homologar os cálculos proventuais respectivos.

O Serviço Financeiro de Pessoal (fl. 05), apresenta dois cálculos de proventos: o primeiro, da remuneração atual e o segundo com a inclusão da contagem dos quinze anos. Entre um e outro, ou seja, entre a remuneração da ativa e os proventos de inatividade, existe uma diferença anual, a maior, da ordem de Cr\$ 680.827,08, de vez que o pleiteante passaria e usufruir de mais 25% de adicionais, totalizando, portanto, 50%, capitalizados de 5% em 5%.

Oportuno é recordar que, precisamente há um ano, o mesmo peticionário fez requerimento idêntico: sua pretensão, à época, foi indeferida, parcialmente, pelo plenário, deliberação que viria a ser ratificada no Recurso de Revista. Inconformado, recorreu ao Poder Judiciário, mas acabou desistindo e pedindo seu retorno à atividade.

Sobre a matéria, nada de novo acrescenta a Assessoria Técnico-Jurídica, ao passo que a Procuradoria do Estado junto a este Tribunal inova, apenas, com citação parcial de julgado superior. Por sinal, ambas deixam de localizar aspecto de relevância: o tempo requerido é paralelo e envolve contagem simultânea. Sem dificuldade, esse pormenor pode ser constatado pelo confronto da certidão n.º 1.334/80-DR (fl. 02), com a Informação n.º 355/81-DPC (fl. 06).

### DA DESISTENCIA

Negado o Recurso de Revista (Prot. 13.504/80), pela Resolução n.º 5.124/80-TC, de 11 de dezembro de 1980, os autos foram remetidos ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, para que baixasse o competente decreto de aposentadoria, isto em 29 de dezembro de 1980. Em data de 09 de janeiro de 1981, o requerente encareceu à Casa Civil do Palácio do Governo que, tendo em conta haver impetrado Mandado de Segurança contra as reiteradas decisões desta Corte, devolvesse o processo à origem (Prot. 13.504/80-TC., Parecer n.º 299/80-ATJ., fls. 100 e 101). Inexplicavelmente, pois a fase administrativa já estava exaurida e o direito alegado "sub-judice", o Executivo devolveu o citado processo a esta Corte de Contas. Como havia acontecido majoração de vencimentos a todo o pessoal do serviço público estadual, a partir de 01 de janeiro de 1981, o Tribunal pela Resolução n.º 237/81, de 20 de janeiro de 1981, respeitadamente, alterou, unicamente, o valor dos proventos, deliberando (fl. 104):

"Devolver o processo ao Chefe do Poder Executivo para que seja baixado o decreto aposentatório com os proventos atualizados, calculados pela Diretoria de Pessoal e Contabilidade e constante a fls. 102 do processo n.º 13.504/80-TC., nos termos das Leis n.º 7.398 de 25 de novembro de 1980 e n.º 7.443, de 29 de dezembro de 1980".

O processo, outra vez, retornou à Casa Civil, onde foi recebido em 03 de fevereiro de 1981 (fls. 105, verso), lá permanecendo, curiosamente — e fugindo à regra geral dos processos de inatividade do funcionalismo público — por razões que se desconhece, até 29 de abril de 1981 (Of. n.º 916/81 ATDG, Prot. 01754/81-CC, fl. 111), por-

tanto, quase três meses, sem que o decreto governamental fosse baixado. Ao Tribunal de Contas, o feito regressou, diante do contido no Ofício SAT/CC n.º 05/81 (fl. 110), enviado pelo Chefe da Casa Civil ao Presidente desta Casa, onde se lê, a certo ponto, que "... Joaquim Antonio Amazonas Penido Monteiro, Auditor desse Egrégio Tribunal **desistiu do pedido de aposentadoria** objeto do protocolado sob n.º 9.398/80-TC" (grifei).

Faz-se importante registrar que o peticionário requereu, também, ao Excelentíssimo Senhor Desembargador, Relator do Mandado de Segurança n.º 120/80, em que figurava como impetrante, a desistência da ação, "por não ter mais interesse no seu prosseguimento" (textual, fl. 114, em 14 de abril de 1981). Assim, nada mais restava a este Tribunal, do que decidir nos termos da Resolução n.º 2.827/81 (fl. 118), de 16 de junho de 1981 (há menos de um mês deste novo pedido):

"O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por unanimidade,

#### RESOLVE:

Determinar o arquivamento do presente processo, nos termos do voto anexo do Relator, Conselheiro LEONIDAS HEY DE OLIVEIRA".

#### DO PRIMEIRO JULGAMENTO

A decisão do primeiro julgamento, teve preliminar de inconstitucionalidade total do artigo da lei em debate, com o voto do Relator, conceituado Conselheiro Raul Viana — fundador deste Tribunal — aposentando faz pouco, após muitos anos de serviço público; a fase recursal, igualmente, obteve voto contrário do eminente Conselheiro Leônidas Hey de Oliveira. Nas duas decisões, na preliminar ou no mérito, acompanhei Suas Excelências, tendo o Presidente deste contencioso de contas, adotado os votos retromencionados, sempre que foi instado a proferir sentença final, de desempate.

#### DO RECURSO

Creio não ser demais rememorar o que argumentou, a certa altura, o respeitado jurista, decano dos Conselheiros e profundo conhecedor do direito, Leonidas Hey de Oliveira, ao apreciar, o recurso do reclamante (Prot. 13.504/80-TC):

“Em princípio, é fácil de se observar que o Tribunal de Contas decidiu a matéria requerida pelo interessado, qual seja o seu pedido de aposentadoria, aplicando ao caso as normas constitucionais e legais atinentes à espécie, pelas quais se evidenciou que o requerente não tinha direito a perceber na atividade, adicionais por tempo de exercício profissional a que fez referência a Lei Estadual n.º 7.317/80, artigo 3.º, porque ela determinou tal direito na inatividade, excluída a possibilidade na atividade, o que contrariou o artigo 70, seus incisos e seu parágrafo, da Constituição Estadual, que dispõem:

Art. 70 — O funcionário terá acréscimo aos vencimentos:

- I — de cinco em cinco anos de exercício, cinco por cento, até completar vinte e cinco por cento;
- II — ao completar trinta anos de exercício, cinco por cento, por ano excedente, até o máximo de vinte e cinco por cento.

§ 1.º — A incorporação dos acréscimos será imediata, inclusive para efeito de aposentadoria, e será computada igualmente sobre as alterações dos vencimentos”.

Ora, a referida Lei n.º 7.317/80, como lei ordinária que é, não podia alterar o princípio constitucional, taxativo do artigo 70, da Constituição Estadual, propiciando a contagem de tempo pelo exercício profissional, como no caso de Engenheiro Civil, por ocasião da aposentadoria, para propiciar adicionais somente por ocasião da mesma aposentadoria, desrespeitando, também o artigo 102, parágrafo 2.º, da Constituição Federal, segundo o qual:

“Ressalvado o disposto no parágrafo anterior, em caso nenhum os proventos de inatividade poderão exceder a remuneração na atividade”.

Demonstrando que os adicionais solicitados são inauferíveis, destacou o conceituado Conselheiro:

“Os adicionais por tempo de serviço estão dispostos na Constituição Estadual e, portanto, a lei ordinária não pode modificar o princípio ali estabelecido.

É evidente que o Tribunal de Contas não tem competência para decretar a inconstitucionalidade de lei, nem nunca se arrogou com tal absurdo direito como procurou fazer crer



o interessado, mas também é evidente que ao apreciar um pedido, o Tribunal de Contas, deferindo ou indeferindo o mesmo pedido, deixe de aplicar a norma de lei ordinária, por existir preceito constitucional regulador da matéria, que supere o princípio da lei ordinária, como aconteceu no caso em questão e, assim, deixa-se de aplicar a Lei ordinária por ser ela inconstitucional, sem necessidade de se precisar decretar a sua inconstitucionalidade como quer o recorrente.

Inaceitável também é o argumento do recorrente, interessado de que, sendo o Tribunal de Contas órgão auxiliar da Assembléia Legislativa, deve sempre aplicar a lei oriunda da mesma Assembléia, pois é evidente que, como já o dissemos, quando a lei se nos apresentar inconstitucional, o Tribunal de Contas deixa de aplicar o princípio da lei ordinária, como no caso em questão, e fica com o princípio maior que é o da Constituição”.

E finalizou, o Conselheiro Leonidas Hey de Oliveira:

“Aliás, o voto proferido pelo Conselheiro Raul Viana, que se consubstancia de fls. 24 a 39, do protocolado anexado n.º . . . 9.398/80-TC., bem apreciou a matéria dos autos, o qual, com muita propriedade, demonstrou a justeza das Resoluções recorridas e a perfeita improcedência dos fundamentos ora invocados pelo recorrente, em seu recurso de fls. 01 a 11, bastando confrontar-se o recurso ora interposto com os fundamentos ali contidos no referido voto, para nada mais se precisar acrescentar, no sentido de se concluir pela improcedência do recurso em questão”.

### **DO MANDADO DE SEGURANÇA**

Conforme já foi dito, o requerente, inconformado com as Resoluções deste Tribunal, recorreu à Justiça.

Vale, aqui, destacar, o que disse, naquela oportunidade, o Presidente desta Casa, respondendo solicitação informativa do Relator, eminente Desembargador Ronald Accioly Rodrigues da Costa, concernente ao Mandado de Segurança n.º 120/80, impetrado pelo Auditor Joaquim Antonio Amazonas Penido Monteiro:

“Preliminarmente, há que se salientar o descabimento da medida proposta pelo impetrante, eis que a ela recorreu antes de que esta Corte emitisse, sobre a matéria, o seu julgamento

definitivo. Com efeito, e o próprio impetrante o diz em sua petição inicial, o Mandado de Segurança foi proposto quando ainda pendente neste Tribunal o Recurso de Revista, cuja decisão, esta sim, esgotaria a apreciação da matéria na esfera administrativa. Não se conformou, entretanto, o impetrante em aguardar o pronunciamento final do Tribunal de Contas, ocorrendo, paralelamente, por esse modo, a um julgamento em instância superior, mas "data vênia", ainda não oportuno.

No mérito cabe informar que efetivamente o impetrante, ocupante do cargo de Auditor do Tribunal de Contas, pleiteou os benefícios da Lei 7.317, de 29 de maio de 1980 (sic), solicitando, a contagem de tempo de serviço comprovado através de certidão do respectivo órgão de classe e pleiteando, mais, que em consequência disso, lhe fosse atribuída a gratificação adicional por tempo de serviço excedente a 30 anos".

Após comentar a decisão do Tribunal de Contas e de enfatizar que nos adicionais, o artigo 3.º da Lei n.º 7.317/80, "modificou o princípio estabelecido no artigo 70, II, da Constituição Estadual vigente" e que, não valendo para a atividade "infringe o disposto no parágrafo 2.º do artigo 102 da Constituição Federal", o Presidente asseverou (Of. n.º 1.575/80):

"Considerando que a lei ordinária não pode alterar ou dispor de maneira diversa do que está determinado nas Constituições Federal e Estadual,

Em que pese o respeito às razões do impetrante, é imperativo afirmar que elas não procedem e que a decisão do Tribunal de Contas é aquela que mais obedece os ditames da lei.

Não procede, de fato, o argumento do impetrante de que o Tribunal de Contas teria declarado a inconstitucionalidade da lei e que a declaração da inconstitucionalidade é ato privativo do Poder Judiciário (fl. 6).

Com efeito, durante a apreciação do pedido do impetrante, o nobre Conselheiro Raul Viana, então Relator do processo, suscitou preliminar pois considerou, **ab initio**, ser inconstitucional "*in totum*", o Art. 3.º da Lei 7.317 e que, por isso, nenhuma aposentadoria se poderia conceder ao seu amparo, como se depreende do seu voto, anexado a fl. 37 dos autos. Vencida a preliminar, no entanto, o Tribunal apreciou o mérito do pedido.

A decisão em nenhum instante se reporta à declaração de inconstitucionalidade da lei referida. Sucede que a vantagem pleiteada pelo ilustre impetrante é aquela criada por preceito constitucional. Realmente, prescreve a Constituição Estadual, em seu Art. 70, II:

“O funcionário terá acréscimo aos vencimentos:

II — ao completar trinta anos de exercício, cinco por cento por ano excedente, até o máximo de vinte e cinco por cento”.

Ora, se o preceito constitucional criou uma gratificação por tempo de serviço, a ser paga ao funcionário em exercício, é crucial que não pode a lei ordinária modificar esse princípio para dizer que essa gratificação se atribuirá independentemente do exercício e se pagará exclusivamente no ato da aposentadoria. Com o que, está evidente, se feriu outro preceito constitucional, aquele que veda a percepção de proventos de inatividade superiores aos vencimentos que sejam percebidos na atividade (art. 102, § 2.º C.F. e art. 75, § 2.º C.F.). O entendimento do Tribunal foi que **existindo uma norma regida ao mesmo tempo pela constituição e pela lei, não se poderia aplicar a lei e preterir a constituição**. E isso constitui entendimento jurídico elementar.

Não há que se falar, de conseqüência, em declaração de inconstitucionalidade”.

Prosseguindo em sua resposta ao mencionado Mandado de Segurança, o Presidente João Féder, depois de citar que, “quanto à gratificação por tempo de serviço, ateu-se ao princípio constitucional, respeitando o preceito, eis que o art. 70, II, da Carta Magna do Estado é plenamente vigente e **aplicável a todo funcionalismo indiscriminadamente**, (grifei), destacou:

“Ademais, é de se considerar que a Lei 7.317/80, é inspirada no Art. 111 da Lei n.º 7.297, da Lei Orgânica da Magistratura e que, contudo, dela muito se distanciou ao tratar dos membros do Tribunal de Contas”.

Adiante, o Presidente do Tribunal de Contas do Paraná, após observar importantes segmentos jurídicos do contido no voto do Professor de Direito Administrativo, Conselheiro Raul Viana — trechos

que serão objetivos de maiores comentários ao final — salientou parte das considerações que fiz quando acompanhei a preliminar de inaplicabilidade da lei em epígrafe. Não é demasiado rememorar que essa lei é inconstitucional, pois os “quinze anos” dados ao quinto da Ordem dos Advogados do Brasil só valem para aposentadoria e disponibilidade e porque, particularmente, afronta os artigos 13, V, 103 e 108 da Emenda Constitucional n.º 01/69, conforme viria sustentar no protocolo n.º 12.360/81-TC., em que o procurador Zacharias Emiliano Seleme, em 09 de julho de 1981 solicitou e obteve — pela mudança de entendimento do novo quorum — sua aposentação com proventos integrais.

**Mas, veja-se o que continuou respondendo o Presidente:**

“Com muita propriedade, também, enfatizou o nobre Conselheiro Rafael Iatauro, na sua declaração de voto:

Não se discute a instituição da contagem dos 15 (quinze) anos, pois sua autorização, nos textos legais, faz parte da tradição do direito brasileiro, no que concerne aos Juizes do Poder Judiciário e assemelhados.

Discutível é o seu mau uso, embora a liberdade que tem, todo cidadão, de decidir o seu destino. Discutível é, também, seu uso dirigido, quando se sabe toda lei deve atingir a coletividade e não determinado agrupamento ou indivíduo.

Na verdade, para ser justa, deveria atingir a todos quantos ocupem ou venham a ocupar os cargos a que se refere; não só aos atuais.

Ademais, como se entender as expressões “por ocasião das respectivas aposentadorias”? (Artigo 3.º da Lei n.º 7.317/80).

É evidente que só poderá ser o momento do pedido, pois é com a oficialização do requerimento que o direito à contagem do tempo passa a prevalecer. Direito esse, aliás, pendente de decisão superior. Antes disso se constitui em expectativa de direito. E a expectativa é algo que antecede à sua aquisição.

Não poderá, por igual razão, requerer a contagem antes de solicitar a inativação. Ora, se a vantagem não vale para a atividade, dela não se pode valer ao pedido de aposentadoria.

Para fazer jus ao benefício, é mistér que se possua tempo de serviço suficiente à aposentação.

A contagem pode ser reivindicada por ocasião do pedido de aposentadoria, mas não pode ser invocada para integralizar o tempo mínimo exigido para a inativação.

Se pudesse, a lei teria autorizado o seu uso na atividade. Mas não o fez. E isto seria o correto, pois a Lei n.º 7.207/80 manda contar o tempo de 15 (quinze) anos no pleno exercício do cargo.

Entender-se de forma diversa, “data vênia”, seria ir além do texto exposto. Afinal, quando se materializa a ocasião da aposentadoria? Quando o servidor passa a ter direito a requerê-la? Somente quando completa o tempo demarcado pela Constituição, e a solicita. Logo se a contagem só é a permitida na “ocasião”, não pode ser reivindicada antes.

Por outro lado, o artigo em debate vinculou vantagem, circunstância vedada pela Constituição, que só admite os casos nela expressos.

Ainda: “in casu”, o requerente possui menos de 30 (trinta) anos de serviço público.

Essas entre outras, as razões que me levaram a aceitar a preliminar pela inaplicabilidade do artigo 3.º, da Lei 7.317, de 28 de maio de 1980”.

A esta altura — e para ser fiel — recorro que, juntamente com o Conselheiro Raul Viana, fui vencido na preliminar levantada pela inaplicabilidade total do artigo 3.º, da Lei n.º 7.317/80 e pelo indeferimento do pedido de aposentadoria.

Em consequência, fui forçado a examinar o mérito. Era a alternativa que me restava: tentar evitar um mal maior que, em meu entendimento, só viria a contribuir para desprestigiar, ainda mais, as já tão injustiçadas Cortes de Contas em geral. Demais disso, deveria respeitar à decisão da maioria e, principalmente, obedecer o artigo 40, § único, do Regimento deste Tribunal, baixado em 01/10/69, por autorização legislativa (Lei n.º 5.615/67, de 10/08/67 — Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Paraná — artigo 58). Transcreva-se, para que não pairam dúvidas da obediência legal — única e exclusiva obrigação do julgador — o que diz, nesse particular, o dispositivo regimental que, no âmbito interno, tem força de lei:

“Art. 40 — Qualquer questão preliminar ou prejudicial suscitada no julgamento será decidida antes do mérito, não se concedendo deste, se incompatível com a decisão daquela.  
Parágrafo único — **Rejeitada uma preliminar, ou prejudicial, ou se com seu julgamento não for incompatível a apreciação do mérito, seguir-se-á a discussão e julgamento da matéria principal, a cujo respeito deverão pronunciar-se também os ministros vencidos na preliminar ou prejudicial.** (Grifei).

Dito isto, volto às informações do Presidente do Tribunal, sobre o aludido Mandado de Segurança, incompreensivelmente retirado. Sua Excelência seguiu com parte de meu voto de então:

“Não se pode dar tratamento diferente aos membros do Tribunal de Contas, em relação aos desembargadores do Tribunal de Justiça. Se aqueles reivindicam, pelo texto constitucional que os equipara, as vantagens destes, da mesma forma têm de obedecer os impedimentos — também da Constituição — porventura existentes.

Faz pouco, por força da Lei Complementar n.º 35/79 — Lei Orgânica da Magistratura Nacional — os membros do Poder Judiciário tiveram a gratificação de produtividade transformada em verba de representação, através de lei, para poder continuar recebendo a quantia respectiva. Pelo mesmo motivo e mesma via, o fato se repetiu com os Auditores e Conselheiros desta Casa.

Logo, tudo aquilo que a lei não permite ao desembargador perceber, isto é, tudo que o magistrado está impedido de ter, impedidos também estão os membros deste Tribunal.

Entender-se de forma diversa não parecer correto, pois se estaria dando aos constitucionalmente equiparados só o que fosse vantajoso.

Claro que a Lei Orgânica da Magistratura Nacional não se aplica, “*lato sensu*”, aos Tribunais de Contas. Mas os impedimentos dos magistrados, sim, por ser da Lei Maior”. Na continuidade, observou o Presidente:

“Em seguida, o mesmo Conselheiro lembra que, estranhamente, a Lei 7.317 foi buscar sua justificativa na Lei Orgânica da Magistratura, onde a contagem se faz exclusivamente para aposentadoria e disponibilidade, esquecendo-se, ainda, que esta prevê para os magistrados, mesmo na atividade, um máximo de 07 (sete) adicionais para tribuir aos auditores do Tribunal de Contas, a quem a Constituição fixa os mesmos impedimentos (Art. 41, § 4.º da C.E.), mesmo na atividade, até 10 (dez) adicionais”.

Eis o que acentuou o Conselheiro Rafael Iatauro:

“Se o desembargador está impedido de usufruir de mais de 07 (sete) adicionais, por quinquênio de serviço público, tendo em conta a redação de Lei n.º 7.397/80, de 08 de janeiro de 1980, artigo 77 — salvo a exceção disposta no artigo 289 — é óbvio que todo o vinculado, por princípio constitucional (artigo 41) impedido, igualmente, se acha.

A vinculação não pode ser unilateral: só do lado das vantagens.

No caso presente, contudo, a vedação vai mais longe.

O artigo 70 da Constituição Estadual é quem comanda o instituto dos adicionais. Exige, no entanto, uma condição: o exercício.

A lei não pode modificar texto constitucional, é sabido. Não pode criar um benefício só para ser levado na aposentadoria. Quanto mais quando se trata de modificar, a maior, os proventos de inatividade. Aí ofenderá, também, a Constituição Federal, artigo 102, § 2.º.

Tivesse, o interessado, percebido — ou direito a perceber tal vantagem durante a atividade — poderia ser deferida. Nunca como está.

Para "todos os efeitos legais" não significa para os efeitos de todas as leis. Há que se respeitar o princípio constitucional".

E arrematou o Presidente do Tribunal de Contas nas aludidas informações:

"Claro ficou, à luz das mais sábias lições de direito, que o impedimento se insurge contra uma decisão não só justa como irretorquível, já que atendeu ao requerimento do interessado, sem ferir nenhuma regra jurídica. Ademais, não se pode, em nenhum momento, ignorar que o direito pleiteado pelo impetrante é, tão simplesmente, aquele estabelecido e definido pelo art. 70, II, da Constituição Estadual e, se é ali que se baseia e se ampara o seu pedido, é ali que se deve buscar suporte para o seu deferimento. Não havendo, portanto, o impetrante adquirido a vantagem que requer ao exercício de suas funções e não havendo atingido 30 (trinta) anos de efetivo exercício, como exige o preceito dessa lei maior, beneficiado que foi com a contagem de tempo permitida pela Lei 7.317, não há como juridicamente, se acolher a reivindicação.

Provado fica, conseqüentemente, que se torna impossível atender o que pleiteia o impetrante se arranhar ostensivamente os mandamentos da Constituição do Estado (art. 70, II e art. 75, § 2.º) e da Constituição Federal (art. 102, § 2.º).

Nestas condições e por tudo o mais que será suprido pela brilhante cultura dos eminentes Desembargadores componentes desse egrégio Tribunal de Justiça, esperamos ser julgado improcedente o presente Mandado de Segurança, reconhecen-

do-se que o Tribunal de Contas do Estado, decidindo a matéria em questão, o fez de conformidade com os princípios legais que regem a espécie, merecendo, por isso, a sua confirmação, como é de Direito e de Justiça”.

## APRECIACOES PRELIMINARES

Embora sem o intuito da polêmica, não se pode deixar de lembrar que o impetrante, quando o Mandado de Segurança “ut retro” citado, estava para ser julgado, entrou com pedido de desistência. Antes, por muitos e muitos dias, o processo aposentatório permaneceu no Executivo, sem que o decreto respectivo fosse baixado.

“Ad argumentandum tantum”, não se desconhece que, sem embargo de estar sob instância judicial, qualquer ato de aposentação pode ser editado. Aliás, tal se constitui numa constante. E quando o Judiciário decide a lide em favor da parte interessada, o governo baixa decreto retificatório. É matéria rotineira, na pública administração. Daí a perplexidade e surpresa que essa situação despertou, ensejando as mais variadas indagações.

Por outro lado, juristas há que entendem que, em casos que tais (requereu e perdeu; recorreu e tornou a receber negativa; foi à Justiça e desistiu, retornou à ativa), improcede nova solicitação de aposentadoria que envolva o mesmo requerente, pois o feito teria transitado em julgado. Afinal, os pressupostos legais, estribadores do pedido, não mudaram. Nada se modificou — exceto a composição do quorum deliberativo.

O ponto de vista dos defensores da tese versada, além de respeitável, encontra respaldo legal. Tendo decidido, por livre iniciativa, pelo seu regresso à atividade, após tentar, por todas as formas cabíveis, o deferimento do que pleiteava, o reclamante teria reconhecido a inexistência do seu direito, ao menos implicitamente. Como todas as fases processuais foram esgotadas, o julgador que desconhecer deste novo pedido, por certo estará sentenciando “ex lege”.

Para mim, todavia, diante da posição já firmada — e publicamente conhecida — nada altera, o que não significa que deva assumir postura acomodatória.

Move-me, acima de tudo, impulso de consciência no cumprimento de meu dever. Julgo minha obrigação trazer modesta contribuição à reflexão do Plenário.

Um exame processual minudente será, pelo menos, o conforto para quem não quer pecar pela omissão, nem colaborar para o desmerecimento do órgão que, orgulhosamente, integra.



## A POSIÇÃO CONSTITUCIONAL

O raciocínio a ser desenvolvido, a seguir, cabe tanto ao cargo de Auditor, como de Procurador junto ao Tribunal de Contas, no que respeito a posição constitucional.

A propósito, as constituições brasileiras que optaram pela inserção, em seu texto, do cargo de Auditor, além de homogêneas, não fogem à regra geral e não deixam margem a dúvidas, posto que propiciam exegese literal: **o Auditor não é cargo de livre nomeação**, como estabelece a Carta paranaense.

Na verdade, via de fato — e seguindo a Lei Maior Federal — é cargo que deve ser tratado em lei ordinária. Se assim não fosse, a Constituição Federal, através dos tempos, teria se ocupado dessa classe funcional. Mas não o fez.

A respeito — para ratificar — no âmbito federal, o auditor aparece como integrante do Tribunal de Contas da União, por meio de lei (artigo 12, Decreto-Lei 199/67, de 25/02/67).

As Constituições estaduais, em sua maioria, não cuidam do cargo de auditor. O preceito genérico, porém, de que a primeira investidura em cargo público depende de aprovação prévia em concurso de provas ou de provas e títulos, é obedecido, rigorosamente pelas Cartas Magnas estaduais, que colocam o auditor na via constitucional (C.F. de 1967, art. 97, § 1.º - 1969, art. 95, § 1.º). Ora se na esfera federal o auditor não é cargo de livre nomeação, não pode ser, também, nos Estados, ao menos sem contrariar o art. 13, V e o art. 108 da Lei Maior. As exceções, tratadas em lei, afora os cargos em comissão (C.F. art. 97, § 2.º), deverão indicar, expressamente, exigências que supram, de direito e de fato, o instituto do concurso público. É o caso dos Conselheiros que, a exemplo dos Ministros do T.C.U., preenchem essa formalidade legal com a aprovação prévia dos respectivos poderes legislativos.

Destaco, por relevante, algumas constituições estaduais: **Acre** — art. 88, § 2.º; **Amazônas** — art. 118; **Espírito Santo** — art. 61; **Maranhão** — art. 90, § 2.º; **Minas Gerais** — art. 66.

De outra feita, Estados como **São Paulo** e **Bahia**, “verbi gratia”, preferiram substituir os Conselheiros — já que se trata de condição eventual — por funcionários de carreira. Os demais, com raríssimas exceções, trataram os auditores em suas respectivas leis orgânicas (inclusive o TCU, como já observado). Dentre esses, destaco: **CEARÁ** — Lei n.º 9.322, de 10/10/69 — com alterações da Lei n.º 9.650, de 17/11/72 — art. 26; **PARÁ** — Decreto-Lei n.º 20, de 18/06/69 — art. 13; **PERNAMBUCO** — Lei n.º 6.078, de 12/12/67 — alterada pela Lei n.º 6.669, de 09/05/74 — art. 13; **RIO GRANDE DO SUL** — Lei n.º 6.850, de 20/12/75 — art. 10.

Poderia citar mais. Entendo, entretanto, ser o suficiente para patentear que o parágrafo 4.º do artigo 41, da Constituição do Paraná é, igualmente, inconstitucional, por ir de encontro à Constituição Federal.

## DOS IMPEDIMENTOS

A despeito do assunto já ter sido abordado, quando da transcrição dos informes ao Mandado de Segurança, referido no início, permito-me agregar mais algumas considerações. O tema não foi, de facto, apreciado e debatido, convenientemente, da última vez.

Importa-me, exclusivamente, a face do órgão onde estou faz 15 anos — e onde pretendo ficar, se Deus me permitir, muito mais. Em que pese não modificar minha posição, não estaria tranqüilo se deixasse de realçar focos que considero relevantes.

Dizer que direito não é bom senso, não me parece inteiramente correto. Direito é bom senso sim, mas bom senso jurídico.

Aquele que passou pelos bancos de uma Faculdade de Direito, com certeza, não tem dificuldade de interpretar o que está claro.

É possível — embora discorde — que se dê aplicação a determinada lei simplesmente pela razão de se entender ter sido votada pelo legislativo, sem se preocupar com a sua constitucionalidade.

Como quer que seja, o que não me parece crível é decidir contra o que está evidente, inofismável, incontestável. Aliás, aqui abro um parêntesis: até hoje, não vi, da parte dos que defendem a constitucionalidade da lei em causa, perante a Magna Carta, qualquer manifestação escrita.

Com efeito. Aceitar, passivamente, a defesa da vinculação das garantias, prerrogativas, vantagens, vencimentos — muitas vezes até direitos — dos membros do Poder Judiciário, excluindo-se os impedimentos, é ferir o óbvio. Pode, com a devida vênia, contribuir para que os menos avisados imaginem que se está deliberando em causa própria, já que tudo faz parte do texto da Constituição Estadual (art. 41, §§ 3.º e 4.º). Tais impedimentos se encontram engranzados na própria tradição do direito pátrio. De aberrante, já basta a posição dos Procuradores do Estado junto ao Tribunal de Contas (C.E., art. 41, § 5.º): se vinculam aos magistrados pelas **garantias**, mas não têm impedimentos e se constituem em cargos de livre nomeação. Sobre estes não há precedente algum por este imenso país, executada a Carta Magna paranaense.

Prossigo.

Retrospectivamente, os impedimentos dos Conselheiros, bem como hodiernamente, dos Auditores, em relação aos magistrados, datam

da Carta Estadual de 1947 — art. 38 (12/07/47), repetem-se no texto constitucional estadual de 1967 — artigo 42 (08/05/67), reaparecem na Emenda Constitucional n.º 02 — artigo 40, parágrafo 3.º (28/02/70) e chegam à Emenda Constitucional n.º 03 (29/05/71) — artigo 41, parágrafos 3.º e 4.º. A única que discrepou das antes mencionadas, foi a Carta Estadual de 1947 que, em seu artigo 38, estatuiu que os impedimentos dos juizes (Conselheiros) eram os dos deputados.

Talvez não seja demasiado, para solidificar entendimento, um breve passeio histórico.

A existência dos Tribunais de Justiça ou da noção empírica da prestação jurisdicional — para não ir muito longe — vem da lendária Atenas, onde tinham atribuições peculiares (Areópago, Paládio, Delfino, Pritaneu, na citação de Gustave Glotz, in “La Cité Grecque”); passa pelo período medieval e pelo moderno, quando a justiça era ministrada pelos homens da coroa e príncipes da igreja; cruza a fase elitista e gratuita de Roma; atinge a revolução francesa, onde o Judiciário alcança autonomia e soberania, malgrado suas conhecidas nuances.

Seguindo na história, é justo que se lembre que, de uma forma ou de outra, as Cortes de Contas originaram-se na antiga Grécia; entre os romanos cabia ao Senado desenvolver função fiscalizadora. A caminhada se estendeu até que, no Estado contemporâneo, apareceram, de direito, as primeiras “Cours des Comptes”: França (1807), Holanda (1820), Bélgica (1831) e Itália (1862).

Em termos brasileiros — que é, no momento, o que interessa — o Poder Judiciário surgiu na Constituição Imperial de 25 de março de 1824 — TÍTULO 6.º — CAPÍTULO ÚNICO.

O Tribunal de Contas, por sua vez, nasceu com a 1.ª Constituição Republicana, de 24 de fevereiro de 1891 (art. 89) TÍTULO V — “DAS DISPOSIÇÕES GERAES” (sic).

Por conseguinte, é fácil ver que os Tribunais de Justiça antecedem às Cortes de Contas. Dessa forma, são os membros do Tribunal de Contas que têm vinculações com os magistrados e não estes com aqueles. Se não existissem os Desembargadores, os Conselheiros e Auditores não teriam, logicamente, as mesmas garantias, vantagens, vencimentos e impedimentos.

Reivindicar só o que favorece não é escorreito — e peço vênia — nem fica bem: ou se tem tudo, ou não se tem nada.

Querer os benefícios da vinculação constitucional com os magistrados e sofismar no instante de aplicar os impedimentos — também da Constituição — chega às raias do absurdo.

A Procuradoria do Estado junto a esta Corte, em seu Parecer cita Ementa do v. Acórdão do S.T.F., a ser devidamente examinada

no fim, que proclamou válido, para efeito de adicionais, o tempo de advocacia de magistrado. Como é vantagem pecuniária — adicionais — (mas não é disso que se está falando?) vale; se fosse impedimento, por certo não valeria. É lamentável.

Afirmar-se que os impedimentos são apenas os constantes da Constituição, importa indagar: pode um Conselheiro ou Auditor do Tribunal de Contas “exercer comércio ou participar de sociedade comercial, inclusive economia mista, exceto como acionista ou quotista”? Pode “exercer cargo de direção ou técnico de sociedade civil, associação ou fundação, de qualquer natureza ou finalidade, salvo de associação de classe, e sem remuneração”?

A resposta é elementar: evidente que não. E isto tudo não está na Constituição; faz parte do artigo 103, IV e V, da Lei n.º 7.297, de 08/01/80 — CÓDIGO DE ORGANIZAÇÃO E DIVISÃO JUDICIARIAS DO ESTADO DO PARANÁ.

Mais que tudo, o artigo 89, da Constituição do Paraná, ao tratar dos impedimentos dos magistrados, que se estendem aos Conselheiros e Auditores do Tribunal de Contas (C.E., artigo 41, parágrafos 3.º e 4.º), usa o verbo **vedar**: “é vedado ao juiz, sob pena de perda do cargo...”

E o que diz Aurélio, em seu Novo Dicionário da Língua Portuguesa?

**“Vedar.** (Do lat. *vedare*.)... I. impedir, proibir, interditar...” (Pág. 1.445).

Não há como fugir: tudo que está vedado, proibido, impedido ao magistrado, igualmente está ao Conselheiro e Auditor. E receber mais de 07 (sete) adicionais é proibição, vedação, impedimento dos juízes do Poder Judiciário e dos membros do Tribunal de Contas, dado o vínculo constitucional.

Segundo o artigo 77, do Código de Organização e Divisão Judiciárias — Lei n.º 7.297, de 08/01/80, o magistrado só poderá perceber “... adicionais de cinco por cento (5%) sobre seus vencimentos, por quinquênio de serviço, até o máximo de (7)...” Isto está bem colocado, no Capítulo I, Título IX, que cuida dos vencimentos em geral e de sua irredutibilidade. Chega a tratar de “remuneração” (art. 76, § 3.º). Com franqueza: isto se constitui em impedimento dos juízes e, em consequência, daqueles a eles vinculados: os membros do Tribunal de Contas.

Outra coisa: se se estivesse, ainda, sob a égide da Constituição Estadual de 1967 (08-05-67), o argumento de que os impedimentos seriam só os constitucionais, cabia. Por sinal, esta foi a única a tratar da matéria, diferentemente.

É só verificar o que dizia o seu artigo 42, parágrafo 4.º

Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados.....

.....  
**Aplicam-se-lhes os mesmos impedimentos dos desembargadores do Tribunal de Justiça, constantes desta Constituição (Grifei.)**

O outro Parecer da Procuradoria do Estado (n.º 7.135/81), em resposta a preliminar aprovada pelo Plenário, especifica do caso dos impedimentos, não carece, de minha parte, análise mais longa: sua posição é a de defensora do Executivo, enquanto que a minha é um pouco mais séria e abrangente. Elaborado açodadamente, cita resolução proferida sobre o artigo 75 da Lei Orgânica da Magistratura, quando o que está em causa é o artigo 77 (vedação de receber mais de 07 (sete) adicionais) e não diz que, naquela ocasião, também, votei contra. Faz juntada de uma decisão da justiça de São Paulo, em matéria completamente diferente, pois trata de eleição presidencial, de caráter interno do Tribunal de Contas daquele conceituado Estado.

É do próprio Acórdão do Mandado de Segurança n.º 639/80, da Comarca de São Paulo, anexado aos presentes autos, que decidiu sobre o artigo 102, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, esta menção (fl. 15):

“O dispositivo cuida, entre outras coisas, da condição de elegibilidade dos membros do Tribunal para os cargos diretivos. Indica aqueles que são inelegíveis para tais funções.

**Inelegibilidade**, na correta significação da palavra no campo jurídico, **não se confunde com impedimento**”. (Grifei.)

Não se pode olvidar igualmente, que as eleições para a direção superior do Tribunal de Contas de São Paulo é assunto tratado, expressamente, na Constituição paulista (artigo 90, IX), ao passo que no Paraná, faz parte de lei ordinária. E mais: tal decisão não subiu à consideração superior.

Jamais se mencionou que a Lei Orgânica da Magistratura se aplica aos Tribunais de Contas. O que se disse — e é indiscutível — é que os impedimentos dos desembargadores são os mesmos dos membros do Tribunal de Contas. Qualquer estudante de direito sabe disso.

Entender-se de forma diversa, seria perigoso, pois além de extrapolar o princípio vinculativo constitucional, daria margem às mais variadas especulações: aos Conselheiros e Auditores caberiam todas as vantagens dos Magistrados, mas impedimento (vedação, proibição), só quando não fosse prejudicial.

## DO MÉRITO

A Procuradoria do Estado junto ao Tribunal de Contas em sua primeira intervenção nestes autos (Parecer n.º 7.054/81), tenta justificar a constitucionalidade do art. 3.º da Lei n.º 7.317/80, transcrevendo manifestação do Supremo Tribunal Federal (RDA. 128/505) que diz ser “válida a lei estadual que manda contar, em favor de desembargador, tempo de serviço de advocacia, para efeito de adicionais”.

Acentue-se: o tempo era o de advocacia, o favorecido um magistrado e a vantagem se constituía em adicionais. No exemplo da ementa antes referida, a vinculação prevalece; no caso sob análise, talvez por restringir o teto do benefício — adicionais — a vinculação impeditiva não se aplica. “Ex jure”, fica muito difícil compreender essa diferenciação.

O mais grave de tudo é que a Procuradoria deixa de dar destaque à circunstância de que, não obstante seja decisão dos meados da última década, a lei estadual que se discutia, era anterior à vigência do artigo 103, da Constituição Federal de 1969 (Emenda n.º 01)

Destarte, justo é que se dê ênfase a certas passagens do aludido decisório, no sentido de demonstrar o descabimento das razões da Procuradoria, por incompletas.

O ilustrado jurista, Ministro Oswaldo Trigueiro, após tecer algumas considerações cita um trecho do Procurador Geral da República, onde se observa, claramente, o que antes se afirmou:

“Trata-se do deferimento de segurança contra a exclusão de adicionais antes conferidos com valoração do tempo de advogado, em favor de desembargador provindo da classe de advogados. Teve-se em conta a inatacabilidade da lei estadual que permite a concessão da vantagem, e que conceitua como serviço público estadual, para o caso, o tempo de advocacia (art. 90, da Lei Estadual n.º 2.949, de 30-09-69”).

Por ocasião do julgamento em tela, não vigia a Emenda Constitucional 01, de 1969: a lei data de 30-09-69 e a Constituição é de . . . . 17-10-69. Isto significa que na decisão em causa, não se levou em conta — e nem se poderia levar — a presente redação do texto atual do artigo 103 da Carta Magna, por inexistente.

A seguir, aparecem assertivas que limpam a questão (página 507):

“Quanto ao recurso em si mesmo, parecem procedentes as controvérsias suscitadas, máxime porque arrimadas na letra C do permissivo. Com efeito, é de notar-se que impugnada

lei estadual foi sancionada na vigência da Constituição de 1967, a partir da qual as normas básicas do serviço público adquiriram qualificação federal, de imposição aos Estados e Municípios, a teor de seus arts. 13, inciso V, e 108, reproduzidos pela Emenda Constitucional n.º 1. Dentre essas normas, tem destaque a dos arts. 102 § 3.º e 103 da Emenda Constitucional, então vigentes na redação dos arts. 100, § 2.º, e 101, § 1.º da Carta de 67, e que já reservavam à legislação federal as exceções às regras estabelecidas quanto ao tempo e natureza de serviços, cingidos até hoje à valorização restrita tratada pelo invocado § 3.º do art. 102”.

Mais adiante (pág. 509), o Ministro Rodrigues Alckmin, antes de finalizar pela improcedência da inconstitucionalidade — sentença “nomine discrepante” — reforça o ponto de vista que defendo, pois se encaixa perfeitamente à inaplicabilidade do artigo 3.º, da Lei n.º 7.317/80, contrariamente ao que tentou interpretar a Procuradoria deste Órgão: a Lei Estadual n.º 2.949, que concedeu 10 anos de tempo de serviço ao advogado nomeado desembargador (artigo 90), datava de 30 de setembro de 1969, portanto anterior a Emenda n.º 01( art. 103) — que é, — como se sabe — de 17 de outubro de 1969. Além do que, o desembargador impetrante, havia tomado posse 05 (cinco) dias antes da vigência da referida lei.

Sobeja carrada de razões ao professor Raul Viana, então Relator do primeiro pedido do interessado (Protocolo 9.398/80-TC., de 14 de julho de 1980), quando sustentou, em voto escrito apresentado na sessão de 26 de agosto de 1980, como que presentindo as controvérsias e celeumas que estariam por vir, em face da lei estadual em causa: “Talvez seja este — iniciou o ilustre Conselheiro — o processo de maior importância, pelo menos o de maior complexidade, dos que hajam sido trazidos para julgamento deste Tribunal. A votação neste processo exige estudo e coragem. Por isso tudo, é imperativo que seja visto, com vagar e atenção, e visto sob todos os seus aspectos”.

E prosseguiu o insigne Conselheiro, recentemente aposentado, após anos e anos dedicados à causa pública.

“Mostra a lei, e o faz com insistência quase teimosa, que a competência fundamental do Tribunal de Contas é o exame de legalidade.

É seu dever primacial examinar todas as leis e atos, encaminhados à sua análise, diante das leis e notadamente da Constituição.

Nem haveria razão para a sua existência não cumprisse ela esse seu dever basilar.

Se assim se mostra a sua obrigação necessária em face da simples lei ordinária, é mais do que evidente que essa obrigação se sobreleva se se trata da Constituição, que é a lei das leis.

O argumento de que em face da lei nada há que fazer porque lei é lei, é o raciocínio do medo, da acomodação, da covardia.

Sim porque há lei e lei.

Existe lei que obediente à Constituição é indiscutível, e lei inconstitucional que então não é lei.

Esta tem que ser examinada”.

Dando seguimento, o respeitado Conselheiro, após enfatizar que “a competência para a declaração de inconstitucionalidade das leis é privativa do Poder Judiciário...” e de que “a competência de apagar do quadro das leis, as leis inconstitucionais, é do Senado Federal, segundo o artigo 42, VII, da Constituição Federal”, perserverou:

#### **“QUANDO UMA LEI É INCONSTITUCIONAL/”**

“O Prof. Lucio Bittencourt, em seu livro consagrado: “O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis” é incisivo:

“Inconstitucional é a lei que contém, no todo ou em parte, prescrições incompatíveis com a letra expressa e o espírito da Constituição”.

Francisco Campos, no seu “Direito Constitucional” também ensina:

“É inconstitucional a lei que fere o espírito e a letra da Constituição”.

Alejandrino Ghigliani, em seu trabalho: “Do controle Jurisdicional de Constitucionalidade” declara:

“Se há incompatibilidade entre a lei ordinária e a Constituição a norma ordinária forçosamente é irregular, inconstitucional, e está viciada, portanto, de nulidade absoluta”.



Castro Nunes, em "O Poder Judiciário":

"As leis inconstitucionais não podem ter execução porque são nulas".

Dizia Kent, em seus Comentários, citado por Rui Barbosa, no seu livro: "A Constituição e os Atos Inconstitucionais":

"Todo o ato do Congresso, todo o ato das Assembleias Legislativas, toda a cláusula das Constituições dos Estados que contrariam a Constituição são necessariamente nulos".

E Rui Barbosa, na obra citada:

"Toda a medida legislativa, ou executiva, que desprezitar preceitos constitucionais, é, de sua essência nula".

#### **QUAL A COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS/**

Se o Tribunal de Contas é obrigado a examinar as leis, cláusulas de leis, e atos públicos, diante da Constituição, e não tem competência para declarar a inconstitucionalidade, qual será, então, a competência do Tribunal de Contas/

E continua o conceituado administrativista, figura respeitada em todo o país, pela sua cultura jurídica:

"Dí-lo Rui Barbosa, em seu livro clássico "A Constituição e os atos inconstitucionais":

"Os Tribunais Administrativos não têm competência para revogar as leis inconstitucionais, mas tem para lhes negar execução".

E o Prof. Anhaia Mello, em seu trabalho "Da Separação dos Poderes à Guarda da Constituição", acentuou, com a sua autoridade de professor de Direito Constitucional, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de São Paulo, tratadista de Direito, e Conselheiro do Tribunal de Contas de São Paulo:

"O que os Tribunais Administrativos não podem é exercer o controle jurisdicional de constitucionalidade, porque o princípio assente é de que cabe privativamente ao Poder Judiciário de clarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato do Poder Público, como função jurisdicional.

o que é muito diferente do dever que têm todas as autoridades judicantes de não aplicar lei ou decreto contrário à Constituição e, portanto, a obrigação preliminar de examinar a lei em cotejo com a Constituição”.

Em outro trabalho, do mesmo autor, esta uma monografia intitulada: “Da competência do Tribunal de Contas para negar aplicação a leis inconstitucionais”, está este trecho lapidar:

“Não pode o Tribunal de Contas cumprir lei inconstitucional. Vale aqui distinguir entre a atividade jurisdicional específica do Judiciário, e o dever das autoridades de não aplicar lei contrária a norma fundamental”.

Pontes de Miranda, em sua obra “Comentários à Constituição”, ao comentar o art. 72, da Constituição Federal, exatamente o texto que dá competência ao Tribunal de Contas, para o julgamento das aposentadorias, deixa claro:

“As aposentadorias tem de ser conforme as leis ordinárias e conforme a Constituição; se são contra a lei, são ilegais; se contra a Constituição, que é a lei acima das leis, são inconstitucionais; se é a lei que infringe a Constituição, o Tribunal de Contas, se bem que órgão de fiscalização, é Tribunal, e assim, julga, e não se poderia admitir que houvesse funcionário público, juiz ou não, que pudesse ver a infração da Constituição e não a proclamasse. A primeira exigência a qualquer aposentadoria é estar conforme as regras jurídicas constitucionais”.

Assim, é dever do Tribunal de Contas examinar as leis, ou cláusulas de leis, em face da Constituição, e negar aplicação no que for inconstitucional”.

Continuando, o Conselheiro Raul Viana passa a analisar a lei que concedeu quinze anos de serviço público — mais todos os adicionais — aos membros do Tribunal de Contas.

“ Lei n.º 7.074, de 2 de janeiro de 1979, tem a seguinte Súmula:

“Dispõe sobre a organização da Procuradoria do Estado e dá outras providências”.

Não há nenhuma dificuldade para se ver que essa Lei instituiu uma espécie de Estatuto da Procuradoria Geral do Estado, ou, de qualquer forma é uma Lei tipicamente de pessoal.

Posteriormente sobreveio a Lei n.º 7.317, de 28 de maio de 1986.

E a seguinte a Súmula dessa lei:

"Altera dispositivo da Lei n.º 7.074, de 2 de janeiro de 1979, e dá outras providências".

Da mesma forma é fácil notar-se que essa Lei se integra na Lei n.º 7.074, sendo dela parte integrante, uma vez que altera alguns dos seus dispositivos, sendo destarte, igualmente, uma Lei tipicamente de pessoal.

E o § único, do art. 36, da Constituição do Estado, estabelece:

"Consideram-se leis complementares:

V — O Estatuto da Procuradoria Geral do Estado".

E o Estatuto o que pode ser?

Segundo o "Dicionário Jurídico", de Pedro Nunes:

"É um corpo de normas sobre determinada matéria".

E José Naufel em seu "Novo Dicionário Jurídico Brasileiro" acrescenta:

"Estatuto é lei, constituição, código ou regulamento de um Estado, de uma associação, ou de uma sociedade anônima".

Laudelino Freire, em seu "Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguesa", ensina:

"Estatuto é lei orgânica ou regulamento especial de um Estado, Associação, confraria, companhia, irmandade, ou de qualquer corpo coletivo em geral".

Assim, a Lei n.º 7.074, e as leis supervenientes que a alteraram, não são senão códigos, regulamentos, leis orgânicas ou Estatutos da Procuradoria Geral do Estado, e nessas condições, como quer a Constituição, só por lei complementar poderiam ser realizadas.

Mas não foi por lei complementar que esse Estatuto foi feito, mas sim por lei ordinária.

Logo, essas leis são inconstitucionais.

### O ART. 3.º

Ocorre, no entanto, que a Lei n.º 7.317, de 28 de maio de 1980, conquanto seja inconstitucional, cuidou especialmente, da Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado, destinada a atender os interesses de uma classe específica, e assim só dela deveria tratar.

Todavia, no seu bojo, o art. 3.º, cura de matéria totalmente discordante do contexto da lei.

Constata-se, desse modo, o que é facilmente verificável, que esse dispositivo corporificou um enxerto de última hora, introduzido de mansinho, desenhando a figura de um ente parasitário, infringindo não só disposições legais, como também prescrições regimentais, que proibem emendas alheias ao espírito da lei.

A esse propósito estabelece o art. 140, § 5.º, do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado:

“Não será admissível emendas substitutiva ou aditiva que não tenha relação direta e imediata com a matéria da proposição principal”.

Pontes de Miranda a esse respeito esclarece:

“O ato legislativo que não obedeceu a regra do Regimento Interno e a violou, é nulo, como o que infringisse diretamente a Constituição”.

Verifica-se, por esse lado, que esse enxerto foi anti-regimental”.

Passando a examinar o que chama de “disposição estranha”, o Relator daquela primeira oportunidade, não deixou por menos:

“O artigo 3.º da Lei 7.317, de 28 de maio de 1980, escreve:

“Em favor dos atuais ocupantes dos cargos de que tratam os parágrafos 3.º, 4.º e 5.º, do artigo 41, da Constituição Estadual, será computada por ocasião das respectivas aposentadorias, e para todos os efeitos legais, inclusive para os fins previstos no artigo 70, inciso II, da mesma Constituição, o tempo de exercício profissional até o limite previsto no artigo 111, da Lei n.º 7.297, de 8 de janeiro de 1980, comprovável mediante certidão do respectivo órgão de classe”.

De que cuida esse artigo, qual será o seu principal objetivo?

Esse artigo dá, de mão beijada, aos atuais Conselheiros, Auditores e Procuradores, do Tribunal de Contas, uma vez que são esses os ocupantes de cargos de que tratam os parágrafos 3.º, 4.º e 5.º, do artigo 41, da Constituição do Estado, 15 anos de serviço público que não prestaram.

Graças a essa benesse os beneficiários não só podem aposentar-se, imediatamente, como podem aposentar-se com todos os adicionais capitalizados, inclusive os adicionais por tempo de serviço, vantagem que só tem direito os servidores que encaneceram no serviço público depois de, pelo menos, 35 anos de serviço, assegurando proventos superiores aos vencimentos, o que agrava um escândalo com outro.

Entretanto, é de todo oportuno que se minudeie esse dispositivo.

“Art. 3.º — Em favor dos atuais ocupantes...”

Só os atuais ocupantes poderão beneficiar-se dos favores da lei, ninguém antes, nem depois, só os atuais ocupantes poderão ser os beneficiários dessa água lustral.

Além do seu aspecto incomodamente egoísta, é essa lei uma lei singular feita para beneficiar um certo e determinado grupo de pessoas.

Mas a lei há de ser geral, abstrata e impessoal.

Esses são os traços essenciais da lei, sem o que a lei não é lei, e para que possa ser honesta e decente, jurídica e eficaz.

Vicente Ráo, em “O Direito e a Vida dos Direitos”, entende que além de ser geral, abstrata e impessoal, a lei:

“deve ser justa, mantendo igualdade entre os que nela incidem, e atribuindo a cada qual o que é seu; honesta, não contendo nota alguma de torpeza ou contrária à moral”.

Pontes de Miranda, em o “Sistema de Ciência Positiva do Direito”, assinala:

“Certos escritores somente consideram normas os imperativos abstratos. A diferença entre leis e privilégios não teve outra fonte: a convicção de que a lei geral suscitou o nome para o que só se referisse a uma pessoa”.

E Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, em "Princípios Gerais de Direito Administrativo", foi incisivo:

"Salvo as disposições constitucionais em contrário, as leis que estatuem para casos individuais devem ser havidas, como já observado, padecendo da pecha de inconstitucionalidade, por violação do princípio de isonomia, ou seja, da igualdade de todos perante a lei".

Assim, esse dispositivo, estabelecendo um privilégio, regulando para um certo grupo de pessoas, estatuindo apenas para casos individuais, viciando a natureza da lei, que tem na generalidade o seu traço fundamental, choca-se e se conflita com o princípio da isonomia, tornando-se inconstitucional, além de ser antitética".

Destacando que o artigo 3.º da lei em discussão, que manda contar aos membros do Tribunal de Contas o tempo prescrito no artigo 111, da Lei n.º 7.297/80, Raul Viana faz as devidas citações, inclusive do artigo 144 da Constituição Federal e comenta:

"Estabelece a Lei n.º 7.317/80, de 28 de maio de 1980:

"Art. 3.º — Em favor dos atuais ocupantes... será computado... tempo de exercício previsto no art. 111, da Lei n.º 7.297, de 8 de janeiro de 1980... comprovável mediante certidão do respectivo órgão de classe".

Consoante não é difícil notar, de acordo com o artigo aludido, é mandado contar em favor dos atuais Conselheiros, Auditores e Procuradores, do Tribunal de Contas, o tempo previsto no art. 111, da Lei n.º 7.297.

Justo é que se veja o que se contém no art. 111 referido:

"Art. 111 — Ao Desembargador ou ao Juiz do Tribunal de Alçada, nomeado para os lugares reservados a Advogados, nos termos da Constituição Federal, será computado o tempo de até quinze (15) anos, para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade".

E o que dirá a Constituição Federal?  
Diz o seguinte:

"Art. 144 — .....

IV — Na composição de qualquer Tribunal um quinto

dos lugares será preenchido por Advogados, em efetivo exercício da profissão, e membros do Ministério Público, todos de notório merecimento e idoneidade moral, com dez anos, pelo menos, de prática forense. Os lugares reservados a membros do Ministério Público ou Advogados serão preenchidos respectivamente, por Advogados ou membros do Ministério Público indicados em lista triplíce”.

Na conformidade do mandamento da Constituição Federal, segundo foi possível ver, com a transcrição feita, o quinto lugar, de qualquer Tribunal, deverá ser preenchido por Advogados, ou membros do Ministério Público.

Pontes de Miranda, comentando precisamente esse dispositivo da Constituição Federal, acentua:

“Esse qualquer Tribunal pode inclusive ser um Tribunal de Justiça de instância inferior, mas sempre componente do Poder Judiciário”.

Essa regra constitucional, como se viu, abrange e compreende, tão só, os Advogados, quando convocados para formar o Tribunal de Justiça e nenhum sofisma, por mais capcioso que consiga ser, logra forças para empalmar essa norma, esforçando-se por confundir Advogados, com profissionais de origem diversa.

A inclinação constitucional, na lição dos doutos, incluindo Advogados, na composição dos órgãos Judiciários, foi para possibilitar aos Tribunais de Justiça uma renovação freqüente, com o propósito de permitir um equilíbrio permanente no trato do Direito, e no exercício da Justiça.

Mas a Constituição não exigiu que apenas fossem Advogados, mas Advogados no efetivo exercício da profissão, e que pudessem contar, pelo menos, com dez anos de prática forense.

Como quer Pontes de Miranda, o nosso insígne constitucionalista:

“A pessoa que não advoga ou não é membro do Ministério Público não pode pretender o ingresso com fundamento no artigo 144, IV.

Noã basta que possam Advogar: é mistér que advogue”.

Exatamente porque esse quinto lugar há de ser ocupado por Advogados, e só por Advogados pode ser ocupado, é que o artigo 111. da Lei n.º 7.297, permitiu que o Desembargador ou Juiz do Tribunal de Alçada pudessem acrescentar no seu tempo de serviço mais quinze anos.

E como se prova a condição de Advogado, e o tempo de exercício da profissão?

Mediante certidão da Ordem dos Advogados.

**E assim mesmo esse tempo de serviço mandado contar ao Desembargador ou Juiz do Tribunal de Alçada, quando nomeados para os lugares reservados aos Advogados, só podem nos termos da Lei, ser computados para o efeito de aposentadoria e disponibilidade. (Grifei).**

Derradeiramente, antes de proferir seu voto, que acompanhei, assegurando que “nenhum tempo pode ser contado, e nenhuma aposentadoria pode ser concedida com fundamento no art. 3.º da Lei n.º 7.317, de 28 de maio de 1980, dada a sua evidente inconstitucionalidade, razão por que é inteiramente inaplicável”, o Conselheiro Viana arrematou:

“Mas os atuais Conselheiros, Auditores e Procuradores do Tribunal de Contas, pretendendo esses quinze anos, através de um artifício, pretendem, ao mesmo tempo, que esses quinze anos, não sejam computados apenas para aposentadoria e disponibilidade, mas que o sejam também para o cálculo de todos os adicionais, inclusive mais vinte e cinco por cento, de adicionais por tempo de serviço, vantagem esta a que só fazem jus os servidores com mais de trinta e cinco anos de efetivo exercício.

Nenhuma simulação, por melhor urdida que seja, pode ocultar que o artigo 3.º, da Lei n.º 7.317, de 28 de maio de 1980, feriu várias vezes a Constituição e as leis”.

Vou mais longe.

O artigo 3.º da Lei n.º 7.317/80-PR., por valorizar tempo de serviço privado (até quinze anos) determinando seu cômputo “por ocasião das respectivas aposentadorias”, inclusive para o efeito de percepção da gratificação adicional, entrou em conflito com os artigos 13, V, 101, 102, §§ 2.º e 3.º, 103 e 108, todos da Constituição Federal.

A Magna Carta exige que os Estados membros respeitem “as normas relativas aos funcionários públicos” (art. 13, V). Prescreve, no



artigo 101. "um módulo a ser necessariamente incorporado na legislação local..." (R.T.J. 91/766). Estabelece, também, que o tempo de serviço público prestado aos entes de direito público expressamente indicados, seja computado para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade, na forma da lei (art. 102, § 3.º). Determina, ainda, que "Lei Complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, indicará quais as exceções às regras estabelecidas quanto ao tempo e natureza do serviço, para aposentadoria..." (art. 103). E, finalmente, ordenada a aplicação "aos funcionários em geral, dos Estados..." (art. 108), do disposto na Seção "Dos Funcionários Públicos".

Releva notar, por fundamental, que a redação do artigo 103, da Emenda Federal n.º 01, de 17 de outubro de 1969, não fazia parte dos textos constitucionais anteriores. E, já que tal proibição não havia, o legislador local podia dispor — guardadas as normas federais então vigentes — sobre a natureza e tempo de serviço público para aposentadoria. Mas, hoje, isto não é mais possível.

A matéria em relação aos Funcionários Públicos no sistema constitucional vigente, levou o Senhor Ministro Oswaldo Trigueiro a asseverar que "o regime jurídico de todo o funcionalismo está balizado pelo direito federal, e que somente este pode dispor sobre o tempo de serviço (R.E. n.º 72.665, R.T.J. 61/240). Assim sendo, norma de lei estadual (como sucede com o artigo 3.º da Lei n.º 7.317/80), que permite a contagem do tempo de serviço privado (até quinze anos) "para todos os efeitos legais" tendo em vista, exclusivamente, a inatividade de determinados servidores — "por ocasião das respectivas aposentadorias" — é, indubitavelmente inconstitucional. Contraste com o artigo 103, da Constituição Federal, segundo o qual as exceções às regras estabelecidas quanto ao tempo de serviço, para aposentadoria, serão indicadas em lei complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República. Justamente por isso, no recurso extraordinário referido, conhecido e provido por unanimidade em sessão plenária, afirmou o Senhor Ministro Oswaldo Trigueiro:

"... A contagem de tempo de natureza privada, como o de advocacia ou magistério particular, importa em redução indireta do tempo de serviço público para a aposentadoria, o que, já agora, só a lei complementar pode determinar". (R.T.J. 61/240). (Idem R.E. n.º 76.463, in R.T.J. 73/463).

O insigne Ministro Leitão de Abreu, do mesmo modo, entende que a diminuição do tempo para aposentadoria depende de lei complementar federal. No Julgamento do R.E. n.º 79.197, Sua Excelência proclomou:

“Quanto ao art. 103, estou perfeitamente de acordo; ele tem por objetivo tornar aplicáveis, de maneira uniforme, as regras da aposentadoria — outorgando ao legislador federal — e neste caso, por intermédio de lei complementar as modificações que a Constituição permite, nesta matéria, isto é, na diminuição do tempo para aposentadoria. Somente a isso se refere essa disposição. (R.T.J. 73/933).

Acresce notar, nos autos da Representação n.º 840, Relator o Senhor Ministro Antonio Neder (R.T.J. 60/18), onde se examinou norma de lei estadual redutora, diretamente, do tempo de serviço para a aposentadoria de determinada classe funcional, o nobre Ministro Xavier de Albuquerque, então Procurador Geral da República, depois de registrar precedente em que foi Relator o respeitável Ministro Themístocles Cavalcanti (Rp. 754), elucidou que “à vista do preceito constitucional vigente, as exceções aos limites de tempo de serviço para aposentadoria do funcionário público haviam de ser fixadas por lei federal. Aoprefalado precedente acrescenta-se apenas que o art. 103 da Constituição, com a redação da Emenda n.º 1, remete a matéria à Lei Complementar, o que decerto proíbe com maior rigidez a interferência do legislador local para dispor sobre ela”. (R.T.J. 60/19).

A seu turno, nessa Representação (n.º 840) o Senhor Ministro Relator, esclareceu:

“A C.F. de 1967, texto da Emenda n.º 1, expressa, no seu artigo 103, que lei completar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, indicará quais as exceções às regras estabelecidas, quanto ao tempo e natureza de serviço, para aposentadoria, reforma, transferência para a inatividade e disponibilidade.

Doutro lado, por força do que dispõe o art. 13, V, e o art. 108, ambos do mesmo texto constitucional, a citada norma do art. 103, aplica-se aos funcionários dos Estados.

Conseqüentemente, só a União, mediante lei complementar editada por iniciativa exclusiva do Presidente da República, pode regular a matéria versada nas duas impugnadas normas estaduais.

É de se reconhecer, pois, a inconstitucionalidade de ambas as regras editadas pelo Estado de Minas Gerais. (R.T.J. 60/23).

Para definitiva e irreplicavelmente patentear que o artigo 3.º, da Lei n.º 7.317/80, viola os artigos 101 e 103, da Constituição Federal,

reproduzo, parcialmente, o preclaro voto proferido pelo inclito Ministro Rafael Mayer, Relator da Representação n.º 983-SP., cuja ementa decretou:

“Funcionalismo. Aposentadoria. Emenda Constitucional 7/77-SP.

Tempo de Serviço (redução) 1. A adição do tempo de serviço prestado a entidade particular importa em redução de tempo de serviço para aposentadoria, só permitida através de lei complementar, de iniciativa do Presidente da República. A Constituição do Estado que excepciona as normas estabelecidas viola o preceito do art. 103, da Constituição Federal (R.T.J. 91/761).

Do voto do Senhor Ministro Relator, destaco os seguintes fragmentos:

.....  
Particularizando, em face dessas coordenadas, não cabe dar-se sentido outro ao item V do art. 13 (1.ª parte) senão de que “as normas relativas aos funcionários públicos” são aquelas constantes do texto constitucional federal, e, obviamente, as leis delegadas pelo constituinte ao legislador federal para complementar o preceito maior, com a mesma e co-extensiva eficácia.

.....  
Ora, ao estabelecer, no art. 101 a medida do tempo de serviço em que se cumpre o pressuposto essencial de aposentadoria a Constituição estabelece um módulo a ser necessariamente incorporado na legislação local, pela clara e inescusável determinação do art. 13, item V, e do art. 108, da Carta.

.....  
Em vigor, portanto, o art. 103, as exceções às regras estabelecidas, quanto ao tempo e natureza de serviço para a aposentadoria, como está dito literalmente, somente poderão ser veiculadas através desse rígido e estrito procedimento.

Inválida será, pois, por inconstitucionalidade, toda norma estadual ou municipal que, invasiva daquela competência, e à sua revelia, dispuser sobre a redução de tempo de serviço, para a aposentadoria do funcionário público.

.....  
Ambos os artigos da Emenda n.º 7, paulista, importam, sem dúvida, em reduzi-lo.

Quanto ao art. 1.º, manda ele contar, tanto para efeito de aposentadoria compulsória, quanto a pedido, "tempo de serviço prestado em atividade de natureza privada regulada por lei federal, em benefício de servidores públicos do Estado de suas autarquias que tenham completado 5 (cinco) anos de efetivo exercício".

Se o que se conta para a aposentadoria, nos limites estabelecidos no art. 101, é o tempo de serviço público, federal, estadual ou municipal, parece óbvio que o cômputo de serviço outro, que não o prestado às entidades dos três planos da Federação, mas pertinente ao setor privado, estará reduzindo o tempo, aliás em proporção considerável, do mesmo modo que está dispondo, para esse efeito, sobre a natureza do serviço, o que somente compete à via prevista no art. 103 (R.T.J. 91/766/767/768).

Diante dos articulados retro alinhados, e levando em conta que "As leis locais não podem levar para além dos limites fixados na Constituição Federal as garantias e benefícios concedidos aos funcionários públicos" (R.E. n.º 68.360, R.D.A. 107/117); nem o tempo de auxiliar de cartório, nomeado pelo titular e por ele remunerado pode ser considerado de serviço público (R.E. 92.026, D.J. n.º 31, de 13/2/81 p. 753; R.T.J. 93/1264 e R.T.J. 76/535), reafirmo que o artigo 3.º da Lei Estadual n.º 7.317/80, qualificando o tempo de serviço particular e determinando sua contagem para todos os efeitos legais, por ocasião da aposentadoria, obliquamente diminui o tempo de serviço público dentro do qual os servidores podem inativar-se. Configurada está portanto, gritante violação dos artigos 13, item V, 101, 103 e 108, da Constituição Federal.

Além do mais, o artigo 3.º, da Lei Estadual em debate, deferindo a contagem de tempo de serviço privado para o efeito de percepção da gratificação adicional na inatividade, ainda uma vez colide com dispositivos constitucionas, quais sejam: o artigo 102, §§ 2.º e 3.º.

Vai de encontro ao § 3.º, do art. 102, da Constituição Federal, porque não é permitido ao legislador estadual produzir norma concessiva de vantagem, fundado em tempo de serviço particular, quando a Constituição Federal somente defere a contagem de tempo de serviço público prestado a outro ente de direito público e, assim mesmo, para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade. Por isso, para o caso não há que se cogitar, **data vênia**, da aplicação da Súmula n.º 567, do Colendo Supremo Tribunal Federal, por dois motivos:

1. O artigo 102, § 3.º, da Constituição Federal com a exegese dada pela Súmula n.º 567, defere para efeitos diversos da aposentadoria e disponibilidade, tempo de serviço federal, estadual ou municipal, mas exclusivamente público. Enquanto o art. 3.º, da Lei Estadual n.º 7.317/80 valoriza, somente para a inatividade, tempo de serviço privado.
2. A Constituição do Estado do Paraná, em seu artigo 76, repete o artigo 102, § 3.º, da Constituição Federal. Isto significa: a) impossibilidade da contagem de tempo de serviço privado, ainda que para a aposentadoria e disponibilidade; b) inadmissão da contagem "mediante lei" de tempo de serviço público, que não para efeitos de aposentadoria e disponibilidade.

Nos julgamentos que resultaram na elaboração da Súmula 567 (Recursos Extraordinários n.ºs 77.993; 79.179; 80.078 e 80.449), o pressuposto "serviço público" federal, estadual ou municipal, sempre esteve presente. A par com isso, registre-se, o Colendo Supremo Tribunal Federal ao tempo da vigência da Carta Magna de 1946 (art. 192), já se manifestou em desacordo com os termos da Súmula 567. No atual sistema constitucional, a mais alta Corte de Justiça teve oportunidade de proclamar:

"Constituição de 1967, texto anterior ao da Emenda 1/69, arts. 101, § 1.º e 106. Constituição de 1967 com a Emenda 1/69, arts. 102, § 3.º e 108. O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal é computável inteiramente para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade, e tão somente para estes efeitos.  
(R. T. J. 76/771). (Grifei).

O notável Ministro Antônio Neder, Relator do R.E. da ementa acima reproduzida, em seu voto obtemperou:

"Evidente a inconstitucionalidade da disposição estadual, na cláusula em que, inovando a regra federal constitucional mandou contar o tempo de serviço referido "para todos os fins", enquanto a maior e imutável nos Estados restringe o direito, apenas para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade. Aliás o Eg. Supremo Tribunal Federal sempre decidiu, como lembrado pela Ré (R.D.A. Vol. 100, págs. 90/91), analisando o art. 192, da Constituição Federal de 1946, repetido nas normas constitucionais ulteriores que seu caráter restritivo não pode ser alterado por Constituição e Lei estadual (R.T.J. 76/773).

No mesmo sentido da decisão supra. mencione-se:

“Nos autos da Representação n.º 749-RS. o Colendo Supremo Tribunal Federal. por maioria julgou inconstitucional as palavras “gratificação adicional”. insertas no § 2.º do artigo 84. da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (R.T.J. 50/743/844).

De resto, esta é a jurisprudência que se observa dos seguintes julgados: R.E. n.º 65.270. R.D.A. 101/132; R.E. n.º 49.312. R.D.A. 101/131; Rp n.º 855. R.T.J. 57/384; R.E. 75.385. R.D.P. 28/161.

Verifica-se, pois. mesmo admitindo-se a contagem de tempo de serviço. para efeitos diversos da aposentadoria e disponibilidade. este terá que ser de natureza pública. consoante os termos do artigo 102. § 3.º da Constituição Federal. A norma Estadual (artigo 3.º da Lei n.º 7.317/80). por deferir contagem de tempo de serviço privado. com ele colide. claramente.

Adite-se. ainda. que o art. 3.º da Lei n.º 7.317/80. contrasta com o artigo 102. § 2.º da Constituição Federal.

Com efeito. Valorizando. como valoriza. tempo de serviço privado para. entre outros efeitos. propiciar “por ocasião das respectivas aposentadorias” percepção da gratificação adicional de 5% (cinco por cento) por ano de serviço excedente à trinta anos. obviamente essa norma confere proventos ao servidor. em nenhum momento integrante da sua remuneração. quando em exercício. E. como. já decidiu o Colendo Supremo Tribunal Federal “o limite máximo que alude o art. 102. § 2.º da Constituição é o da remuneração percebida pelo próprio servidor quando em atividade” (R.E. n.º 87.196. R.D.A. 137/126). resulta que os senhores Conselheiros. Auditores e Procuradores do Tribunal de Contas do Paraná. que se beneficiarem do artigo 3.º. estarão excedendo o limite máximo de vantagens que podem levar a inatividade e nela perceberão o que jamais perceberam na atividade.

Nesse particular. note-se. a norma estadual. além do mais consagrou critério repudiado pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Esta defere aos senhores magistrados. a percepção de até sete quinquênios (Art. 65. inciso VII. da Lei Complementar n.º 35/79). Enquanto os atuais Conselheiros. Auditores e Procuradores do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. podem perceber dez quinquênios: cinco até completar vinte e cinco anos e mais cinco. por ano excedente de trinta anos. (Art. 70. I e II. da Constituição do Estado do Paraná).

Por derradeiro.

Ensina o mestre Rui Barbosa, no que concerne à via de exceção e sua natureza:

“O poder de fazer a lei não compreende o de reformar a Constituição. Toda lei que ceecria instituições e direitos consagrados na Constituição, é, inconstitucional.

Por maioria de razões, inconstitucionais são deliberações de uma câmara, ou de ambas, que interessarem esfera vedada ao poder legislativo”.

(in A Constituição e os Atos Inconstitucionais do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal, pág. 42).

E é o próprio Rui quem sentencia:

“Toda medida, legislativa ou executiva, que desprezitar preceitos constitucionais, é, de sua essência, nula.

Atos nulos da legislatura não podem conferir poderes válidos ao executivo”, (in Atos, Ob. cit. pág. 49).

“Ex-positis”.

considerando que o artigo 3.º da Lei Estadual n.º 7.317, de 28 de maio de 1980, é flagrantemente inconstitucional, por desobedecer a Constituição Federal (Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969), nos seus artigos 13-V, 101, 102, §§ 2.º e 3.º, 103 e 108, da Constituição Estadual (Emenda Constitucional n.º 03, de 29 de maio de 1971), artigos 41, §§ 3.º e 4.º, 70 — I e II — § 2.º e 88 — § 3.º e hostilizar a Lei Complementar n.º 35/79 (14/03/79), artigo 65 — III, bem assim o Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Paraná — Lei n.º 7.297/80 (08/01/80), artigo 77;

considerando a solicitação que fiz, através do advogado Doutor Mauro João Sales de Albuquerque Maranhão, ao ilustre Procurador Geral da República, Professor catedrático de direito, Doutor Inocêncio Martires Coelho, de representação de inconstitucionalidade, junto ao Supremo Tribunal Federal, do dispositivo legal em referência (Protocolo Geral n.º 47.905/P.G.R., em 22 de julho de 1981).

## VOTO

pela inaplicabilidade do artigo 3.º, da Lei Estadual n.º 7.317, de 28 de maio de 1980, INDEFERINDO, “in totum”, a petição inicial, pois nenhum tempo pode ser contado e nenhuma aposentadoria concedida, com base em disposições legais conflitantes com a Constituição Federal.

Sala das Sessões. em 04 de agosto de 1981

Conselheiro **Rafael Iatauro**  
Corregedor Geral

### **RESOLUÇÃO N.º 3.968/81**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANA, nos termos do voto de Relator. Conselheiro JOSE ISFER, acompanhado pelos Conselheiros ARMANDO QUEIROZ DE MORAES, CANDIDO MARTINS DE OLIVEIRA e Auditor Convocado RUY BAPTISTA MARCONDES, que adotaram os fundamentos do Parecer n.º 7.135/81 da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal (fls. 24 a 55); contra o voto do Conselheiro LEONIDAS HEY DE OLIVEIRA, que aderiu às considerações contidas no voto do Conselheiro RAUL VIANA no protocolado sob n.º 9.398/80-TC, cópia anexa e as razões expendidas no seu voto proferido no protocolo n.º 12.360/81-TC., anexo por cópia, que deferia, em parte, o pedido de aposentadoria do requerente, com os proventos de inatividade com base no cálculo I, da Informação n.º 38/81-SF., de fls. 05, da Diretoria de Pessoal e Contabilidade; contra, ainda, o voto anexo do Conselheiro RAFAEL IATAURO, que era pelo indeferimento "in totum" do pedido inicial, por maioria,

#### **RESOLVE:**

Deferir o requerimento de fls. 01 e propor, ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, a aposentadoria, a pedido, do Auditor JOAQUIM ANTONIO AMAZONAS PENIDO MONTEIRO, com os proventos de inatividade de Cr\$ 2.682.696,72 (dois milhões, seiscentos e oitenta e dois mil, seiscentos e noventa e seis cruzeiros e setenta e dois centavos), anuais e integrais, inclusive os benefícios das Leis n.ºs 7.265/79 e 7.443/80, os adicionais quinquêenais de 25% (vinte e cinco por cento), os adicionais de 25% (vinte e cinco por cento) por anos excedentes a trinta, conforme cálculo II, elaborado pela Diretoria de Pessoal e Contabilidade, constante de fls. 05, devidamente homologado por este Tribunal.

Sala das Sessões. em 04 de agosto de 1981.

**JOAO FEDER**  
Presidente



# **LEGISLAÇÃO**

## PROVIMENTO N.º 1 / 81

### VOTO DO CONSELHEIRO CANDIDO MARTINS DE OLIVEIRA

1. Com base nos dispositivos da Constituição Federal e da Carta Magna Estadual e, especialmente, do Decreto Lei n.º 1805, de 1.º de outubro de 1980, Decreto Lei n.º 1833, de 23 de dezembro de 1980 e Decreto Lei n.º 1875, de 15 de julho de 1981, a Presidência do Egrégio Tribunal de Contas traz à apreciação deste Plenário proposta de Provimento visando adequar suas normas à legislação maior e orientar os responsáveis com relação à modernização introduzida com a edição dos citados atos legais.

2. O Provimento n.º 1/70, de 1.º de abril de 1970, que, exarado em determinado momento da vida administrativa do País e calcado em legislação extremamente restritiva e centralizadora, possibilitou a esta Corte trabalho de envergadura e grandemente eficaz no que concerne à fiscalização e orientação dos gestores dos negócios municipais, colide, hoje, não só com o texto expresso da legislação acima citada, mas, também, com a filosofia nova que se vem implantando no território brasileiro e que busca alcançar em última análise, a verdadeira autonomia municipal, sem entretanto, descurar de imprescindível instrumental de fiscalização que deve ser acionado pelas Cortes de Contas para o fiel desempenho de sua tarefa constitucional.

3. Nos termos do Provimento n.º 1/70, para análise das Contas Municipais, pedia-se:

- a) orçamento municipal;
- b) atos de alteração do orçamento, provenientes de abertura de créditos adicionais e operações de crédito;
- c) cópias de leis, decretos, instruções e portarias de natureza financeira e tributária municipal;
- b) balancete financeiro, tudo previsto em nossa Lei Orgânica dos Municípios.

Além disso:

- a) balanço orçamentário, financeiro e patrimonial;
- b) demonstração das variações patrimoniais;
- c) relatório circunstanciado;
- d) demonstração das variações patrimoniais;
- e) quadros demonstrativos do artigo 101. da Lei Federal nº 4320, de 17.03.64;
- f) termo de conferência de Caixa;
- g) extratos bancários e conciliações;
- h) relação de bens móveis e imóveis, discriminada;
- i) quadro de servidores e contratados existentes em 31 de dezembro.

3. No projeto de novo Provimento verificamos alterações e supressões no elenco citado, em face do previsto no Decreto Lei nº 1875, de 15 de julho de 1981, ressaltando-se para os Municípios que possuem mais de 50.000 habitantes:

- a) a necessidade de comprovação de registro do contabilista no Conselho Regional de Contabilidade;
- b) inclui os anexos 16 e 17, demonstrativos da Dívida Flutuante e Fundada, respectivamente;
- c) inclui demonstrativo das alterações orçamentárias;
- d) disciplina melhor a Prestação de Contas da Câmara Municipal, no artigo 7º proposto.

Para os Municípios com menos de 50.000 habitantes, ficam eliminados os anexos 16 e 17, que não estão previstos no Decreto Lei n.º 1875.

4. Propõe-se, também, em face dos Decretos Lei nºs 1805 e 1833 a sistematização de movimentação, controle e prestação de contas dos recursos transferidos aos Municípios, enquanto flexível operacionalmente, seguro e ágil em termos de fiscalização e orientação.

5. Prevê o Provimento proposto a Prestação de Contas das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mistas Municipais, à luz das regras da Lei Federal nº 6404, de 14.12.76 — Lei das Sociedades por Ações, e da Lei Federal n.º 6223, de julho de 1975, bem como uma definição completa da mecânica de Prestação de Contas das Prefeituras e demais órgãos municipais de direito público e privado.

6. Busca-se por outro lado simplificar e eliminar exigências que o Tribunal de Contas fazia por correspondência às Prefeituras, dentre as quais:

- a) relação nominal de devedores inscritos no Realizável;
- b) relação de credores inscritos em Restos a Pagar;
- c) demonstrativo do "Excesso de Arrecadação";
- d) cópias de contratos realizados no exercício, em entidades financeiras;
- e) cópias de convênios realizados;
- f) quadro de servidores e contratados (Provimento 1/70);
- g) relatório da publicação dos atos de natureza orçamentária, financeira e patrimonial;
- h) quadro de detalhamento da despesa.

7. Com relação aos demonstrativos atinentes às quotas-partes relativas às transferências previstas nos Decretos Lei 1805 e 1833, prevê o artigo 12 proposto no Provimento que os mesmos far-se-ão conforme modelos próprios aprovados por este Tribunal, cautela salutar uma vez que o Governo Federal vem de anunciar a edição de matéria nova no que tange aos Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas.

8. Note-se, ainda, que através do artigo 26 proposto, o Tribunal de Contas anuncia disposição de manter inspeção verificatória da eficiência do sistema de Controle interno das Prefeituras e órgãos descentralizados, prenunciando atividade que deverá resultar em excelentes benefícios para a fiscalização e controle de recursos públicos.

9. Nesta linha de propósito, os artigos 27 e 28 do Provimento proposto possibilitam a requisição de processos e documentos para exame em sua sede e prevê responsabilidade de quem sonegar informação, documento ou processo necessários ao cabal exercício de sua atividade constitucional.

10. Evidencia-se, por derradeiro, que o Provimento proposto pela respeitável Presidência, a par de se constituir elenco de normas pertinentes e conformes com os ditames da legislação maior reguladora da matéria, responde plenamente à grave responsabilidade cometida às Cortes de Contas Estaduais, qual seja de substituir o Egrégio Tribunal de Contas da União na tarefa de fiscalizar os recursos federais transferidos às unidades administrativas municipais.

Em face do exposto, nosso voto é no sentido de aprovar o Provimento que dispõe sobre a Fiscalização Orçamentária, Financeira e Patrimonial dos Municípios e suas Entidades, nos precisos termos da proposta trazida à consideração dos Senhores Conselheiros pelo eminente Presidente João Féder.

É o meu voto.

Sala das Sessões, em 03.09.1981.

**Cândido Martins de Oliveira**

Relator

## PROVIMENTO Nº 01/81

Dispõe sobre a FISCALIZAÇÃO ORÇAMENTARIA; FINANCEIRA e PATRIMONIAL DOS MUNICÍPIOS e SUAS ENTIDADES.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, em Sessão de 03 de setembro de 1981, em cumprimento das disposições estabelecidas nas Constituições Federal e Estadual vigentes, com fundamento no inciso X, do artigo 19, da Lei n.º 5.615, de 11 de agosto de 1967, e

Considerando que o artigo 16, § primeiro, da Constituição Federal, determina o controle externo da fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios;

Considerando a competência do Tribunal de Contas para auxiliar as Câmaras Municipais no controle externo, determinada no § primeiro do artigo 113 e artigo 149, e seu parágrafo único da Constituição Estadual e no parágrafo primeiro do artigo 130 da Lei Complementar n.º 2, de 18 de junho de 1973;

Considerando que a Lei Federal n.º 6.223, de 14 de julho de 1975, artigo 7º e seus parágrafos e artigo 8.º, submete ao Tribunal de Contas a fiscalização financeira das entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado;

Considerando que, segundo o artigo 76, da Lei Federal n.º 4.320, sem prejuízo da ação do Executivo, o controle da execução orçamentária e da competência do Tribunal de Contas;

Considerando o disposto nos artigos 1.º e 6.º, I do Decreto-Lei n.º 1.805, de 1º de outubro de 1980, artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 1.833, de 23 de dezembro de 1980, e do estabelecido no Decreto-Lei n.º 1.875, de 15 de julho de 1981,

RESOLVE baixar o seguinte Provimento:

Art. 1º — Estão obrigados a prestar contas:

- I — Prefeito Municipal;
- II — Câmara Municipal;
- III — Autarquias;
- IV — Empresas Públicas pertencentes ao Município;
- V — Sociedades de Economia Mista que pertençam ao Município ou a qualquer entidade da respectiva administração indireta;
- VI — Fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público;
- VII — Órgãos descentralizados;
- VIII — Administradores de Fundos Especiais.

Art. 2º — O Prefeito Municipal deve encaminhar, até 31 de março de cada ano, ao Tribunal de Contas do Estado, as prestações de contas do Executivo, Câmara Municipal, Autarquias, Fundações Municipais e Demonstrativo das Transferências Federais e Fundos Especiais, relativas ao exercício financeiro anterior.

Art. 3º — A Câmara Municipal, através da Mesa, deve enviar a sua prestação de contas anual ao Prefeito, até o dia 1.º de março do ano seguinte, para o encaminhamento conjunto das contas municipais ao Tribunal de Contas, conforme dispõe o § 5.º do artigo 113, da Constituição do Estado.

Art. 4º — As prestações de contas das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista serão encaminhadas ao Tribunal de Contas pelos respectivos representantes legais, obedecidos os requisitos peculiares de cada uma e previstos neste Provimento, até noventa dias após o encerramento do exercício social.

Art. 5º — O Prefeito deverá encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado:

- I — até 31 de janeiro de cada ano:
  - a) o orçamento municipal em vigor no exercício;
  - b) os orçamentos das Autarquias e Fundações Municipais de acordo com o disposto no artigo 107 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;
- II — dentro de 10 (dez) dias, contados da respectiva publicação, cópia, dos atos que alterem o orçamento municipal e referentes a abertura de créditos adicionais ou a operações de créditos;
- III — no prazo de 10 (dez) dias, contados da data de sua publicação, cópia das leis, decretos, instruções e portarias de natureza financeira e tributária municipal;
- IV — até o último dia do mês seguinte, o balancete financeiro municipal, discriminando a receita e a despesa orçamentária realizadas no período, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária nele efetuados, conjugados com os saldos em caixa e em bancos provindos do mês anterior e com os transferidos para o mês seguinte.

Art. 6º — A prestação de contas dos Municípios com população superior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes compor-se-á de:

- I — Relatório circunstanciado das atividades financeiras e econômicas realizadas durante o exercício;
- II — Anexos estabelecidos por Portarias da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, consoante modelos integrantes da Lei Federal n.º 4.320/64 e atualizados conforme determinação Ministerial;
- III — Comprovação de registro do responsável pela contabilidade no Conselho Regional de Contabilidade do Paraná;
- IV — Anexo n.º 1 — Demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas;
- V — Anexo n.º 10 — Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada;
- VI — Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada, contendo a denominação dos Órgãos, Unidades Orçamentárias, Funções, Programas, Subprogramas, Projetos e Atividades;
- VII — Balanço Orçamentário — Anexo n.º 12;
- VIII — Balanço Financeiro — Anexo n.º 13;
- IX — Balanço Patrimonial — Anexo n.º 14
- X — Demonstração das Variações Patrimoniais — Anexo n.º 15;
- XI — Demonstração da Dívida Fundada Interna — Anexo n.º 16;
- XII — Demonstrativo da Dívida Flutuante — Anexo n.º 17;
- XIII — Termo de Conferência de Caixa;
- XIV — Extratos de Contas Bancárias completas, evidenciando o saldo em 31 de dezembro e do mês de janeiro do ano seguinte;
- XV — Conciliações de saldos bancários;
- XVI — Demonstrativo sintético das contas componentes do Ativo Permanente, contendo o saldo inicial, inscrições, baixas no exercício e saldo a transferir;
- XVII — Relação dos bens inscritos nas contas do Ativo Permanente, à exceção da Dívida Ativa até o exercício anterior, dos incorporados e dos baixados no exercício;
- XVIII — Cópias de Leis e Decretos de natureza orçamentária financeira e patrimonial, salvo se já foram remetidas durante o exercício;
- XIX — Demonstrativo das alterações orçamentárias.

Art. 7º — A prestação de contas dos Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes compor-se-á de:

- I — Relatório das atividades financeiras e econômicas realizadas durante o exercício;

- II — Comprovação de registro do responsável pela contabilidade, no Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Paraná;
- III — Anexos n.ºs. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7, do Decreto-Lei n.º 1875, de 15 de julho de 1981;
- IV — Anexo n.º 15 — Demonstração das Variações Patrimoniais;
- V — Termo de Conferência de Caixa;
- VI — Extratos de Contas Bancárias completas, evidenciando o saldo em 31 de dezembro e do mês de janeiro do ano seguinte;
- VII — Demonstrativo sintético das contas componentes do Ativo Permanente, contendo o saldo inicial, inscrições e baixas no exercício e o saldo a transferir;
- VIII — Cópia de Leis e Decretos de natureza orçamentária financeira e patrimonial;
- IX — Demonstrativo das alterações orçamentárias.

Art. 8º — A Prestação de Contas da Câmara Municipal será composta dos seguintes documentos:

- I — Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada, contendo as mesmas informações referidas no Anexo 11;
- II — Balanço Financeiro do qual constarão os recebimentos e os pagamentos tanto orçamentários como os extra-orçamentários; a contrapartida na coluna de recebimento dos Restos a Pagar; os saldos provenientes do ano anterior e os que se transferem para o ano seguinte;
- III — Extratos bancários completos e conciliações;
- IV — Relação nominal de credores, a qualquer título;
- V — Relação dos bens móveis e imóveis.

Art. 9º — No caso de a Câmara Municipal não possuir contabilidade própria, seu Presidente juntará declaração de que as despesas são processadas diretamente na Prefeitura Municipal.

Art. 10 — Os documentos a serem enviados ao Tribunal de Contas pelas Autarquias, Fundações e outros órgãos descentralizados, são, no que couber, idênticos aos citados nos artigos 6.º e 7.º, observada a população do Município.

Art. 11 — Deverão ser encaminhadas ao Tribunal de Contas, pelo Prefeito Municipal, até 31 de março de cada ano, em conjunto com a Prestação de Contas geral, Demonstrativos atinentes às quotas-partes relativas às seguintes transferências:

- I — Fundo Rodoviário Nacional — FRN;
- II — Taxa Rodoviária Única — TRU;



- III — Adicional do Imposto Único Sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos — IULCLG;
- IV — Imposto Único Sobre Energia Elétrica — IUEE;
- V — Imposto Único Sobre Minerais — IUM;
- VI — Fundo de Participação dos Municípios — FPM;
- VII — Fundo Especial — FE.

Art. 12 — Os Demonstrativos far-se-ão conforme Modelos próprios aprovados pelo Tribunal de Contas.

Art. 13 — Os Municípios, a fim de possibilitarem o efetivo desempenho da auditoria financeira e orçamentária realizada pelo Tribunal de Contas manterão controle interno sobre a aplicação das transferências federais.

Art. 14 — Os recursos oriundos das transferências federais deverão ser depositados prioritariamente em estabelecimentos oficiais de crédito, com especificação da sua origem e movimentados através de "conta especial".

Art. 15 — Integrarão as Contas de Gestão dos Prefeitos Municipais, extratos de todas as contas bancárias, atinentes às transferências federais, referentes ao mês de dezembro e do mês de janeiro do ano seguinte.

Art. 16 — Os recursos oriundos das transferências federais constituem receita orçamentária dos Municípios e obedecidas as vinculações decorrentes de lei, poderão ser aplicados em despesas orçamentárias de qualquer categoria econômica.

Art. 17 — Não havendo o regular encaminhamento das contas dos Prefeitos Municipais, onde se incluem as decorrentes das transferências federais, o Tribunal solicitará ao Banco do Brasil o bloqueio dos respectivos recursos até que seja sanada a irregularidade.

Art. 18 — A Prestação de Contas das entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado cujo capital pertença, exclusiva ou majoritariamente, ao Município ou a qualquer entidade da respectiva administração indireta será composta de:

- I — Relatórios da Diretoria demonstrando os fatos ocorridos durante o exercício social;
- II — Demonstrações Financeiras, conforme disposição do artigo 176 da Lei Federal n.º 6404/76;
- III — Certificado de Auditoria se houver;
- IV — Certificado de regularidade de situação do profissional responsável pela contabilidade da entidade junto ao Conselho Regional de Contabilidade;
- V — Balancetes do exercício social;

- VI — Extratos bancários que apresentem o saldo no último dia útil do exercício social;
- VII — Demonstrativo das contas componentes do grupo Ativo Circulante e Realizável;
- VIII — Relação nominal dos devedores inscritos no Ativo Circulante e Realizável a longo prazo, importâncias dos débitos e datas de vencimentos;
- IX — Demonstrativo das contas componentes do grupo Ativo Permanente;
- X — Relação analítica dos bens componentes do Ativo Permanente sujeitos à depreciação, corrigidos monetariamente de acordo com a legislação federal;
- XI — Demonstrativo das contas componentes do Passivo Circulante e exigível a Longo Prazo, com as respectivas relações nominais dos credores;
- XII — Relação nominal dos acionistas e suas posições quanto à integralização do capital;
- XIII — Cópia das Convocações e das Atas das Assembléias, realizadas no exercício social;
- XIV — Outros documentos que a direção da entidade entender demonstrar.

Art. 19 — Na fiscalização das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista o Tribunal de Contas:

- I — respeitará as peculiaridades de funcionamento das entidades fiscalizadas;
- II — verificará:
  - a) a exatidão das contas;
  - b) a legitimidade dos atos;
- III — levará em conta, relativamente às empresas sob fiscalização:
  - a) os objetivos;
  - b) a natureza e a operação, segundo os métodos do setor privado da economia

Art. 20 — A fiscalização das entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado será feita igualmente, através de inspeções designadas pelo Presidente do Tribunal de Contas.

Art. 21 — Os documentos de que trata este Provimento considerar-se-ão encaminhados no dia em que tiverem sido postados, sob registro, em agência dos Correios ou, se apresentados diretamente, na data de entrega no serviço de Protocolo do Tribunal de Contas.

Art. 22 — As contas anuais serão elaboradas em conformidade com as normas de Direito Financeiro expedidas em leis federais e pela legislação estadual supletiva, salvo as das entidades públicas de caráter

empresarial que poderão seguir os métodos do setor privado da economia, segundo a natureza de suas operações.

Art. 23 — Os resultados da gestão financeira de Município referentes a cada exercício receberão Parecer Prévio do Tribunal de Contas e, com este, serão encaminhados ao Legislativo Municipal para julgamento.

Art. 24 — Os resultados da gestão financeira e patrimonial das Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas Municipais serão julgadas pelo Tribunal de Contas de acordo com o disposto no art. 10 da Lei Federal nº 6.223 de 14 de julho de 1975.

Art. 25 — Os Fundos de Desenvolvimento, de natureza contábil, geridos pelas Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas, deverão ter suas contas apresentadas, em separado, juntamente com as dessas entidades, com a demonstração do resultado orçamentário, do cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e de realização de obras e prestação de serviços.

Art. 26 — O Tribunal de Contas verificará, através de inspeção, a eficiência do sistema de controle interno mantido pelo Município e órgãos descentralizados.

Art. 27 — O Tribunal de Contas do Estado poderá requisitar processos ou documentação para exame em sua sede, devolvendo-os à origem, posteriormente ao exame.

Art. 28 — Nenhum processo, documentação ou informação poderão ser sonogados ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilização do detentor.

Art. 29 — Este Provimento entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário e, em especial, o Provimento n.º 1/70-TC.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em Curitiba, 03 de setembro de 1981.

JOAO FEDER — Presidente

JOSÉ ISFER — Vice-Presidente

RAFAEL IATAURO — Corregedor Geral

LEONIDAS HEY DE OLIVEIRA — Conselheiro

ARMANDO QUEIROZ DE MORAES — Conselheiro

CANDIDO MARTINS DE OLIVEIRA — Conselheiro, Relator

OSCAR FELIPE LOUREIRO DO AMARAL - Auditor Convocado

Fui presente:

TULIO VARGAS — Procurador Geral junto ao Tribunal de Contas.

---

## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

---

### CORPO DELIBERATIVO

Conselheiros: João Féder — Presidente  
José Isfer — Vice-Presidente  
Rafael Iatauro — Corregedor Geral  
Leônidas Hey de Oliveira  
Antônio Ferreira Rüppel  
Armando Queiroz de Moraes  
Cândido M. Martins de Oliveira

### CORPO ESPECIAL

Auditores: Aloysio Blasi  
Ruy Baptista Marcondes  
Oscar Felipe Loureiro do Amaral  
Ivo Thomazoni

### PROCURADORIA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

Procuradores: Túlio Vargas — Procurador-Geral  
Alide Zenedin  
Antonio Nelson Vieira Calabresi  
Pedro Stenghel Guimarães  
Belmiro Valverde Jobim Castor  
Luiz Gabriel Sampaio  
Raul Viana Júnior

### CORPO INSTRUTIVO

Diretoria Geral: José Ribamar Gaspar Ferreira  
Diretor de Gabinete da Presidência: Mário Coelho Júnior  
Diretoria de Pessoal e Contabilidade: Raul Sátyro  
Diretoria de Tomada de Contas: Luiz Eraldo Xavier  
Diretoria Revisora de Contas: Valter Otaviano da Costa Ferreira  
Diretoria de Contas Municipais: Duílio Luiz Bento  
Diretoria de Expediente Arquivo e Protocolo: Antonio Miranda Filho  
Diretoria de Administração do Material e Patrimônio: Paulo César Pattiani  
Inspetoria Geral de Controle: Aramis A. Moscalewski Lacerda  
1.ª Inspetoria de Controle Externo: Newton Pythagoras Gusso  
2.ª Inspetoria de Controle Externo: Paulo Roberto Trompczynski  
3.ª Inspetoria de Controle Externo: Alceu Taques de Macedo  
4.ª Inspetoria de Controle Externo: Murillo Miranda Zétola  
5.ª Inspetoria de Controle Externo: Wilson Adolfo Stedille  
6.ª Inspetoria de Controle Externo: Ernani Amaral

---

Edição da Revista: Ena Barros  
Divulgação: Giglio Caruso Fressato

---