PARECERES CEPAM E IBAM 2008



FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

CEPAM – CAJ nº 516/2008
Processo FPFL nº 230/2008

São Paulo, 16 de dezembro de 2008

Senhor Presidente

Encaminhamos a Vossa Excelência o anexo Parecer CEPAM nº 27.369, elaborado pelo técnico José Carlos Macruz, da Coordenadoria de Assistência Jurídica.

Atenciosamente.

LUCIANA TEMER CASTELO BRANCO
Coordenadora de Assistência Jurídica

Excelentíssimo Senhor
Wilson Barbosa
Presidente da
Câmara Municipal da
Estância Turística de
Holambra -SP

CAJ/val

Avenida Professor Lineu Prestes, 913 - Cidade Universitária - São Paulo - SP
CEP 05508-000 - Tel. (0xx11) 3811-0300 - FAX (0xx11) 3813-5969
Homepage http://www.cepam.sp.gov.br e-mail: fpfl@cepam.sp.gov.br

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

PARECER

Em primeiro lugar, duas são as considerações que exsurgem da propositura que, ainda sem a análise da legalidade ou não do que é proposto, importa apontar.

A primeira é a de que a propositura institui uma vantagem pecuniária ao servidor público desempenhador das atividades de técnico de raios-X que ingressar no chamado "Plantão a Distância", na forma do artigo 1º da propositura, o que lhe garantirá um aumento em sua remuneração em conformidade com o artigo 4º do mesmo Projeto.

Por estarmos em período eleitoral, não vemos a possibilidade de aprovação da propositura neste ano corrente, uma vez que propicia a elevação remuneratória de servidor em desacordo com o disposto no inciso VIII do artigo 73 da Lei Eleitoral, que autoriza, tão-somente, até 31 de dezembro próximo, a revisão salarial geral a todos os servidores municipais com base na inflação apurada a partir de 1º de janeiro de 2008.

A segunda é a de que a implantação do "Plantão a Distância" neste ano, e nem poderia ser diferente, posto que a vantagem deve ter seu embasamento na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) ainda vigentes, em atenção ao disposto no artigo 169, § 1º, da Constituição Federal, gera aumento de despesa com pessoal, que, por força do disposto no parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, encontra vedação de tal monta a ponto de declarar nulo qualquer ato que tenha por finalidade a elevação de gastos com pessoal dentro dos últimos 180 dias de final de mandato dos titulares dos Poderes.

Essas duas razões são mais que suficientes para a Edilidade obrigatoriamente rejeitar o Projeto de Lei Complementar nº 15. Somente a partir de 1º de janeiro de 2009, com fundamento, agora, na LDO e LOA que entrou em vigor a partir dessa data, e sem as vedações eleitoral e fiscal, observado, de qualquer

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

modo, o limite de despesa com pessoal do Poder Executivo correspondente a 54% da receita corrente líquida, a propositura pode ser alvo de discussão pelos vereadores, com a sua aprovação ou rejeição.

Sobre o conteúdo do Projeto de Lei Complementar, verificamos que a pretensão é instituir, para os técnicos de raios-X, um sistema de sobreaviso que se denominou de "Plantão a Distância", no qual, o técnico que a ele aderir, permanece à disposição da Policlínica local por um período de 12 horas contínuas, comparecendo ao local de trabalho, para prestação de atendimento especializado, apenas quando solicitado (art. 2º).

O técnico deve manifestar seu interesse em se submeter ao regime de sobreaviso facultado, por escrito, junto à autoridade competente, independentemente do cumprimento de sua jornada normal de trabalho. Uma vez inscrito nesse regime, o servidor pode cumprir, no máximo, 20 plantões por mês.

O regime do sobreaviso pretendido não encontra restrições, ainda mais se considerarmos que já vem contemplado no artigo 244, § 2º, da Consolidação das Leis do Trabalho, como aquele em que o empregado efetivo permanece em sua própria casa aguardando, a qualquer momento, o chamado para o serviço.

O próprio Colendo Supremo Tribunal Federal, em glossário jurídico por ele disponibilizado em seu sítio eletrônico (**http://www.stf.gov.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=S&id=421**) também menciona referido instituto nestes termos: "*O sobreaviso, de acordo com a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), é o período de trabalho no qual o empregado, mesmo sem execução de serviços, permanece à disposição do empregador, para substituição de funcionários que se ausentem ou para a execução de serviços imprevistos, sendo remunerados por este período na proporção de 1/3 das horas normais trabalhadas*".

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

reparo por parte do Prefeito Municipal, uma vez que tal matéria não pode ser objeto de emenda pelos vereadores em função de tratar de assuntos inerentes à atribuição dos órgãos da Prefeitura.

Além disso, nos termos do artigo 4º e parágrafo único, o servidor que se sujeitar ao "Plantão a Distância" fará jus, **por plantão efetivamente cumprido**, à quantia de R$ 74,42 e **será paga ainda que não tenha sido acionado durante o plantão**. Ou a quantia é paga por plantão efetivamente cumprido, como seria mais razoável – e a razoabilidade também consiste em princípio consagrado, agora, no ***caput*** do artigo 111 da Constituição do Estado de São Paulo – ou é paga com a mera inscrição do técnico de raios-x no "Plantão a Distância", o que, de certo modo, é um despropósito, uma vez que aludida inscrição lhe garantiria, ao final do mês, o valor total, pela expectativa de cumprir 20 plantões, de R$ 1.448,40, que pode corresponder a valor superior ao próprio vencimento padrão do servidor, a ensejar, sob outra ótica, o pagamento de um novo vencimento que poderia ser atribuído a um cargo efetivo criado como, por exemplo, plantonista.

Seja como for, o artigo 4º encontra conflito com o seu parágrafo único, que deve ser solucionado pelo autor da propositura.

No mais, sobre as outras disposições presentes do Projeto de Lei Complementar nº 015/2008, nenhuma outra consideração entendemos ser cabível e não vislumbramos ilegalidade.

Por fim, apenas é oportuno afirmar que a mera colocação do servidor à disposição do órgão clínico não autoriza o pagamento de horas extras, uma vez que estas são pagas apenas quando o servidor for efetivamente convocado para nele comparecer em função do plantão, fora, portanto, de seu horário de trabalho.

Se não houver a comprovação de que as horas extras foram efetivamente prestadas durante o tempo em que o técnico de raios-x estava de sobreaviso, isto é, que o servidor estatutário tenha sido efetivamente convocado e

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

se apresentado para o trabalho, quando estava de sobreaviso, não dará, em conseqüência de tanto, direito ao pagamento pela prestação de horas extraordinárias.

É o parecer.

São Paulo, 15 de novembro de 2008

JOSÉ CARLOS MACRUZ
Advogado

De acordo, encaminhe-se.

LUCIANA TEMER CASTELO BRANCO
Coordenadora de Assistência Jurídica

(*) Parecer elaborado em 12/11/2008.

CAJ/jcm/mtv

PARECER

Nº: 1285/08[1]

- SM - Servidor público. Projeto de lei que dá ao servidor efetivo o direito à incorporação de vencimentos percebidos em cargo ou função pública. Vedação do art. 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal.

CONSULTA:

Trata-se de consulta da Câmara Municipal sobre a possibilidade de ser aprovado projeto de lei, de iniciativa do Executivo, que institui o direito de o servidor efetivo incorporar a remuneração proveniente do desempenho de cargo ou função diversos do cargo efetivo para o qual foi nomeado.

RESPOSTA:

O art. 169, da Constituição Republicana preconiza que:

> "Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.
>
> § 1º. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:
>
> I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
>
> II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista."

Além das previsões de gastos nas leis orçamentárias, há que se observar que a Lei complementar nº 101/00, art. 21, parágrafo único, veda o

[1] **Parecer solicitado pelo Vereador Wilson Barbosa, Presidente da Câmara Municipal de Holambra - SP**

aumento de despesa com pessoal nos últimos cento e oitenta dias do mandato, *in verbis*:

> "Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:
>
> I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1o do art. 169 da Constituição;
>
> II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.
>
> Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20." (G.n.)

Ressalte-se que a LC nº 101/00 visa impedir, nos seis meses anteriores ao final do mandato, a edição do ato legal causador do aumento da despesa. Portanto, fica vedada a aprovação, neste período, do projeto de lei em tela, que visa instituir nova vantagem para os servidores públicos.

Vedação de igual teor está prevista na Lei nº 9.504/97 (lei eleitoral), que proíbe a readaptação de vantagens dos servidores nos 3 meses anteriores ao pleito, até a posse dos eleitos. Concluímos, pois, pela inviabilidade de aprovação do projeto de lei em foco.

É o parecer, s.m.j.

André Gonçalves Caldeira Brant
Assessor Jurídico

Aprovo o parecer.

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 05 de novembro de 2008.

AGCB\prl
H:\2008\20081285.DOC

Wilson

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

CEPAM – CAJ nº 458/2008
Processo FPFL nº 230/2008

São Paulo, 6 de novembro de 2008

Senhor Presidente

Encaminhamos a Vossa Excelência o anexo Parecer CEPAM nº 27.311, elaborado pelo técnico José Roberto L. de Andrade, da Coordenadoria de Assistência Jurídica.

Atenciosamente.

LUCIANA TEMER CASTELO BRANCO
Coordenadora de Assistência Jurídica

Excelentíssimo Senhor
Wilson Barbosa
Presidente da
Câmara Municipal da
Estância Turística de
Holambra -SP

CAJ/val

Avenida Professor Lineu Prestes, 913 - Cidade Universitária - São Paulo - SP
CEP 05508-000 - Tel. (0xx11) 3811-0300 - FAX (0xx11) 3813-5969
Homepage http://www.cepam.sp.gov.br e-mail: fpfl@cepam.sp.gov.br

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

Parecer CEPAM nº **27.311**
Processo FPFL nº 230/2008
Interessada: Câmara Municipal de Holambra
Vereador Wilson Barbosa, Presidente

CÂMARA MUNICIPAL. SERVIDOR PÚBLICO. Vantagem. Incorporação. A incorporação se dará nos moldes previstos na lei municipal que a concedeu.*

CONSULTA

Pergunta-nos a Câmara Municipal de Holambra sobre a legalidade de Projeto de Lei Complementar de iniciativa do Prefeito, que institui incorporação ao servidor público, nos termos que a lei especifica.

PARECER

Diante da consulta formulada, temos a responder que a União, os Estados e os Municípios são titulares de competências próprias, dentre as quais a de organizar seus serviços, tendo em vista seus interesses e suas peculiaridades.

Evidentemente que a organização de seu funcionalismo deverá se submeter aos preceitos inscritos na Constituição Federal, que, no Capítulo VII, Seções I e II, dá os parâmetros a serem observados pelas Administrações Públicas em todas as esferas de Poder, estabelecendo regras nos artigos 37 a 41, de observância obrigatória quando se legisla para servidores públicos.

Ora, cada esfera de governo legisla sobre a organização de seus servidores, estabelecendo os seus direitos e deveres, tendo por parâmetro o disposto na Constituição Federal.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

Isto posto, não há óbice de se aprovar o referido Projeto, que trata de matéria cuja iniciativa é privativa do Prefeito.

No projeto apresentado, não necessitaria, ou melhor, não se deveria fazer menção ao artigo 133 da Constituição Estadual.

Diga-se, aliás, que não deve constar do texto do Projeto de Lei a menção ao artigo 133 da Constituição do Estado, vez que a instituição da vantagem decorre tão-somente da lei local.

Por fim, por se tratar de uma vantagem caracterizada como despesa com pessoal, não se pode olvidar que deverá ser observado o disposto no § 1º do artigo 169 da Constituição Federal, além da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que toca aos artigos 17 a 23, todos referentes ao limite de despesa com pessoal.

É o que temos a ponderar.

Paulo, 6 de novembro de 2008

JOSÉ ROBERTO L. DE ANDRADE
Advogado

De acordo, encaminhe-se.

LUCIANA TEMER CASTELO BRANCO
Coordenadora de Assistência Jurídica

(*) Parecer elaborado em 31/10/2008.

CAJ/jra/mtv

PARECER

Nº: 0821/08

- PG – Processo legislativo. Projeto de lei. Propaganda político-partidária. Pintura em muros. Restrição. Inteligência do art. 14 da Res. 22.718/2008. Comentários.

CONSULTA:

O Exmo. Presidente da Câmara indaga a respeito da legalidade e constitucionalidade de Projeto de Lei, de autoria parlamentar, a respeito da propaganda político-partidária. Relata que as pinturas feitas em muros particulares à época das eleições causam indesejada poluição, uma vez que, encerrado o pleito, muitos candidatos não apagam as inscrições, o que degrada a cidade.

A consulta não vem documentada.

RESPOSTA:

Embora não nos tenha sido enviado o teor do Projeto de Lei, é de se esclarecer que é da União a competência legislativa privativa para dispor sobre Direito Eleitoral (art. 22, I, da CRFB). O legislador federal, no exercício dessa competência constitucional, editou a Lei n.º 9.504/97, a qual, após alteração trazida pela Lei 11.300/2006, proíbe a propaganda eleitoral em bens públicos de uso especial, inclusive os que sejam objeto de concessão ou permissão dominial, e de uso comum do povo (art. 37, *caput* da Lei 9.504/97). Quanto aos bens particulares, a União permitiu a realização de propaganda eleitoral por meio de fixação de faixas, placas, cartazes, pinturas ou inscrições, independentemente de licença municipal ou autorização da Justiça Eleitoral, a teor do §2º, do art. 37, da Lei n.º9.504/97.

A Lei n.º 4.737/65, Código Eleitoral, recepcionado pela Constituição, não admite propaganda eleitoral que prejudique a higiene e a estética urbana ou contravenha posturas municipais ou, ainda, qualquer outra restrição de direito (art. 243, VIII). Portanto, o Código Eleitoral, em consonância com a autonomia política do Município (art. 18, da CRFB), admite que o legislador municipal estatua regras sobre o controle da poluição visual em prol da preservação estética da cidade. Não é por outro motivo que o art. 14 da Res. 22.718/2008 faz ressalva ao fim do dispositivo:

> "Art. 14. Em bens particulares, independe de obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral a veiculação de propaganda eleitoral por meio da fixação de faixas, placas, cartazes, pinturas ou inscrições, que não excedam a 4 m2 **e que não contrariem a legislação, inclusive a que dispõe sobre posturas municipais** (Lei nº 9.504/97, art. 37, § 2º)." (grifo nosso)

Como é cediço, a propaganda eleitoral é espécie do gênero propaganda. A utilização de muros e fachadas de bens particulares para anúncios de qualquer espécie deve sujeitar-se aos limites impostos pela legislação municipal. A propaganda eleitoral não goza de "imunidade" a estas posturas municipais, devendo obedecer às normas cabíveis editadas pelo Município para a preservação da estética urbana. Nesse sentido, é pertinente a lição de Hely Lopes Meirelles:

> "A *proteção estética da cidade e de seus arredores* enseja as mais diversas limitações ao uso da propriedade particular. Desde a forma, altura e disposição das construções até a apresentação das fachadas e o levantamento de muros sujeitam-se a imposições edilícias, destinadas a compor harmoniosamente e a dar boa aparência às edificações urbanas.
>
> A *colocação de anúncios e cartazes* (...) é outro aspecto sujeito a regulamentação edilícia, em benefício da estética urbana. Na realidade, nada compromete mais a boa aparência de uma cidade que o mau gosto e a impropriedade de certos anúncios em dimensões avantajadas e cores gritantes, que tiram a vista panorâmica de belos sítios urbanos e entram em conflito estético com o ambiente que os rodeia. (...) Bem por isso, dispõe o Município do poder de regular (...) e conter tal atividade na área urbana e em seus arredores, como medida de proteção estética da cidade."[1]

De qualquer forma, a atuação legislativa local não pode aniquilar o direito do cidadão, eleitor ou candidato, expressar a sua opção político-partidária e arregimentar outras pessoas em razão da exposição de suas idéias veiculadas nas propagandas eleitorais, sob pena de violar os princípios federativo (art. 18, da CRFB) e democrático (art. 1º, parágrafo único da CRFB), bem como macular o direito fundamental à liberdade de expressão (incs. IV e IX, do art. 5º, da CRFB). Desse modo, não pode a lei municipal preocupar-se com o fato de se tratar de propaganda eleitoral o anúncio objeto da proibição, uma vez que não cabe ao Município adentrar no mérito de definir o que a caracterize. A restrição deve aplicar-se a toda e qualquer propaganda que venha a prejudicar a estética urbana e a harmonia paisagística da cidade, notadamente os anúncios pintados diretamente nas fachadas. Caso contrário, o Município exorbitaria de sua competência típica, posto que a definição do que seja propaganda eleitoral é matéria que se encarta, como já esclarecido, na esfera privativa da União (art. 22, I da CRFB).

---

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 564-565

Concluímos, portanto, em consonância com a interpretação sistemática do art. 37 e § 2º da Lei 9.504/97 com o art. 243, inc. VIII, do Código Eleitoral, o Município, no desempenho de seu poder de polícia, para preservação da higiene e estética urbana do seu território, pode estatuir normas que visem controlar a poluição visual provocada pela pintura de anúncios em fachadas particulares, mesmo que venham a repercutir indiretamente sobre a propaganda de candidatos a cargos eletivos. Ressalvamos, por derradeiro, que não pode a legislação municipal restringir a vedação almejada à veiculação de propaganda eleitoral, sob pena de exorbitar de sua competência e invadir a esfera privativa da União (art. 22, I da CRFB).

É o parecer, s. m. j.,

Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos
Assessor Jurídico

Aprovo o parecer.

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 08 de julho de 2008.

GCFMS\prl
H:\2008\20080821.DOC

CJ nº 1343/08

Rio de Janeiro, 13 de novembro de 2008.

Exmº Sr.
Vereador Wilson Barbosa
M.D. Presidente da
Câmara Municipal de
HOLAMBRA - SP

Senhor Presidente,

Em resposta à sua solicitação, recebida em 07 de novembro, remetemos-lhe, Parecer nº 1328/2008.

Agradecemos mais uma vez a confiança depositada neste Instituto, cujos pareceres se destinam a dar a melhor e mais segura orientação a nossos associados.

Cordialmente,

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

MARN\prl

Considerando serem as normas de acumulação excepcionais, por isto que de aplicação restrita, não há como o Município ampliá-las, dando tratamento privilegiado ao servidor eleito Vereador sem com isso ofender não só o princípio da não cumulatividade, como também o da isonomia. Fato é que na hipótese de incompatibilidade de horários, que é o caso daqueles que cumprem jornada de trabalho em regime de escala não poderá ocorrer a acumulação.

Diante disto, forçoso é concluir pela inconstitucionalidade do projeto de lei por ferir o princípio da isonomia (art. 5 da Constituição) e o da não cumulatividade (art.38, II e III da Constituição).

É o parecer, s. m. j.

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Assessor Jurídico

Aprovo o parecer.

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 13 de novembro de 2008.

MARN\prl
H:\2008\20081328.DOC

PARECER

Nº: 1328/08[1]

- PG - Processo Legislativo. Emenda à Lei Orgânica. Nepotismo. Alteração do Estatuto dos Servidores Públicos. Servidor que exerce mandato eletivo. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente sobre a constitucionalidade e legalidade da Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 01/2008 e do substitutivo nº 01/2008 a esta PELOM, que tratam sobre nepotismo.

Solicita, ainda, análise do Projeto de Lei Complementar nº 82/2008, de autoria do Chefe do Executivo, que altera o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais para estabelecer regras acerca da flexibilização da jornada de trabalho de servidor que exerce mandato eletivo.

RESPOSTA:

1 – Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 01/2008 e substitutivo nº 01/2008 à PELOM nº 01/2008

Devido à urgência solicitada, indicamos ao consulente a leitura de recente trabalho do IBAM intitulado "A súmula vinculante nº 13 e o nepotismo nos Municípios" disponível em nossa *home page* (ww.ibam.org.br) no qual foi traçada toda a evolução de entendimentos que levaram à edição da Súmula Vinculante nº 13 e seus efeitos para os Municípios.

Posto isto, esclarecemos que o texto sumular consolida a interpretação do STF sobre a proibição à nomeação de parentes para cargos e funções de confiança na Administração Pública, atinge até o **terceiro grau na linha reta e colateral, sem distinção entre os parentes consangüíneos e afins**, nestes termos:

> *"A nomeação de **cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive**, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido*

[1] **Parecer solicitado pelo Vereador Wilson Barbosa e pelo Dr. João Costa, respectivamente, Presidente e Diretor Jurídico da Câmara Municipal de Holambra - SP**

CJ nº 1444/08

Rio de Janeiro, 08 de dezembro de 2008.

Exmº Sr.
Vereador Wilson Barbosa
M.D. Presidente da
Câmara Municipal de
HOLAMBRA - SP

Senhor Presidente,

Em resposta à sua solicitação, recebida em 03 de dezembro, remetemos-lhe, Parecer nº 1429/2008, bem como cópia do Enunciado nº 0009/2004.

Agradecemos mais uma vez a confiança depositada neste Instituto, cujos pareceres se destinam a dar a melhor e mais segura orientação a nossos associados.

Cordialmente,

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

RCA\prl

PARECER

Nº: 1429/08[1]

- PG – Projeto de lei complementar sobre a execução de atividades de Técnicos de Raio-X sob a forma de plantão à distância. Comentários.

CONSULTA:

Trata-se de consulta sobre a legalidade de projeto de lei complementar nº 15/2008, que "dispõe sobre a execução de atividades de Técnicos de Raio-X sob a forma de plantão à distância".

RESPOSTA:

Preliminarmente vale salientar que a matéria objeto da consulta não se encarta dentre as previstas na Constituição Federal como próprias de lei complementar, daí dever ser versada em lei ordinária. Sobre o tema reportamo-nos aos Pareceres anexos ao Enunciado nº 0009/2004. do IBAM, anexo.

A instituição dos denominados plantões à distância é reconhecida pelos Conselhos Federal e Estaduais de medicina como prática lícita e acordada entre o médico e a instituição onde exerce sua profissão.

No âmbito da Administração Pública a regulamentação destes plantões e a forma de sua remuneração deverão estar contemplados em lei municipal, tal como ora se propõe. Lícito, portanto, é o presente projeto de lei. Não obstante, há que se observar a necessidade de pequenos reparos no seu conteúdo.

Há que se observar, entretanto, que a profissão de Técnico em Radiologia está nacionalmente regulamentada pela Lei nº 7.394/85 e Decreto nº 92.790/86. Em face dos perigos à saúde provocados pela exposição aos raios-x, o exercício desta profissão recebe tratamento diferenciado na regulamentação de sua jornada de trabalho, com a previsão de jornada semanal máxima de 24 h (art. 30 do Decreto nº 92.790/86).

Tal regra deve ser observada no âmbito da Administração Pública, por se tratar de norma de proteção à saúde do trabalhador. A exposição do

[1] **Parecer solicitado pelo Vereador Wilson Barbosa, Presidente da Câmara Municipal de Holambra - SP**

Considerando serem as normas de acumulação excepcionais, por isto que de aplicação restrita, não há como o Município ampliá-las, dando tratamento privilegiado ao servidor eleito Vereador sem com isso ofender não só o princípio da não cumulatividade, como também o da isonomia. Fato é que na hipótese de incompatibilidade de horários, que é o caso daqueles que cumprem jornada de trabalho em regime de escala não poderá ocorrer a acumulação.

Diante disto, forçoso é concluir pela inconstitucionalidade do projeto de lei por ferir o princípio da isonomia (art. 5 da Constituição) e o da não cumulatividade (art.38, II e III da Constituição).

É o parecer, s. m. j.

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Assessor Jurídico

Aprovo o parecer.

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 13 de novembro de 2008.

MARN\prl
H:\2008\20081328.DOC

em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a constituição federal." (grifo nosso)

Diante disto, cumpre esclarecer que tanto a redação da Proposta de Emenda a LOM quanto o substitutivo remetido a exame, estendem o conceito de nepotismo para situações outras não abrangidas pela Súmula 13, além de apresentarem inúmeras outras inconstitucionalidades, tais como: falta de clareza e objetividade.

Exemplificativamente, pode-se cita, dentre as impropriedades verificadas: (i) distinção entre filhos adotivos e não adotivos - objeto de vedação pelo §6º, art. 227 da Constituição; (ii) a proibição de contratar com o Município decorre da vedação imposta pelo artigo 9º da Lei de Licitações, não se trata aqui de nepotismo, mas de norma geral de licitações e contratos cuja competência legislativa foi reservada a União pela Constituição. No mais, ambas as redações estão por demais confusas, dando margem a inúmeras interpretações.

Fato é que de acordo com o entendimento do próprio STF a vedação ao nepotismo decorre diretamente dos princípios da moralidade e da impessoalidade estabelecidos na Consituição, ou seja, a prática é vedada independente de previsão na Lei Orgânica Municipal.

Por tal razão, entendemos que o Projeto de Lei Orgânica não merece prosperar por ser inócuo, na medida que o Executivo e Legislativo Municipais estão vinculados à decisão exarada na Súmula Vinculante nº 13 do STF, independente de previsão na Lei Orgânica, não obstante é viável, por via de emenda, dar ao dispositivo em questão a redação do enunciado da referida Súmula do STF.

2 - Projeto de Lei Complementar nº 12/2008

Conforme autorização constante do artigo 38, III, da Constituição, o servidor público ocupante de cargo ou emprego efetivo investido no mandato de Vereador pode acumular os cargos, desde que haja compatibilidade de horários, hipótese em que perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo.

Do permissivo constitucional extraí-se, por óbvio, que o servidor deve cumprir sua jornada de trabalho no cargo efetivo do Poder Executivo e, após isso, se dedicar à atuação parlamentar. Nos Municípios de pequeno porte, não raro, há pouco volume de atividades administrativas e as sessões parlamentares ocorrem após o expediente normal de trabalho.

PARECER

Nº: 1429/08[1]

- PG – Projeto de lei complementar sobre a execução de atividades de Técnicos de Raio-X sob a forma de plantão à distância. Comentários.

CONSULTA:

Trata-se de consulta sobre a legalidade de projeto de lei complementar nº 15/2008, que "dispõe sobre a execução de atividades de Técnicos de Raio-X sob a forma de plantão à distância".

RESPOSTA:

Preliminarmente vale salientar que a matéria objeto da consulta não se encarta dentre as previstas na Constituição Federal como próprias de lei complementar, daí dever ser versada em lei ordinária. Sobre o tema reportamo-nos aos Pareceres anexos ao Enunciado nº 0009/2004. do IBAM, anexo.

A instituição dos denominados plantões à distância é reconhecida pelos Conselhos Federal e Estaduais de medicina como prática lícita e acordada entre o médico e a instituição onde exerce sua profissão.

No âmbito da Administração Pública a regulamentação destes plantões e a forma de sua remuneração deverão estar contemplados em lei municipal, tal como ora se propõe. Lícito, portanto, é o presente projeto de lei. Não obstante, há que se observar a necessidade de pequenos reparos no seu conteúdo.

Há que se observar, entretanto, que a profissão de Técnico em Radiologia está nacionalmente regulamentada pela Lei nº 7.394/85 e Decreto nº 92.790/86. Em face dos perigos à saúde provocados pela exposição aos raios-x, o exercício desta profissão recebe tratamento diferenciado na regulamentação de sua jornada de trabalho, com a previsão de jornada semanal máxima de 24 h (art. 30 do Decreto nº 92.790/86).

Tal regra deve ser observada no âmbito da Administração Pública, por se tratar de norma de proteção à saúde do trabalhador. A exposição do

[1] **Parecer solicitado pelo Vereador Wilson Barbosa, Presidente da Câmara Municipal de Holambra - SP**

Técnico a período superior ao definido na legislação federal representa perigos à sua saúde do trabalhador. Dessa feita, este limite deverá ser observado ao se tratar da escala de plantões à distância, devendo constar do referido projeto de lei.

É o parecer, s.m.j.

André Gonçalves Caldeira Brant
Assessor Jurídico

Aprovo o parecer.

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 08 de dezembro de 2008.

AGCB\prl
H:\2008\20081429.DOC

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

CEPAM – CAJ nº 490/2008
Processo FPFL nº 230/2008

São Paulo, 1° de dezembro de 2008

Senhor Presidente

Encaminhamos a Vossa Excelência o anexo Parecer CEPAM nº 27.343, elaborado pela técnica Gabriela Moccia de Olveira Cruz, da Coordenadoria de Assistência Jurídica.

Atenciosamente.

LUCIANA TEMER CASTELO BRANCO
Coordenadora de Assistência Jurídica

Excelentíssimo Senhor
Wilson Barbosa
Presidente da
Câmara Municipal da
Estância Turística de
Holambra -SP

CAJ/val

Avenida Professor Lineu Prestes, 913 - Cidade Universitária - São Paulo - SP
CEP 05508-000 - Tel. (0xx11) 3811-0300 - FAX (0xx11) 3813-5969
Homepage http://www.cepam.sp.gov.br e-mail: fpfl@cepam.sp.gov.br

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

Parecer CEPAM nº **27.343**
Processo FPFL nº 230/2008
Interessada: Câmara Municipal de Holambra
Vereador Wilson Barbosa, Presidente

PREFEITURA MUNICIPAL. SERVIDOR PÚBLICO. HORÁRIO DE TRABALHO. Projeto de Lei que propõe adequação da escala de trabalho de servidor público eleito Vereador para atender a todas as sessões da Câmara Municipal de Holambra. Adequação da propositura pelo Chefe do Executivo. Ilegalidade do texto apresentado no *caput* e legalidade dos parágrafos 1º e 2º do artigo 157.*

CONSULTA

A Câmara Municipal de Holambra consulta este Centro de Estudos por meio de seu Presidente, Vereador Wilson Barbosa, a fim de solicitar parecer acerca da constitucionalidade, legalidade e adequação do Projeto de Lei Complementar nº 12/2008, que altera o artigo 157 da Lei Complementar nº 052, de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais.

PARECER

O Projeto de Lei nº 12/2008, submetido à apreciação deste Centro de Estudos, para análise de sua constitucionalidade e legalidade, tem a finalidade de substituir o artigo 157 da Lei Complementar nº 52, Estatuto dos Servidores Municipais de Holambra, cujo texto determina:

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

"Art. 157- O horário de trabalho será fixado pela autoridade competente, de acordo com a natureza e a necessidade do serviço, cuja duração não poderá ser superior a oito horas diárias e quarenta e quatro horas semanais.

Parágrafo único- Não se aplica o disposto no 'caput' deste artigo aos exercentes de cargo em comissão, que permanecerão a livre disposição da autoridade nomeante".

O Prefeito propõe alteração do artigo 157, que passaria a vigorar com o seguinte texto:

"Art. 157 - O horário de trabalho será fixado nos editais de concurso público ou processo seletivo podendo ser alterado pela autoridade competente mediante Decreto, resguardado o disposto no Artigo 37 Inciso XV, e Artigo 7º, inciso XIII, todos da Constituição Federal.

Parágrafo 1º - O servidor que ocupar cargo eletivo junto ao Poder Legislativo e cumprir jornada de trabalho por escala terá assegurado o direito de não ser convocado nos dias e horários em que haja Sessão Legislativa, independente de ser Sessão Ordinária, Extraordinária ou Solene; mediante adequação da escala de horário de trabalho, ou compensação de horas, para fins de garantir o exercício de seu mandato.

Parágrafo 2º - Não se aplica o disposto no 'caput' deste artigo aos cargos em comissão de livre nomeação e exoneração que permanecerão à disposição da autoridade nomeante".

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

Inicialmente, é importante ressaltar que a Lei Orgânica do Município de Holambra determina, em seu artigo 10, XXIII, ser de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal a disposição sobre o regime jurídico dos servidores municipais.

Essa determinação está de acordo com o artigo 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal, que define ser de competência privativa do Chefe do Executivo as leis que disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimentos do cargo e estabilidade, bem como de acordo com o artigo 30, I, também da CF, que atribui ao Município a competência para legislar sobre interesse local. Entendemos, assim, que, quanto a sua iniciativa, o projeto de lei encontra-se adequado.

Após essa análise, passaremos ao projeto e sua viabilidade:

Primeiramente, a redação do *caput* do artigo 157 se mostra equivocada no que tange à escolha do instrumento para estabelecer o horário de trabalho dos servidores. Os editais de concurso público ou processo seletivo se destinam a dispor sobre as regras para organização e funcionamento do concurso público e não organização e funcionamento das atividades públicas. Deste modo, o meio mais adequado para estabelecer horário de trabalho dos servidores não é outro senão a lei. Disposições sobre jornada de trabalho não devem ser fixadas em edital de convocação e, conseqüentemente, o texto do projeto, como apresentado, evidencia ilegalidade.

Em segundo lugar, é possível notar que o parágrafo 1° do Projeto de Lei pretende possibilitar o integral exercício do mandato dos servidores eleitos vereadores. Vejamos, portanto, o artigo 38, incisos I e III, da CF:

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

"Art.38 – Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício do mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

.....

II – investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela remuneração;

III – investido no mandato de vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior."

É certo que o constituinte originário, ao normatizar sobre servidor eleito Vereador, preocupou-se em preservar o exercício das funções de servidor detentor de cargo efetivo ou emprego permanente aliado ao exercício da vereança. Podemos notar também que esse dispositivo constitucional, ao garantir a possibilidade do exercício concomitante das funções, responsabilizou diretamente o servidor eleito Vereador pela compatibilização dos seus horários. Caso o servidor consiga, durante o exercício das funções, compatibilizar seu horário com o exercício do mandato eletivo, terá assegurado o direito de perceber as vantagens do seu cargo efetivo ou emprego permanente, sem prejuízo da remuneração eletiva. Caso não consiga, lhe será aplicada a regra do inciso I, ou seja, deverá se afastar do cargo ou emprego para exercício do mandato, podendo optar por uma das remunerações.

A despeito desse dispositivo, o Prefeito de Holambra pretende avocar para a Administração local a responsabilidade de garantir a compatibilidade de

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

horários dos servidores eleitos vereadores, criando regras para a Administração Pública que visam garantir que o servidor eleito Vereador (que trabalhe em regime de escala) não seja convocado nos dias e horários em que haja sessão legislativa na Câmara dos Vereadores, sejam elas ordinárias, extraordinárias ou solenes, mediante adequação da sua escala de horário de trabalho ou compensação de horas.

O Projeto de Lei ora analisado possibilita aos servidores municipais eleitos para o cargo de Vereador comparecerem a todas as sessões da Câmara Municipal de Holambra, sem prejuízo das obrigações inerentes do seu cargo efetivo ou emprego permanente na Administração Pública. Vale, de toda forma, advertir que a Constituição, no seu artigo 55, inciso III, somente indica perda de mandato quando o parlamentar deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, a um terço das sessões **ordinárias** da casa, bem como vale ressaltar que as sessões solenes e extraordinárias não são remuneradas.

Contudo, e apesar dos esforços para garantir a compatibilização dos horários, a lei pode vir a ofender o princípio da eficiência do serviço público, que, dependendo do número e das especificidades do cargo efetivo ou emprego permanente dos servidores eleitos vereadores, poderia causar ao Poder Público dificuldades com a elaboração e, principalmente, com a conciliação dos horários de escala de trabalho dos funcionários, bem como dificuldade para conduzir o sistema de compensação de horas.

O Projeto de Lei, em nosso entendimento, visa possibilitar o integral exercício da vereança daqueles servidores eleitos. Mas, eventualmente, o interesse público poderá ser sobrepujado pelo exercício integral do mandato do servidor eleito Vereador, que poderá desfalcar a Administração Pública pela insuficiência do exercício da sua função primeira.

Tal eventualidade poderia ocorrer, não obstante as sessões ordinárias e solenes da Câmara serem previamente agendadas, e as extraordinárias contarem com um prazo mínimo de 24 horas para realização (conforme disposto no parágrafo 2º do art. 181 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Holambra), uma vez que a Administração Pública pode não conseguir readequar a escala de trabalho do servidor em tempo hábil, ou, a depender das circunstâncias, não proporcionar ao servidor a compensação das horas necessárias em horário adequado e tempo determinado, ferindo, assim, o princípio da eficiência que permeia as atividades, ações e motivações da Administração Pública.

Após essas considerações, recomendamos duas medidas:

1) A supressão do *caput* do artigo 157 do Projeto ora apresentado, que é ilegal ao determinar que o edital de concurso público ou processo seletivo estabeleça a jornada de trabalho dos servidores. Por meio de uma emenda supressiva, deve-se manter o *caput* da lei vigente.

2) Análise pela Câmara do parágrafo 1º do artigo 157, sobre a conveniência e oportunidade da sua aprovação, de acordo com a realidade do Município de Holambra, e tendo como base o princípio da eficiência do serviço público, apesar do seu texto não apresentar nenhuma ilegalidade.

Cumpre-nos informar também que o poder de emenda afeto ao Poder Legislativo nos projetos cuja iniciativa é do Prefeito, é limitado, razão pela qual a Câmara deve adotar critérios de forma a não usurpar a competência privativa do Chefe do Executivo. Parece-nos, todavia, que a Câmara deveria abster-se de apresentar emenda ao parágrafo 1º do artigo 157, com o intuito de responsabilizar a Municipalidade pela liberação do servidor que foi eleito Vereador, quando estiver

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

em regime de plantão, já que é justamente este o objetivo do projeto apresentado pelo Prefeito, mais especificamente pela Prefeitura, que é o órgão competente para regular sobre a matéria.

Por derradeiro, em relação ao parágrafo 2º do artigo 157, a aprovação do texto pela Câmara pode se dar conforme apresentado, pois nele não há nenhuma ilegalidade.

É o parecer.

São Paulo, 1° de dezembro 2008

GABRIELA MOCCIA DE OLIVEIRA CRUZ
Advogada

MAÍRA FERREIRA DOS SANTOS
Estagiária

De acordo, encaminhe-se.

LUCIANA TEMER CASTELO BRANCO
Coordenadora de Assistência Jurídica

(*) Parecer elaborado em 14/11/2008.

CAJ/gmoc/mtv

CJ nº 1343/08

Rio de Janeiro, 13 de novembro de 2008.

Exmº Sr.
Vereador Wilson Barbosa
M.D. Presidente da
Câmara Municipal de
HOLAMBRA - SP

Senhor Presidente,

Em resposta à sua solicitação, recebida em 07 de novembro, remetemos-lhe, Parecer nº 1328/2008.

Agradecemos mais uma vez a confiança depositada neste Instituto, cujos pareceres se destinam a dar a melhor e mais segura orientação a nossos associados.

Cordialmente,

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

MARN\prl

Considerando serem as normas de acumulação excepcionais, por isto que de aplicação restrita, não há como o Município ampliá-las, dando tratamento privilegiado ao servidor eleito Vereador sem com isso ofender não só o princípio da não cumulatividade, como também o da isonomia. Fato é que na hipótese de incompatibilidade de horários, que é o caso daqueles que cumprem jornada de trabalho em regime de escala não poderá ocorrer a acumulação.

Diante disto, forçoso é concluir pela inconstitucionalidade do projeto de lei por ferir o princípio da isonomia (art. 5 da Constituição) e o da não cumulatividade (art.38, II e III da Constituição).

É o parecer, s. m. j.

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Assessor Jurídico

Aprovo o parecer.

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 13 de novembro de 2008.

MARN\prl
H:\2008\20081328.DOC

em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a constituição federal." (grifo nosso)

Diante disto, cumpre esclarecer que tanto a redação da Proposta de Emenda a LOM quanto o substitutivo remetido a exame, estendem o conceito de nepotismo para situações outras não abrangidas pela Súmula 13, além de apresentarem inúmeras outras inconstitucionalidades, tais como: falta de clareza e objetividade.

Exemplificativamente, pode-se cita, dentre as impropriedades verificadas: (i) distinção entre filhos adotivos e não adotivos - objeto de vedação pelo §6º, art. 227 da Constituição; (ii) a proibição de contratar com o Município decorre da vedação imposta pelo artigo 9º da Lei de Licitações, não se trata aqui de nepotismo, mas de norma geral de licitações e contratos cuja competência legislativa foi reservada a União pela Constituição. No mais, ambas as redações estão por demais confusas, dando margem a inúmeras interpretações.

Fato é que de acordo com o entendimento do próprio STF a vedação ao nepotismo decorre diretamente dos princípios da moralidade e da impessoalidade estabelecidos na Consituição, ou seja, a prática é vedada independente de previsão na Lei Orgânica Municipal.

Por tal razão, entendemos que o Projeto de Lei Orgânica não merece prosperar por ser inócuo, na medida que o Executivo e Legislativo Municipais estão vinculados à decisão exarada na Súmula Vinculante nº 13 do STF, independente de previsão na Lei Orgânica, não obstante é viável, por via de emenda, dar ao dispositivo em questão a redação do enunciado da referida Súmula do STF.

2 - Projeto de Lei Complementar nº 12/2008

Conforme autorização constante do artigo 38, III, da Constituição, o servidor público ocupante de cargo ou emprego efetivo investido no mandato de Vereador pode acumular os cargos, desde que haja compatibilidade de horários, hipótese em que perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo.

Do permissivo constitucional extraí-se, por óbvio, que o servidor deve cumprir sua jornada de trabalho no cargo efetivo do Poder Executivo e, após isso, se dedicar à atuação parlamentar. Nos Municípios de pequeno porte, não raro, há pouco volume de atividades administrativas e as sessões parlamentares ocorrem após o expediente normal de trabalho.

PARECER

Nº: 1328/08[1]

- PG - Processo Legislativo. Emenda à Lei Orgânica. Nepotismo. Alteração do Estatuto dos Servidores Públicos. Servidor que exerce mandato eletivo. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente sobre a constitucionalidade e legalidade da Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 01/2008 e do substitutivo nº 01/2008 a esta PELOM, que tratam sobre nepotismo.

Solicita, ainda, análise do Projeto de Lei Complementar nº 82/2008, de autoria do Chefe do Executivo, que altera o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais para estabelecer regras acerca da flexibilização da jornada de trabalho de servidor que exerce mandato eletivo.

RESPOSTA:

1 – Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 01/2008 e substitutivo nº 01/2008 à PELOM nº 01/2008

Devido à urgência solicitada, indicamos ao consulente a leitura de recente trabalho do IBAM intitulado "A súmula vinculante nº 13 e o nepotismo nos Municípios" disponível em nossa *home page* (ww.ibam.org.br) no qual foi traçada toda a evolução de entendimentos que levaram à edição da Súmula Vinculante nº 13 e seus efeitos para os Municípios.

Posto isto, esclarecemos que o texto sumular consolida a interpretação do STF sobre a proibição à nomeação de parentes para cargos e funções de confiança na Administração Pública, atinge até o **terceiro grau na linha reta e colateral, sem distinção entre os parentes consangüíneos e afins**, nestes termos:

> *"A nomeação de **cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive**, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido*

[1] **Parecer solicitado pelo Vereador Wilson Barbosa e pelo Dr. João Costa, respectivamente, Presidente e Diretor Jurídico da Câmara Municipal de Holambra - SP**

CJ nº 1343/08

Rio de Janeiro, 13 de novembro de 2008.

Exmº Sr.
Vereador Wilson Barbosa
M.D. Presidente da
Câmara Municipal de
HOLAMBRA - SP

Senhor Presidente,

Em resposta à sua solicitação, recebida em 07 de novembro, remetemos-lhe, Parecer nº 1328/2008.

Agradecemos mais uma vez a confiança depositada neste Instituto, cujos pareceres se destinam a dar a melhor e mais segura orientação a nossos associados.

Cordialmente,

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

MARN\prl

Considerando serem as normas de acumulação excepcionais, por isto que de aplicação restrita, não há como o Município ampliá-las, dando tratamento privilegiado ao servidor eleito Vereador sem com isso ofender não só o princípio da não cumulatividade, como também o da isonomia. Fato é que na hipótese de incompatibilidade de horários, que é o caso daqueles que cumprem jornada de trabalho em regime de escala não poderá ocorrer a acumulação.

Diante disto, forçoso é concluir pela inconstitucionalidade do projeto de lei por ferir o princípio da isonomia (art. 5 da Constituição) e o da não cumulatividade (art.38, II e III da Constituição).

É o parecer, s. m. j.

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Assessor Jurídico

Aprovo o parecer.

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 13 de novembro de 2008.

MARN\prl
H:\2008\20081328.DOC

em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a constituição federal." (grifo nosso)

Diante disto, cumpre esclarecer que tanto a redação da Proposta de Emenda a LOM quanto o substitutivo remetido a exame, estendem o conceito de nepotismo para situações outras não abrangidas pela Súmula 13, além de apresentarem inúmeras outras inconstitucionalidades, tais como: falta de clareza e objetividade.

Exemplificativamente, pode-se cita, dentre as impropriedades verificadas: (i) distinção entre filhos adotivos e não adotivos - objeto de vedação pelo §6º, art. 227 da Constituição; (ii) a proibição de contratar com o Município decorre da vedação imposta pelo artigo 9º da Lei de Licitações, não se trata aqui de nepotismo, mas de norma geral de licitações e contratos cuja competência legislativa foi reservada a União pela Constituição. No mais, ambas as redações estão por demais confusas, dando margem a inúmeras interpretações.

Fato é que de acordo com o entendimento do próprio STF a vedação ao nepotismo decorre diretamente dos princípios da moralidade e da impessoalidade estabelecidos na Consituição, ou seja, a prática é vedada independente de previsão na Lei Orgânica Municipal.

Por tal razão, entendemos que o Projeto de Lei Orgânica não merece prosperar por ser inócuo, na medida que o Executivo e Legislativo Municipais estão vinculados à decisão exarada na Súmula Vinculante nº 13 do STF, independente de previsão na Lei Orgânica, não obstante é viável, por via de emenda, dar ao dispositivo em questão a redação do enunciado da referida Súmula do STF.

2 - Projeto de Lei Complementar nº 12/2008

Conforme autorização constante do artigo 38, III, da Constituição, o servidor público ocupante de cargo ou emprego efetivo investido no mandato de Vereador pode acumular os cargos, desde que haja compatibilidade de horários, hipótese em que perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo.

Do permissivo constitucional extraí-se, por óbvio, que o servidor deve cumprir sua jornada de trabalho no cargo efetivo do Poder Executivo e, após isso, se dedicar à atuação parlamentar. Nos Municípios de pequeno porte, não raro, há pouco volume de atividades administrativas e as sessões parlamentares ocorrem após o expediente normal de trabalho.

PARECER

Nº: 1328/08[1]

- PG - Processo Legislativo. Emenda à Lei Orgânica. Nepotismo. Alteração do Estatuto dos Servidores Públicos. Servidor que exerce mandato eletivo. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente sobre a constitucionalidade e legalidade da Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 01/2008 e do substitutivo nº 01/2008 a esta PELOM, que tratam sobre nepotismo.

Solicita, ainda, análise do Projeto de Lei Complementar nº 82/2008, de autoria do Chefe do Executivo, que altera o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais para estabelecer regras acerca da flexibilização da jornada de trabalho de servidor que exerce mandato eletivo.

RESPOSTA:

1 – Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 01/2008 e substitutivo nº 01/2008 à PELOM nº 01/2008

Devido à urgência solicitada, indicamos ao consulente a leitura de recente trabalho do IBAM intitulado "A súmula vinculante nº 13 e o nepotismo nos Municípios" disponível em nossa *home page* (ww.ibam.org.br) no qual foi traçada toda a evolução de entendimentos que levaram à edição da Súmula Vinculante nº 13 e seus efeitos para os Municípios.

Posto isto, esclarecemos que o texto sumular consolida a interpretação do STF sobre a proibição à nomeação de parentes para cargos e funções de confiança na Administração Pública, atinge até o **terceiro grau na linha reta e colateral, sem distinção entre os parentes consangüíneos e afins**, nestes termos:

> *"A nomeação de **cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive**, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido*

[1] **Parecer solicitado pelo Vereador Wilson Barbosa e pelo Dr. João Costa, respectivamente, Presidente e Diretor Jurídico da Câmara Municipal de Holambra - SP**

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

CEPAM – CAJ nº 458/2008
Processo FPFL nº 230/2008

São Paulo, 6 de novembro de 2008

Senhor Presidente

Encaminhamos a Vossa Excelência o anexo Parecer CEPAM nº 27.311, elaborado pelo técnico José Roberto L. de Andrade, da Coordenadoria de Assistência Jurídica.

Atenciosamente.

LUCIANA TEMER CASTELO BRANCO
Coordenadora de Assistência Jurídica

Excelentíssimo Senhor
Wilson Barbosa
Presidente da
Câmara Municipal da
Estância Turística de
Holambra -SP

CAJ/val

Avenida Professor Lineu Prestes, 913 - Cidade Universitária - São Paulo - SP
CEP 05508-000 - Tel. (0xx11) 3811-0300 - FAX (0xx11) 3813-5969
Homepage http://www.cepam.sp.gov.br e-mail: fpfl@cepam.sp.gov.br

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

Parecer CEPAM nº **27.311**
Processo FPFL nº 230/2008
Interessada: Câmara Municipal de Holambra
Vereador Wilson Barbosa, Presidente

CÂMARA MUNICIPAL. SERVIDOR PÚBLICO. Vantagem. Incorporação. A incorporação se dará nos moldes previstos na lei municipal que a concedeu.*

CONSULTA

Pergunta-nos a Câmara Municipal de Holambra sobre a legalidade de Projeto de Lei Complementar de iniciativa do Prefeito, que institui incorporação ao servidor público, nos termos que a lei especifica.

PARECER

Diante da consulta formulada, temos a responder que a União, os Estados e os Municípios são titulares de competências próprias, dentre as quais a de organizar seus serviços, tendo em vista seus interesses e suas peculiaridades.

Evidentemente que a organização de seu funcionalismo deverá se submeter aos preceitos inscritos na Constituição Federal, que, no Capítulo VII, Seções I e II, dá os parâmetros a serem observados pelas Administrações Públicas em todas as esferas de Poder, estabelecendo regras nos artigos 37 a 41, de observância obrigatória quando se legisla para servidores públicos.

Ora, cada esfera de governo legisla sobre a organização de seus servidores, estabelecendo os seus direitos e deveres, tendo por parâmetro o disposto na Constituição Federal.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

Isto posto, não há óbice de se aprovar o referido Projeto, que trata de matéria cuja iniciativa é privativa do Prefeito.

No projeto apresentado, não necessitaria, ou melhor, não se deveria fazer menção ao artigo 133 da Constituição Estadual.

Diga-se, aliás, que não deve constar do texto do Projeto de Lei a menção ao artigo 133 da Constituição do Estado, vez que a instituição da vantagem decorre tão-somente da lei local.

Por fim, por se tratar de uma vantagem caracterizada como despesa com pessoal, não se pode olvidar que deverá ser observado o disposto no § 1º do artigo 169 da Constituição Federal, além da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que toca aos artigos 17 a 23, todos referentes ao limite de despesa com pessoal.

É o que temos a ponderar.

Paulo, 6 de novembro de 2008

JOSÉ ROBERTO L. DE ANDRADE
Advogado

De acordo, encaminhe-se.

LUCIANA TEMER CASTELO BRANCO
Coordenadora de Assistência Jurídica

(*) Parecer elaborado em 31/10/2008.

CAJ/jra/mtv

CJ nº 1299/08

Rio de Janeiro, 05 de novembro de 2008.

Exmº Sr.
Vereador Wilson Barbosa
M.D. Presidente da
Câmara Municipal de
HOLAMBRA - SP

Senhor Presidente,

Em resposta à sua solicitação, recebida em 24 de outubro, r remetemos-lhe, Parecer nº 1285/2008.

Agradecemos mais uma vez a confiança depositada neste Instituto, cujos pareceres se destinam a dar a melhor e mais segura orientação a nossos associados.

Cordialmente,

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

AGCB\prl

PARECER

Nº: 1285/08[1]

- SM - Servidor público. Projeto de lei que dá ao servidor efetivo o direito à incorporação de vencimentos percebidos em cargo ou função pública. Vedação do art. 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal.

CONSULTA:

Trata-se de consulta da Câmara Municipal sobre a possibilidade de ser aprovado projeto de lei, de iniciativa do Executivo, que institui o direito de o servidor efetivo incorporar a remuneração proveniente do desempenho de cargo ou função diversos do cargo efetivo para o qual foi nomeado.

RESPOSTA:

O art. 169, da Constituição Republicana preconiza que:

> "Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.
>
> § 1º. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:
>
> I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
>
> II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista."

Além das previsões de gastos nas leis orçamentárias, há que se observar que a Lei complementar nº 101/00, art. 21, parágrafo único, veda o

[1] **Parecer solicitado pelo Vereador Wilson Barbosa, Presidente da Câmara Municipal de Holambra - SP**

aumento de despesa com pessoal nos últimos cento e oitenta dias do mandato, *in verbis*:

> "Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:
>
> I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1o do art. 169 da Constituição;
>
> II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.
>
> Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20." (G.n.)

Ressalte-se que a LC nº 101/00 visa impedir, nos seis meses anteriores ao final do mandato, a edição do ato legal causador do aumento da despesa. Portanto, fica vedada a aprovação, neste período, do projeto de lei em tela, que visa instituir nova vantagem para os servidores públicos.

Vedação de igual teor está prevista na Lei nº 9.504/97 (lei eleitoral), que proíbe a readaptação de vantagens dos servidores nos 3 meses anteriores ao pleito, até a posse dos eleitos. Concluímos, pois, pela inviabilidade de aprovação do projeto de lei em foco.

É o parecer, s.m.j.

André Gonçalves Caldeira Brant
Assessor Jurídico

Aprovo o parecer.

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 05 de novembro de 2008.

AGCB\prl
H:\2008\20081285.DOC

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

CEPAM – CAJ nº 320/2008
Processo FPFL nº 230/2008

São Paulo, 5 de agosto de 2008

Senhor Presidente

Encaminhamos a Vossa Excelência o anexo Parecer CEPAM nº 27.172, elaborado pela técnica Laís de Almeida Mourão, da Coordenadoria de Assistência Jurídica.

Atenciosamente.

LUCIANA TEMER CASTELO BRANCO
Coordenadora de Assistência Jurídica

Excelentíssimo Senhor
Wilson Barbosa
Presidente da
Câmara Municipal da
Estância Turística de
Holambra -SP

CAJ/val

Avenida Professor Lineu Prestes, 913 - Cidade Universitária - São Paulo - SP
CEP 05508-000 - Tel. (0xx11) 3811-0300 - FAX (0xx11) 3813-5969
Homepage http://www.cepam.sp.gov.br e-mail: fpfl@cepam.sp.gov.br

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

Parecer CEPAM nº **27.172**
Processo FPFL nº 230/2008
Interessada: Câmara Municipal da Estância Turística de Holambra
Vereador Wilson Barbosa, Presidente

CÂMARA MUNICIPAL. EVENTO. PROMOÇÃO. Dia Internacional da Mulher. À Câmara Municipal, cujas funções precípuas são a legislativa, a fiscalizadora e a julgadora, não compete qualquer tipo de ação que objetive a realização de eventos comemorativos. Em sua competência privativa insere-se a concessão de honrarias e homenagens a pessoas que, reconhecidamente, tenham prestado serviços de interesse público ao Município (art. 16, inc. XIV da LOM).*

CONSULTA

Consulta-nos a Câmara Municipal da Estância Turística de Holambra, por intermédio de seu Presidente, Vereador Wilson Barbosa, acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Resolução nº 001/2008, que "*Institui evento comemorativo ao 'Dia Internacional da Mulher'*".

A consulta vem acompanhada de cópia da Propositura cuja análise é solicitada.

PARECER

À Câmara Municipal, enquanto um dos órgãos exercentes do Poder local, foram atribuídas, constitucionalmente, as funções típicas de legislar, fiscalizar, julgar e assessorar o Executivo, além da função atípica administrativa em relação a sua organização e a seus serviços internos.

Por certo que à Câmara de Vereadores, por constituir o Poder no qual a comunidade local está representada, é atribuída competência para, em nome de seus representados, prestar homenagens e conceder honrarias a cidadãos que tenham prestado relevantes serviços ao Município

e a sua população, realizando, para tanto, sessões solenes, na sede da Câmara ou fora dela, como autoriza a Lei Maior da Comuna.

Não por outra razão, assim dispõe a LOM da Estância Turística de Holambra:

> *"Artigo 16 - Compete privativamente à Câmara exercer as seguintes atribuições, dentre outras:*
>
> .....
>
> *XIV - conceder título de cidadão honorário ou conferir homenagem a pessoas que reconhecidamente tenham prestado relevantes serviços ao Município ou nele se destacado pela atuação exemplar na vida pública e particular, mediante proposta e deliberação pelo voto de dois terços dos membros da Câmara;".*

Decorre do dispositivo orgânico transcrito que qualquer homenagem ou honraria a ser prestada pelo Poder Legislativo há de ser para pessoas, cidadãos que tenham prestado algum serviço relevante e, sobretudo, de interesse público, para o Município.

Interesse público, como conceituado pela doutrina administrativa, é aquele que se refere a toda a sociedade, à comunidade considerada por inteiro ou, como assegura Celso Antonio Bandeira de Mello, é o pertinente à sociedade como um todo.

Portanto, não pode ser considerado interesse público aquele relativo a um grupo de pessoas, a uma categoria, a uma empresa, pois não tem pertinência com toda a sociedade.

No caso consultado, o Projeto de Resolução nº 001/2008, à maneira como foi redigido, é afrontoso à Lei Orgânica Municipal por diversas razões:

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

1ª - Em seu artigo 1º menciona a *"realização de evento"*, deixando a critério da Mesa Diretora não só sua organização, inclusive convidando palestrante (art. 4º), como também a definição da data de sua realização.

Ora, a Lei Orgânica em nenhum momento menciona a realização de eventos, até mesmo porque este tipo de atuação não está contida na competência da Câmara que, inclusive, não pode despender recursos públicos com sua realização, visto tratar-se de despesas impróprias, como já decidiu o Tribunal de Contas do Estado. O que o artigo 16, XIV da LOM autoriza é a homenagem a pessoas que, reconhecidamente, tenham prestado relevantes serviços ao Município, cuja data deve ser previamente estabelecida e não deixada a critério da Mesa Diretora.

2ª - O mesmo há de ser dito em relação ao conteúdo dos artigos 2º e 3º da Propositura – permitir que cada Vereador indique, simplesmente, o nome de uma mulher, sem qualquer obrigatoriedade de demonstrar sua compatibilidade com o que exige a LOM, ficando ao arbítrio da Mesa a escolha do nome da homenageada –, também afigura-se desconforme à vontade do legislador municipal ao elaborar aquele dispositivo orgânico, pois a intenção manifestada nessa disposição é a homenagem em razão da prestação de serviços de relevante interesse público.

Diante dos argumentos apresentados, sugerimos que a Câmara não faça prosperar o Projeto de Resolução nº 001/2008, em razão de seu conteúdo extrapolar a competência constitucional da Câmara e de sua desconformidade com o que estabelece o inciso XIV, do artigo 16 da LOM.

Se a intenção da Vereadora autora do Projeto é a de valer-se da comemoração do Dia Internacional da Mulher (8 de março) para que a Câmara homenageie as cidadãs locais em razão dos serviços por elas prestados, poderá apresentar, na data oportuna e atendendo às regras orgânicas e regimentais, Projeto de Decreto Legislativo, a ser submetido à aprovação plenária, no qual esteja contido o nome da mulher a ser homenageada e as razões que justificam a homenagem, como previsto na LOM, bem como a data em que seria realizada sessão solene da Câmara

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

para tanto. Ressaltamos que tal fato não deve se transformar num evento cuja realização demande gasto de recursos públicos com aquisição de flores, coquetéis, fotos ou filmagens, etc., despesas estas consideradas impróprias pela Corte de Contas Paulista.

É o parecer.

São Paulo, 5 de agosto de 2008

LAÍS DE ALMEIDA MOURÃO
Advogada

De acordo, encaminhe-se.

LUCIANA TEMER CASTELO BRANCO
Coordenadora de Assistência Jurídica

(*) Parecer elaborado em 31/07/2008.

CAJ/lam/sg

Parecer CEPAM nº **27.167**
Processo FPFL nº 230/2008
Interessada: Câmara Municipal de Holambra
Vereador Wilson Barbosa, Presidente

MUNICÍPIO. COMPETÊNCIA. Honorários advocatícios. É da União a competência para legislar sobre honorários advocatícios de sucumbência, disciplinados na Lei federal nº 8.906/94 – Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil. No uso das mesmas atribuições constitucionais, a União editou a Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997, deixando à discricionariedade administrativa dos Poderes Públicos o disciplinamento local de sua concessão.

PROJETO DE LEI DE INCIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. SERVIDOR MUNICIPAL. Honorários advocatícios. Não havendo o projeto de lei preenchido os requisitos como dispostos na Constituição Federal, na Lei Orçamentária e na Lei de Responsabilidade Fiscal, não há como a Administração Pública repassar para seus servidores os honorários de sucumbência, em decorrência da aplicação do princípio da legalidade administrativa, segundo o qual só é possível ao administrador público fazer o que está previsto em lei (art. 37, ***caput***, da Constituição Federal).*

CONSULTA

A Câmara Municipal de Holambra, através de seu Presidente, Vereador Wilson Barbosa, consulta e solicita do CEPAM parecer sobre o Projeto de Lei nº 24, de 12 de junho de 2008, que "*Disciplina o repasse de honorários advocatícios aos Procuradores Municipais decorrentes de condenação por sucumbência fixada por sentença judicial, e dá outras providências*".

PARECER

De início, e de forma bastante sucinta, para bem situarmos a questão colocada pela consulente, dentro do arcabouço jurídico atual,

convém assentar ser o Brasil um Estado Democrático de Direito, cujas normas que regem a vida das pessoas em sociedade encontram fundamento de validade na Constituição Federal.

Capítulo específico na Carta Magna regula o exercício da atividade pública, especialmente a forma pela qual a Administração Pública atua seja em relação aos bens seja em relação a quem quer que desempenhe funções estatais.

Nessa linha de considerações iniciais e no que tange aos sujeitos que desempenhem as funções estatais, a doutrina aponta "os agentes públicos" como sendo a expressão "*mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumento expressivo de sua vontade ou ação, ainda que o façam apenas ocasional ou episodicamente*".[1]

Além disso, sistematiza a classificação desses agentes públicos, dividindo-os em três grandes grupos, dentro dos quais são reconhecíveis ulteriores subdivisões. A saber: "*a) agentes políticos; b) servidores estatais, abrangendo servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de Direito Privado; e c) os particulares em atuação colaboradora com o Poder Público*".

Conquanto a existência dos vários grupos, no que tange ao grupo alcançado pelo Projeto de Lei de iniciativa da municipalidade consulente de nº 24/2008, atentaremos tão-somente ao grupo designado "*b) servidores estatais, abrangendo servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de Direito Privado*".[2]

A designação "servidores estatais" abarca todos aqueles que, na lição do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, "*entretêm com o Estado e suas entidades da Administração indireta, independentemente de sua natureza pública ou privada (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), relação de trabalho de* natureza profissional *e caráter não eventual sob vínculo de dependência*".[3]

E mais: "*Entre os servidores estatais são reconhecíveis os seguintes dois grupos: 1) servidores públicos; e, 2) servidores das pessoas governamentais de Direito Privado*".

---

[1] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. ***In***: Curso de Direito Administrativo, 19ª ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 47, de 05/07/2007, São Paulo: Malheiros, p. 226.
[2] Ob. Cit., p.229.
[3] Ob. Cit., p.231.

O servidor público, como bem colocado pelo Prof. Celso Antônio, é a designação genérica para englobar, de modo abrangente, de acordo com a dicção da Lei Maior (CF), todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho profissional com as entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, do Estado, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público.

Abarca, ainda, as espécies: "*a) servidores titulares de cargos públicos na Administração Direta (antes funcionários públicos), nas autarquias e fundações de Direito Público da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como no Poder Judiciário e na esfera administrativa do legislativo; e, b) servidores empregados das pessoas referidas, que se encontrem sob vínculo por várias razões*", que aqui não serão analisadas por impertinentes à consulta em análise.

Em conseqüência, no que toca à questão ora apreciada, existem servidores titulares de cargos e servidores titulares de empregos.

In casu, os servidores referidos no Projeto de Lei são aqueles detentores de cargos públicos e como tais serão analisadas as normas constitucionais e infraconstitucionais que lhe são pertinentes.

O Projeto de Lei em análise visa à concessão de benefício denominado "verba honorária", "*resultante de condenação por sucumbência fixada por sentença judicial em todas e quaisquer ações em que atuarem, sejam do Município ou suas Autarquias, assim como os honorários advocatícios devidos nas execuções fiscais liquidadas antes da sentença, ou nos acordos celebrados, homologados em juízo, nos termos do 'caput' do artigo 26 do Código de Processo Civil, e constituem créditos dos procuradores em exercício*", como estabelecido no seu artigo 1º.

Como detentores de cargos, e, pois, servidores públicos, toda e qualquer vantagem que lhes for atribuível, segundo comando disposto na Constituição Federal, deverá observar o sistema normativo afeto à Administração Pública.

Assim, leis de iniciativa do Chefe do Executivo destinadas a conceder vantagens a servidor público, submetem-se às leis próprias da Administração Pública, especialmente as que regulam as finanças públicas, dentre outras, como adiante se verá.

O Estatuto da Advocacia – Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 – não é aplicável ao caso em análise, por expressa vedação prevista no artigo 4º, da Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997, assim redigido:

> "*Art. 4º As disposições constantes do Capítulo V, Título I, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, não se aplicam à Administração Pública direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como às autarquias, às fundações instituídas pelo Poder Público, às empresas públicas e às sociedades de economia mista*".

Dentre as disposições insertas no Capítulo V do Estatuto da Advocacia, está inserido o artigo 21, que regula os honorários decorrentes da sucumbência: "*Nas causas em que for parte o empregador, ou pessoa por este representada, os honorários de sucumbência são devidos aos advogados empregados*".

Daí por que inaplicáveis os dispositivos da Lei nº 8.906/94, na parte relativa à questão como colocada no Projeto de Lei em análise – "*honorários advocatícios*", "*decorrentes de condenação por sucumbência fixada por sentença judicial*" aos advogados e/ou procuradores públicos.

Não obstante isso, e analisando as normas aplicáveis ***in casu***, por lei própria do Ente Estatal, será possível criar a vantagem denominada "verba honorária" em favor dos ocupantes do cargo de advogado e/ou procurador público, como se pretende pelo Projeto de Lei em questão.

Dita vantagem, contudo, somente será possível ser concedida e surtir os efeitos daí decorrentes após preenchidos os requisitos dispostos na Constituição Federal, na Lei Orçamentária e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Constituição Federal estabelece o que se segue:

> "*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*
>
> *I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em*

lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)".

"Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

.....

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;".

A iniciativa de leis que disponham, portanto, sobre a criação de cargos ou empregos públicos, bem ainda as que aumentam a remuneração, criando vantagens, benefícios e/ou outras vantagens, dentre estas a denominada "verba honorária", são ***ex legis*** da competência única e exclusiva do Chefe do Executivo. Neste aspecto o Projeto de Lei não merece qualquer censura.

Não obstante isso, porém, a Constituição Federal impôs normas visando à contenção ou ao controle de despesas. Algumas de caráter bastante geral, repercutindo sobre quaisquer servidores estatais e se referem a proibições ou imposições a que o Poder Público ficará sujeito, ao passo que outras buscam o controle disciplinando a remuneração dos servidores, ora cogitando apenas dos servidores públicos, ora, dentre eles, tão-somente, dos que sejam ocupantes de cargos públicos, de fora parte algumas disposições concernentes a agentes políticos.

Dentre as normas de contenção de despesas com os servidores estatais, o artigo 169 da Constituição Federal, que trata do limite global de despesas com pessoal, estatui que a despesa com pessoal ativo e inativo em cada um dos níveis de governo não poderá exceder os limites a serem estabelecidos em lei complementar.

"*Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar*".

Atualmente vige a Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo artigo 19 fixou para o Município, o limite de dispêndios em 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida (a qual é definida no art. 2º, inc. IV dessa Lei).

"*IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:*

*a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea **a** do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;*

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades".

Entre essas medidas de contenção de despesas com pessoal merece ser salientado o parágrafo único do artigo 21, que declara nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento de despesa com pessoal

expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo poder ou órgão.

> "*Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:*
>
> .....
>
> *Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20*".

O descumprimento dessa regra é crime, sancionado com a pena de reclusão de um quatro anos, a teor do artigo 359-G do Código Penal, incluído pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000.

> "***Aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura*** *(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)*
>
> *Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)*
>
> *Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)*".

Dentre essas normas de contenção de despesas com os servidores estatais, há necessidade, ainda, de se observar o disposto no § 1º do artigo 169 em destaque, no que tange à concessão de qualquer vantagem, aumento de remuneração, criação de cargos, empregos ou funções, alteração de estrutura de carreiras e admissão ou contratação de pessoal a *qualquer título* que só poderão ser feitos, se houver: **I)** prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal; e **II)** autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas, quanto a esta última exigência, as empresas públicas de sociedades de economia pública.

> "*§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e*

mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)".

A concessão de qualquer vantagem ou aumento da remuneração, como visto, deverá ter prévia dotação orçamentária e específica autorização na lei de diretrizes. Isso porque os benefícios são gastos imediatos e aumentarão as despesas com o pessoal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é expressa nesse sentido, especialmente nos seus artigos 15, 16 e 17:

"Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º. Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

.....

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio".

Outra questão, no que diz com a caracterização da verba honorária decorrente da sucumbência, e que vem ao encontro da análise solicitada pela consulente, já foi analisada por este Centro de Estudos, assim concluído: "*o valor correspondente à sucumbência passou a representar receita orçamentária e não mais extra-orçamentária, demandando alteração nos registros contábeis*".[4].

Assim, "*Como é imprescindível lei local para o disciplinamento da sua concessão,*" (referindo-se à verba honorária) "*o numerário respectivo envida o entendimento de que passa a representar receita orçamentária e não mais extra-orçamentária*".[5]

Sendo, pois, receita orçamentária, passará a integrar a receita municipal, devendo a Administração Pública dar-lhe o destino que melhor vier a atender aos seus interesses e que não significa, necessariamente, a sua concessão aos próprios procuradores.

Contudo, sendo destinada aos procuradores municipais, deve, para sua criação e efeitos daí decorrentes, observar os requisitos e procedimentos como retrotranscritos que são os limites com despesas de pessoal, estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, a necessidade de

[4] Parecer CEPAM nº 21.255, da lavra dos advogados José Carlos de Almeida e Celi Kozera.
[5] In Parecer CEPAM referido.

previsão na Lei de Diretrizes Orçamentária e na Lei Orçamentária, inclusive em seus créditos adicionais.

Uma vez destinada aos procuradores, a municipalidade deverá, por fim, considerando ser uma despesa de caráter continuado, observar qual a classificação econômica que lhe seja própria, como previsto na Portaria do Ministério da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão nº 163, atualizada, a saber: *31.90.16 – elemento – outras despesas variáveis.*

A União classifica os honorários de advogados como receita orçamentária, sob o *código 1990.02.00*, de acordo com a Portaria do Ministério da Fazenda nº 326/2001. Esses honorários são ali definidos como receita de arrecadação decorrente de custas do processo de apuração, inscrição e cobrança da divida ativa da União, bem como pela defesa judicial da Fazenda Nacional, pagos pelo devedor da ação.

Assim, não restam dúvidas de que "os honorários advocatícios", definidos em lei local e previstos como despesas de pessoal, caracterizam-se como vantagens pecuniárias concedidas aos procuradores municipais. Como são decorrentes do efetivo exercício da advocacia e só concedidas nesse lapso temporal, por essa razão, não são extensivas aos procuradores ou advogados inativos.

A definição de exercício da advocacia vem expressa no artigo 3º da Lei nº 8.906/94 – Estatuto da Advocacia e a OAB:

> *"Art. 3º. O exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.*
>
> *§ 1º - Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta Lei, além do regime próprio a que se subordinem os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional".*

Da leitura conjunta dos dois dispositivos, tem-se que somente se justifica a concessão de honorários aos advogados regularmente inscritos na OAB e que estejam em exercício da atividade advocatícia patrocinando causas ou exercendo atividades de consultoria jurídica e que essas atividades estejam inseridas nas atribuições do cargo ou emprego.

Efetivados os presentes esclarecimentos, tem-se, quanto ao teor do Projeto de Lei em comento, a existência de algumas impropriedades, que deverão ser extirpadas do texto, por afronta ao sistema normativo retroinvocado, a saber:

a) O artigo 2º contém parágrafo único seguido de parágrafo 1º – se existem dois parágrafos, um necessariamente será o primeiro e outro o segundo;

b) Como vantagem que é, e contrariamente ao constante no parágrafo único e primeiro do referido artigo 2º, os "honorários advocatícios" integram sim o orçamento municipal, impondo sua dotação na previsão orçamentária, constitui despesas com pessoal e deve observância aos limites legais. Daí porque seu pagamento somente poderá ser feito através da respectiva folha de pagamento. Desta forma, se afiguram contrários ao sistema normativo aplicável ao caso analisado os termos dos tais parágrafos do artigo 2º do indigitado Projeto, devendo, por isso, serem, de plano, extirpados do respectivo texto;

c) Quanto ao constante nos artigos 6º e 7º, também por contrários ao sistema legal, igualmente, deverão ser suprimidos do texto. Como já anotado, o pagamento da vantagem em comento somente poderá ser realizado através da folha de pagamento da municipalidade, nunca por meio de "guias";

d) O artigo 8º idem: A vantagem, por ser despesa com pessoal, obedece ao princípio da legalidade. Se lei posterior expressamente revogar, regular inteiramente a matéria ou for com ela incompatível, a nova lei prevalecerá, não havendo, por isso, como permanecer os termos constantes no tal artigo 8º do Projeto (LICC, artigo 2º). Igualmente deverá ser suprimido do texto.

Uma última observação se faz necessário, e diz respeito aos termos constantes nos incisos II e IV, do artigo 5º do Projeto de Lei.

Referidos dispositivos "*não consideram em efetivo exercício*", para fins de rateio da verba honorária, as hipóteses de estar o procurador municipal "*licenciado para campanha eleitoral* e *afastado para exercício de mandato eletivo*".

A Constituição Federal regula as hipóteses em comento, disciplinando no artigo 38, quando e como o servidor público afastado será considerado em efetivo exercício, **podendo** optar pela sua remuneração. Veja-se:

> "*Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*
>
> *I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função;*
>
> ***II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;***
>
> ***III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;***
>
> *IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento;*
>
> *V - para efeito de benefício previdenciário, no caso de afastamento, os valores serão determinados como se no exercício estivesse*" (destacamos).

A Lei Eleitoral – Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, por sua vez, em qualquer situação, estabelece ser direito do servidor público licenciado a percepção dos seus vencimentos enquanto em disputa eleitoral (art.1º, inc. II, "l"), ***in verbis***:

> *"Art.1º:.....*
>
> .....
>
> *II - .....*
>
> .....
>
> *I - os que, servidores públicos, estatutários ou não, dos órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, inclusive das fundações mantidas pelo Poder Público, não se afastarem até 3 (três) meses anteriores ao pleito, garantido o direito à percepção dos seus vencimentos integrais;"* (grifamos).

Desta forma, não resta outra solução senão a supressão dos incisos II e IV, do artigo 5º do Projeto de Lei em análise, sob pena de infração às normas constitucionais e infraconstitucionais suso transcritas, uma vez que, ao contrário do constante no Projeto de Lei, **o servidor público i)** enquanto licenciado para disputa de pleito eleitoral, faz jus à percepção de seus vencimentos integrais; **ii)** uma vez investido nos cargos de Prefeito e/ou Vereador, poderá optar pela sua remuneração.

Diante da presente análise, o Projeto de Lei da Consulente, conquanto discipline *o "repasse da verba honorária aos procuradores municipais, decorrentes de condenação por sucumbência fixada por sentença judicial"*, **não poderá por ora, *data máxima vênia,* ser aprovado** senão:

a) Após preenchidos os requisitos legais que lhes são aplicáveis, na forma presentemente exposta, ou seja, conforme a CF e Lei de Responsabilidade Fiscal, já que 1) integrem o orçamento Municipal, 2) impondo sua previsão orçamentária, 3) constituindo despesas com pessoal, 4) cujo pagamento se fará por meio de folha de pagamento, 5) por ser receita orçamentária; e,

b) Desde que não se enquadre na proibição inserta no parágrafo único, do artigo 21 da Lei Complementar 101/00, ou seja, não resulte aumento de despesas com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo poder ou órgão.

É o parecer.

São Paulo, 4 de agosto de 2008

MARINA MEDALHA
Advogada

ÁGATHA AGNES VON BARANOW FERRAZ
Estagiária

De acordo, encaminhe-se.

LUCIANA TEMER CASTELO BRANCO
Coordenadora de Assistência Jurídica

(*) Parecer elaborado em 23/07/2008.

CAJ/mm/sg

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

CEPAM – CAJ nº 315/2008
Processo FPFL nº 230/2008

São Paulo, 5 de agosto de 2008

Senhor Presidente

Encaminhamos a Vossa Excelência o anexo Parecer CEPAM nº 27.167, elaborado pela técnica Marina Medalha, da Coordenadoria de Assistência Jurídica.

Atenciosamente.

LUCIANA TEMER CASTELO BRANCO
Coordenadora de Assistência Jurídica

Excelentíssimo Senhor
Wilson Barbosa
Presidente da
Câmara Municipal da
Estância Turística de
Holambra -SP

CAJ/val

Avenida Professor Lineu Prestes, 913 - Cidade Universitária - São Paulo - SP
CEP 05508-000 - Tel. (0xx11) 3811-0300 - FAX (0xx11) 3813-5969
Homepage http://www.cepam.sp.gov.br e-mail: fpfl@cepam.sp.gov.br

ANDRÉ APARECIDO BARBOSA - ADV.
causas cíveis e trabalhistas

EXMO. SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE HOLAMBRA, ESTADO DE SÃO PAULO.

Ref. :Processo Administrativo Disciplinar 001/2008
Servidor: Marcelo César Gasparotto

MARCELO CÉSAR GASPAROTTO, devidamente qualificado nos autos do processo administrativo em epígrafe, vem mui respeitosamente à presença de V.Exa., através de seu advogado e bastante procurador que esta subscreve (escritório estabelecido no endereço constante no rodapé desta), dar ciência do comunicado anexo, que seguiu para a D. Comissão de Processo Disciplinar, onde se apura supostas irregularidades do servidor supra.

Termos em que,
P. deferimento.
Mogi Mirim, 03 de Julho de 2008.

ANDRÉ APARECIDO BARBOSA - ADV.
OAB/SP 121.154

Câmara Municipal de Holambra

Número de Protocolo 00232/2008

Data: 03/07/2008 Hora: 12:04:00

Procedência: DEPARTAMENTO

Assunto: PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR 001/2008

Rua Sebastião Bordignon, 50, Centro, Mogi Mirim/SP., fone 3862.8512 // fax 3862.3088 - CEP 13.800-000
E-mail: andrebarbosa@aasp.org.br

Ofício no: 16

Campinas, 09 de junho de 2008

Caro(a) Senhor(a) Diretor(a)

A Unicamp recebe no próximo mês de julho a 60ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC. Trata-se de um evento múltiplo, com vasta programação, contando, em média, com: 60 conferências, 60 simpósios, 40 mesas-redondas, 40 mini-cursos, 40 encontros, 10 assembléias e algumas sessões especiais, com concursos e entregas de prêmios, com público estimado de mais de 10.000 pessoas por dia.

Além deste evento principal, ocorrem atividades paralelas, sempre acompanhando a temática principal. Uma destas atividades, a **SBPC Jovem**, com caráter de divulgação científica, conta com diversas exposições interativas, mini-cursos, oficinas e apresentações, destinadas a jovens e crianças do Ensino Básico e Médio. Das redes públicas e privadas locais, estima-se a participação de 5000 estudantes da educação infantil à educação técnica, acompanhados pelos seus professores.

Nesta edição de 2008, a SBPC Jovem comemorará em Campinas seus 16 anos de realização, sob o instigante tema da 60ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência: "Energia, Ambiente e Tecnologia". As atividades acontecerão na Universidade Estadual de Campinas.

A premissa da SBPC Jovem é aproximar o público jovem das pesquisas e da iniciação científica e manter um espaço para a apresentação da produção científica realizada por estudantes não universitários.

Estamos enviando para vossa excelência envelopes com os materiais de divulgação deste evento para ser distribuído nas escolas as quais sua instituição é responsável. Solicitamos a distribuição das mesmas através de seu sistema interno de malote. Agradecemos imensamente a ajuda na divulgação. Paralelamente, mandamos e-mail para divulgação em vossas listas.

Mais informações sobre a organização deste ano podem ser encontradas no portal http://www.sbpc2008.unicamp.br. Nos colocamos à disposição para ajudar ou sanar qualquer dúvida.

Prof. Dr. Marcelo Knobel
Comissão Organizadora Local
SBPC Jovem

Contato:
Débora Carvalho - SBPC Jovem
(19) 91712959
e-mail: sbpcjovem@sbpcnet.org.br
http://www.sbpc2008.unicamp.br

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

CEPAM - CAJ nº 246/2008
Processo FPFL nº 526/2007

São Paulo, 2 de julho de 2008

Senhor Presidente

Encaminhamos a Vossa Excelência o anexo Parecer CEPAM nº 27.098, elaborado pela técnica Alicir A. Marconato, da Coordenadoria de Assistência Jurídica.

Atenciosamente.

LUCIANA TEMER CASTELO BRANCO
Coordenadora de Assistência Jurídica

Excelentíssimo Senhor
Wilson Barbosa
Presidente da
Câmara Municipal de
Holambra - SP

CAJ/val

Avenida Professor Lineu Prestes, 913 - Cidade Universitária - São Paulo - SP
CEP 05508-000 - Tel. (0xx11) 3811-0300 - FAX (0xx11) 3813-5969
Homepage http://www.cepam.sp.gov.br e-mail: fpfl@cepam.sp.gov.br

de Cristo, teremos um grande contingente populacional que já comemoram o Dia da Bíblia estabelecido para toda a União, exatamente por não constituir interesse de uma determinada comunidade, de um Município específico, mas de todos os cidadãos que seguem os preceitos do Livro Sagrado.

Isto quer significar que não se trata de interesse prevalentemente local, razão pela qual entendemos que a propositura deva ser rejeitada, destacando, por oportuno, que a Constituição Federal já impõe a obrigatoriedade do ensino religioso nas escolas públicas de ensino fundamental, cuja matrícula, entretanto, é facultativa nos termos do § 1º do artigo 210 do Texto Constitucional.

Portanto, o Chefe do Poder Executivo já está obrigado pela Constituição Federal a incluir nas escolas públicas municipais de ensino fundamental, o ensino religioso.

Tal ensino deverá ministrar noções básicas sobre todas as crenças ou práticas religiosas, uma vez que o Estado é laico e não deve focar ou destacar uma determinada vertente religiosa.

É o parecer.

São Paulo, 1º de julho de 2008

ALICIR A. MARCONATO
Bacharel em Direito

De acordo, encaminhe-se.

LUCIANA TEMER CASTELO BRANCO
Coordenadora de Assistência Jurídica

(*) Parecer elaborado em 30/06/2008.

CAJ/aam/sg

ANDRÉ APARECIDO BARBOSA - ADV.
causas cíveis e trabalhistas

EXMO. SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE HOLAMBRA, ESTADO DE SÃO PAULO.

Ref. :Processo Administrativo Disciplinar 001/2008
Servidor: Marcelo César Gasparotto

MARCELO CÉSAR GASPAROTTO, devidamente qualificado nos autos do processo administrativo em epígrafe, vem mui respeitosamente à presença de V.Exa., através de seu advogado e bastante procurador que esta subscreve (escritório estabelecido no endereço constante no rodapé desta), dar ciência do comunicado anexo, que seguiu para a D. Comissão de Processo Disciplinar, onde se apura supostas irregularidades do servidor supra.

Termos em que,
P. deferimento.
Mogi Mirim, 03 de Julho de 2008.

ANDRÉ APARECIDO BARBOSA - ADV.
OAB/SP 121.154

Câmara Municipal de Holambra

Número de Protocolo 00232/2008

Data: 03/07/2008 Hora: 12:04:00

Procedência: DEPARTAMENTO

Assunto: PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR 001/2008

Rua Sebastião Bordignon, 50, Centro, Mogi Mirim/SP., fone 3862.8512 // fax 3862.3088 - CEP 13.800-000
E-mail: andrebarbosa@aasp.org.br

ao servidor, principalmente a ampla defesa e os mesmos direitos de um servidor comum na mesma função, pois, há por enquanto, apenas indícios.

Nem precisa dizer que as atitudes do Comandante refletirão **diretamente na pessoa do Exmo. Sr. Prefeito Municipal** que sequer deve estar sabendo dos desmandos e abusos do Sr. Comandante com a pessoa do servidor público **concursado**, que mesmo em estágio probatório, possui os mesmos direitos e garantias de quem já é efetivo.

Os abusos descritos abaixo, alguns deles, já estão devidamente provados nos autos, caracterizando evidente **ASSÉDIO MORAL** que, no andar da carruagem, trará prejuízos aos cofres públicos futuramente. Sem contar que a publicidade dos fatos denigre não a pessoa do sindicado e sim, a do Comandante e por conseqüência, toda a corporação.

Com efeito, para que a sindicância não torne **nula e pleno direito** pugna que essa Comissão, de plena confiança do Exmo. Sr. Prefeito, formada por **operadores do Direito**, comuniquem o Sr. Comandante para cessar suas posições pessoais contrárias à lei, submetendo o servidor aos serviços de forma comum, sem regalias obviamente, mas permita a ele, **os mesmos direitos e garantias de seus colegas** da corporação.

Vejam abaixo, algumas das posições **autoritárias** e contrárias à lei:

- antes de instaurada a sindicância, o servidor foi **desarmado** por entendimento pessoal do Comandante, ao arrepio da lei;
- no período de afastamento, o servidor **teve seu armário arrombado e entregue a outros GCMs;**
- no quadro de funcionários na sala do Comandante **a foto do servidor foi retirada**, mesmo estando trabalhando normalmente;
- o servidor foi **excluído do curso obrigatório da Polícia Federal** sem qualquer aviso ou comunicado, curso este que todos os GCMs participaram, **inclusive os afastados por problemas psicológicos e psiquiátricos, inclusive participando do curso de TIRO REAL , conforme celotex da corporação;**

Rua Sebastião Bordignon, 50, Centro, Mogi Mirim/SP., fone 3862.8512 // fax 3862.3088 - CEP 13.800-000
E-mail: andrebarbosa@aasp.org.br

- Já constam dos autos que por iniciativa do Comando ou na omissão do Comando, **alguns servidores se negaram a trabalhar com o servidor Marcelo, sem justificativa lógica;**
- Quando do retorno ao Trabalho, foi negado ao servidor até mesmo o direito de fazer suas refeições na base bem como higiene pessoal;
- **não lhe foi permitido tirar medida do novo fardamento**, questão que todos os GCMs participaram.
- alteração da folha de ponto do servidor pelo próprio Comandante, utilizando-se "corretivo" para dar a entender que o servidor faltou aos serviços, **quando na verdade trabalhou normalmente;**

Essas são algumas das questões que levam a crer que o Comandante sequer se preocupa com as conseqüências graves de seus atos, pois deve saber que não responderá a nada e sim, o Exmo. Sr. Prefeito Municipal.

O presente requerimento, D. Comissão, visa no mínimo, restabelecer o direito do servidor público enquanto lotado no Departamento e Segurança, no que devem alertar que questões pessoais não serão suficientes para derrubar a **seriedade** do presente processo administrativo e principalmente, que não medirão esforços para apurar a realidade dos fatos, doa a quem doer, com as devidas conseqüências judiciais cabíveis à espécie.

Requer, portanto, seja remetida cópia da presente ao Departamento Jurídico para que notifiquem o Comandante de seus atos, todos já praticamente provados nos autos.

Cópia desta também seguirá para o Exmo. Sr. Prefeito Municipal bem como ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal, para ciência pública dos fatos,

Termos em que,
P. deferimento.
Mogi Mirim, 03 de Julho de 2008.

ANDRÉ APARECIDO BARBOSA - ADV.
OAB/SP 121.154

Rua Sebastião Bordignon, 50, Centro, Mogi Mirim/SP., fone 3862.8512 // fax 3862.3088 - CEP 13.800-000
E-mail: andrebarbosa@aasp.org.br

ILMA. SRA. PRESIDENTE DA COMISSÃO DE SINDICÂNCIA DA PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE HOLAMBRA, ESTADO DE SÃO PAULO.

Processo Administrativo Disciplinar 001/2008
Servidor: Marcelo César Gasparotto

MARCELO CÉSAR GASPAROTTO, devidamente qualificado nos autos do processo administrativo em epígrafe, vem mui respeitosamente à presença de V.Sª., através de seu advogado e bastante procurador que esta subscreve (escritório estabelecido no endereço constante no rodapé desta), expor e requerer o quanto segue:

O sindicado já está **"DEMITIDIDO DE FATO"** pelo Comandante da Guarda Municipal, em total desacordo com a Lei e ainda, desrespeitando sobremaneira essa Nobre Comissão, pois já dá como certa a demissão do servidor **sem a devida apuração dos fatos e o princípio do contraditório**, entendendo que a Sindicância é **mero requisito para dispensa de funcionário**, sem dar a mesma, sua real importância, qual seja, **o devido processo legal, com todas as garantias**

Rua Sebastião Bordignon, 50, Centro, Mogi Mirim/SP., fone 3862.8512 // fax 3862.3088 - CEP 13.800-000
E-mail: andrebarbosa@aasp.org.br

PARECER TÉCNICO – COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO e COMISSÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E CONTABILIDADE.

Preambularmente antes de abordarmos detalhadamente as questões apontadas pelo E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em decisão proferida nos autos TC 2016/026/04, da lavra de Conselheiro Renato Martins Costa, é necessário que se saliente que esse parecer tem por missão técnica averiguar antes de tudo o comprometimento da dos exercícios subseqüentes ao encerramento do exercício analisado.

Valemo-nos nessa tarefa dos ensinamentos de Sérgio Ciqueira Rossi, em Breve Nota dos Autores - Lei de Responsabilidade Fiscal, 2ª edição, Editora NDJ Ltda., que assim preleciona:

> (...)
> Até a edição da LRF, o direito financeiro dispunha da Lei n° 4.320, de 1964, e de algumas normas constitucionais; muito pouco, é bom que se diga, para disciplinar o gasto de um setor que responde por um terço do Produto Interno Bruto – PIB da Nação. A partir de maio de 2000, contudo, mais 75 artigos passam a nortear a rotina de gerir as contas públicas e, com isso, várias inovações são introduzidas, demandando redobrada cautela com gatos contábeis que resultem em diminuição do patrimônio público. Vai daí, os institutos da compensação financeira e da limitação de empenhos, os limites prudenciais para a dívida e despesas de pessoal, os estudos de impacto orçamentário-financeiro, entre tantos outros. **De nossa parte, entendemos que esse regramento não deve ser aplicado com míope literalidade, não se deve**

sobrepor ao princípio da continuidade dos serviços públicos e ao mais essencial princípio da Administração, o do interesse público. Em suma, a Lei Complementar n° 101, de 2000, não pode imobilizar a máquina governamental e, assim, correr o risco de se tornar letra morta. É por isso que nossa leitura prima pela flexibilidade responsável, o que garante espaço para os entes governamentais assimilarem, em maior nível de profundidade, as mudanças trazidas pela LRF e, exatamente por isso, permitir que esse ordenamento deite sólidas raízes na cultura de administrar o dinheiro da coletividade.

Nessa linha de conduta é que traçaremos aqui todos os aspectos relevantes que possam importar na aprovação ou desaprovação das contas analisadas, visando sempre atender sistematicamente aos **princípios** da moralidade, eficiência, impessoalidade, legalidade, proporcionalidade, razoabilidade, economicidade e da continuidade dos serviços públicos. Vejamos.

De início, não podemos olvidar que o mandato 2001 a 2004, sob gestão de Celso Capato, deixou muitos frutos positivos que devem ser sopesados, sem o qual não poderá resultar a conclusão lógica desse parecer.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem por enfoque e objetivo primordial o equilíbrio das contas públicas, regulamentando os artigos 163 e 169 da Carta da República e disciplinando de forma arrojada as principais questões referentes aos efeitos econômicos e fiscais decorrentes do uso dos recursos públicos.

Sem pretendermos superficializar matéria tão complexa e inovadora, a LRF (como assim se popularizou), de modo sucinto, foca o controle do endividamento público, mediante a implementação de um código de conduta gerencial que introduza mecanismos de planejamento e responsabilidade que deverão conduzir os atos da administração pública.

Dois são os grandes objetivos da Lei de Responsabilidade: a prevenção do *déficit* e a redução da dívida pública.

Com base nessas ilações, procuramos aqui condensar os feitos dos quatro anos de mandato do gestor Celso Capato, que também coincidem com os da Lei de Responsabilidade Fiscal. Vejamos:

Com a devida vênia, não se pode ignorar que durante 04 anos de mandato, a gestão do Prefeito Celso Capato se mostrou deveras responsável, sendo certo que dos **restos a pagar** encontrados no início de 2001, na ordem de **R$ 1.362.646,90, foram pagos R$ 1.106.115,19 até o final do exercício de 2004**.

A dívida deixada pela gestão antecessora somente junto ao Fundo de Previdência, como é de conhecimento dos nobres edis dessa Casa de Leis, foi de **R$ 1.106.069,36**, sendo a mesma consolidada pelo responsável das contas em análise, para pagamento em 240 meses, e vem sendo cumprida fielmente, com o pagamento de **R$ 211.667,98** nos quatro anos de mandato, sendo exemplar a regularização da Previdência Pública Municipal, que alcançou o patrimônio, em 2004, de **R$ 5.440.973,82** e, hoje, de **R$ 11.765.571,48.**

Além disso, ressabido também que o Município em 2001 foi compelido a devolver ao Estado o montante de **R$ 153.418,96** de prestação de contas reprovada de convênio firmado em gestão anterior a 2001, da Secretaria de Educação.

No início da gestão de 2001/2004, o responsável pelas contas em análise encontrou inúmeras obras que necessitavam ser finalizadas, obras essas deixadas pela gestão anterior, e de outro norte um vasto patrimônio deteriorado por falta de manutenção, as quais, cita-se, como exemplo: Estação de Tratamento de Esgoto, Creche Ipês, Creche Palmeiras, Escolas públicas em estado de abando, frota sucateada, conforme comprovam as fotos acostadas com as Justificativas do gestor nos autos do TC 2016/026/04.

Durante a gestão analisada, cujo término se deu no exercício de 2004, foram executadas obras relevantes para o Município, que merecem destaque:

- Estação de Tratamento de Esgoto (100%),
- Creche Ipês,
- Creche Palmeiras
- Reforma das escolas municipais,
- Adutora de água bruta do Rio Camanducaia,
- Adutora de água tratada Bairro Camanducaia,
- Perimetral Mário Bonano,
- Pavimentação da Vicinal Palmeiras (7,5km extensão),
- Parque Vitória Régia,
- Reurbanização da Av. Rota dos Imigrantes,
- Portal Turístico,
- Portal do Moinho,
- Construção da sede da Guarda Municipal,
- Pavimentação do Parque dos Ypês,
- Construção do Parque Nossa Prainha,
- Construção do Posto Saúde da Família
- Construção do Centro de Lazer do Parque Imigrantes.

O gestor (2001/2004) não se deu por rogado, também renovou toda a frota de veículos da Prefeitura que se encontrava sucateada, adquirindo *01 Kombi, 01 micro*

ônibus, 03 ônibus MB seminovos, 04 gols 0 km, 03 motos Honda Bis 100, 01 caminhão tanque, 01 Santana 0km, 01 Toyota Bandeirante 0km, 03 motos Honda 125 0km, 01 caminhão Ford Coletor de Lixo seminovo, 01 caminhão Ford coletor de lixo 0km, 01 caminhão Ford 0km, 01 ônibus Scania seminovo, uma Pá Carregadeira 55c, um Fiorino Furgão seminovo, 01 máquina retroescavadeira, 02 Courrier Ambulância 0km, 01 Ducato Dísel 0km, uma UTI móvel Diesel Mercedes Bens 0km, um ônibus odonto médico VW 0km, 01 caminhão GMC 0km, 03 tratores Valmet 0km e Reforma total da frota.

A evolução patrimonial do município durante a gestão em comento, em relação à anterior, foi estarrecedora, majorando 167,43%, conforme se demonstra abaixo:

Ano 2000 .....R$ 2.058.953,37
Ano 2001 .....R$ 3.541.513,35
ANO 2002 .....R$ 3.905.924,52
ANO 2003 .....R$ 4.127.418,85
ANO 2004 .....R$ 5.506.178,98

Incluindo os empenhos cancelados em **ambos os exercícios (2000 e 2004),** esse percentual aumenta para 356,97%, como se vê da tabela abaixo:

RESULTADOS

	2000	2004	%
FINANCEIRO	**-1.662.791,09**	**-1.324.964,62**	**20,32**
PATRIMONIAL	**1.089.721,30**	**4.979.616,80**	**356,97**
ECONÔMICO	**-972.084,58**	**852.198,15**	**187,67**

*Considerando empenhos anulados:
2000: R$ 969.232,07
2004: R$ 526.561,98

Deve-se destacar ainda que o gestor, ao assumir o mandato 2001/2004, em 01 de janeiro de 2001, encontrou **R$ 1.362.646,90** inscritos em restos a pagar, uma folha de pagamento **59,86%** e diversas obras a serem finalizadas, como bem frisou na defesa apresentada junto ao E. Tribunal de Contas.

O equilíbrio financeiro do Município se reflete nos resultados alcançados dos percentuais legais, quais sejam:

Aplicação ensino: 29,76%
Ensino Fundamental: 60,68%
Magistério: 60,02%
Despesas com Pessoal: 46,43%

Aplicação na Saúde: 21,7%
Remuneração dos Agentes Políticos: EM ORDEM

Não fosse isso, a evolução da execução orçamentária, em especial entre os anos de 2003 e 2004, **quando existiu o maior arrocho fiscal e orçamentário do Governo Federal no período, apresentou resultado positivo com diminuição do déficit de -9,64% (2003) para –1,58% (2004) como se infere:**

Execução Orçamentária 2001/2004

Exercício	Receita Arrecadada	Despesa Realizada	Resultado	%
2001	11.873.742,12	11.026.129,52	847.612,60	7,14
2002	13.960.655,79	12.916.581,37	1.044.074,40	7,48
2003	14.418.083,71	15.808.179,74	-1.390.096,00	-9,64
2004	15.457.437,77	15.702.170,92	-244.733,15	-1,58
TOTAL	**55.709.919,39**	**55.464.069,11**	**256.857,84**	**0,46**

* IGP-DI acumulado de 2004 =11,51%

Ao analisarmos o período como um todo, esse percentual se mostra ainda mais saudável, posto que, no período do mandato 2001/2004, a situação se demonstra ***superavitária*, num percentual de** 0,46%, o que sinaliza para um equilíbrio das contas públicas.

Não se pode negar também, que **no cômputo geral, as dívidas pretéritas anteriores ao seu mandato, refletem em desfavor ao gestor, já que efetivamente não foram passíveis de amortização total, em razão da necessidade de manutenção das atividades essenciais, especialmente para o cumprimento das aplicações constitucionais que, como demonstrado acima, sempre foram cumpridas à risca.**

Portanto, efetivamente não se pode atribuir ao gestor das contas ora analisadas, má administração, restando desarrazoado o Parecer emanado do E. Tribunal de Contas em relação ao **mandatário** que, como já ressaltamos, geriu os recursos públicos de forma a atender as exigências das aplicações constitucionais, mesmo diante **do arrocho financeiro e fiscal porque passam a maioria dos Municípios brasileiros.**

Traçadas essas digressões fáticas iniciais, abordemos os pontos destacados no Acórdão do Egrégio Tribunal de Contas:

I - DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO FINANCEIRO NEGATIVO

Em Voto da Lavra de Renato Martins Costa, às fls. 1759, assim fundamenta o E. Tribunal de Contas:

> *" O déficit orçamentário obtido no exercício ora reexaminado, de 1,7% (R$ 255.740,7) acrescido do déficit financeiro (R$ 1.335.970,98 – 20,1% acima do apontado no exercício anterior), e aumento do grau de endividamento são falhas graves que não restaram afastadas.*
>
> *(...) os valores dos empenhos de 2004, cancelados indevidamente, devem integrar o total dos restos a pagar de 31 de dezembro de 2004 (R$ 1.262.629,84) equivalente a 8,1% da receita corrente líquida (fls. 27), caracterizando o descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal*[1]
>
> *Com efeito, a dívida líquida de curto prazo em 31 de dezembro de 2004 (R$ 1.262.629,84) foi superior à constatada em 30 de abril daquele ano (R$ 887.627,48) e o cancelamento de empenhos liquidados (R$ 537.568,54), examinado e considerado injustificado em primeira instância, não restou, ainda agora, explicado (docs. fls. 563/577 do anexo III). Inclusive, as despesas correspondentes não se revestem de caráter continuado, pois envolvem dispêndios cuja ocorrência teria de ser gerenciada no tempo pela Prefeitura.*

E argumenta ainda em notas de rodapé:

> *Déficit orçamentário de 1,7% (R$ 255.740,71), excluídos os empenhos cancelados referentes às despesas liquidadas; dívida líquida de curto prazo em 31/12/04 (R$ 1.262.692,84) superior à constatada em 30/04/04 (R$ 673.535,56); déficit financeiro do exercício (R$ 1.335.970,98 – 20,1% superior ao do ano anterior),*

[1] Auditoria ressaltou que em 2004 houve omissão no Balanço Patrimonial dos débitos referentes a restos a pagar de R$ 537.568,54, os quais deixaram de constar naquela Peça Contábil, devido ao cancelamento de empenhos liquidados, motivo pelo qual somou os valores referentes em restos a pagar de 2004 (fls. 27).

apurado após os ajustes necessários, em virtude do cancelamento de empenhos liquidados.

Com a devida vênia, o déficit apresentado, por si, seja ele de 1,7%, ou de 1,58%, como exageradamente falado na defesa apresentada pelo gestor das contas em análise, é absolutamente irrelevante uma vez que já sedimentado o entendimento técnico pelo próprio E. Tribunal de Contas de que tolerável o déficit de até 10%, o que não foi o caso, sendo certo que o percentual foi bem inferior ao do crescimento de preços havidos naquele período, ou seja, 11,51% (IGP/DI).

A questão focal estaria na somatória do déficit orçamentário/financeiro e no "hipotético" agravamento ocorridos nos dois últimos quadrimestres.

O déficit financeiro, entretanto, deve ser analisado com bastante temperança. Isso porque havia lastro financeiro para pagamento da dívida, não comprometendo o cancelamento dos empenhos a saúde orçamentária e financeira do Município, vez que somadas as despesas cancelas de **R$ 526.561,98 aos Restos a Pagar de R$ 520.359,67 e ao estoque do passivo financeiro - R$ 589.260,45, tem-se o total de R$ 1.633,182,10 que, conforme exaltado no parecer não ultrapassaram os quatro meses da receita de 2004, que foi de R$ 5.160.000,00.**

Tal posição, aliás, vem respaldada no julgamento das contas da **Prefeitura de Canitar em TC 2751/026/2000, citado na defesa:**

> **EMENTA: PEDIDO DE REEXAME DAS CONTAS DA PREFEITURA DE CANITAR, POIS A SEGUNDA CÂMARA, EM SESSÃO DE 12/3/02, EMITIU PARECER DESFAVORÁVEL ÀS MESMAS.**
>
> Presidente: Conselheiro Fulvio Julião Biazzi. Relator: Conselheiro Renato Martins Costa. Secretário Substituto: Bel. Marco Antônio do Amaral Meirelles.
> Sessão do Tribunal Pleno, realizada em 8 de outubro de 2003.
>
> RELATÓRIO
>
> (....)
>
> Quanto ao primeiro aspecto, sustentou que a falta de cobertura financeira de Restos a Pagar é impropriedade que não tem força para fulminar a totalidade da gestão financeira, desde que aquela dívida seja composta, em sua absoluta maioria, por gastos obrigatórios de caráter

continuado (folha salarial, encargos patronais, contratos de serviços essenciais, entre outros).

Disse, ademais, que diante da ausência de qualquer período de transição, deve se levar em conta a natural dificuldade dos gestores já compromissados com atividades e projetos, por vezes inadiáveis.

No que tange à anulação dos empenhos contraídos nos últimos quadrimestres, entendeu que, sob determinadas condições, a falha pode ser igualmente relevada.

A primeira circunstância seria a seguinte: "*adicionada à despesa expressa no Balanço Orçamentário de 2000, o valor da despesa cancelada não pode resultar déficit orçamentário maior que 10%, algo bem próximo do crescimento dos preços havidos naquele ano segundo o IGP/DI da Fundação Getúlio Vargas*".

A segunda: "*o valor da despesa cancelada, somado aos Restos a Pagar indevidamente transferidos para a dívida consolidada e mais o estoque do passivo financeiro (Balanço Patrimonial), essas três parcelas não podem superar quatro meses da receita de 2000, vale dizer, sob um alto déficit de caixa (Restos a Pagar sem cobertura de caixa) não se pode tolerar o cancelamento de empenhos*".

Especificamente na situação da Prefeitura de Canitar, verificou presentes tais pressupostos e não comprometida à saúde orçamentária e financeira do Município, concluindo, ao final, pelo provimento do pedido de reexame.

O presente processo integrou a pauta deste Plenário em sessão de 10/9/03, oportunidade em que pediu vista o eminente Conselheiro Robson Marinho.

Este é o relatório.
VOTO PRELIMINAR

O recurso é tempestivo e foi interposto por legítimo interessado, portanto, dele conheço, em preliminar.

VOTO DE MÉRITO

A insuficiência financeira para respaldar integralmente os valores inscritos em Restos a Pagar, decorrentes de empenhos emitidos nos últimos oito meses de mandato, agravada pela anulação de empenhamentos liquidados do exercício, motivaram a desaprovação da matéria em primeira instância de apreciação.

É sabido que, isolada ou conjuntamente, essas duas ocorrências ensejaram muitos pareceres contrários à aprovação de contas de Prefeituras, relativas ao ano de 2000, quando entraram em vigor a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Crimes Fiscais, instrumentos de suma importância no controle das finanças do Estado e na conduta dos agentes responsáveis por contas públicas.

Nesse contexto, creio que, em sede de reexame, situações como a da espécie requerem prudência em sua análise, haja vista envolver **matéria tão controvertida**, o que exigirá, a meu ver, cuidadoso exame de cada caso concreto, de modo individualizado.

Na particular situação do Município de Canitar, **a existência de Restos a Pagar sem o suficiente lastro financeiro não merece comprometer a totalidade da gestão examinada, levando-se em conta que os empenhos, em sua absoluta maioria, decorreram de gastos obrigatórios e de caráter continuado** e considerando-se, especialmente, **que o montante descoberto se mostrou pouco representativo (0.96%)** em face do orçamento global.

Este é o posicionamento que tenho externado em casos semelhantes, valendo salientar que, na hipótese dos autos, conforme demonstrou o Prefeito em suas razões recursais de fls. 142/148, verificou-se, em 2000, sensível diminuição da conta Restos a Pagar em relação ao ano pretérito.

Imperioso ressaltar, também, que o Administrador não evidenciou a utilização de recursos de forma indiscriminada ou com intenção dolosa ao final de mandato, o que notoriamente desviaria para o sentido

contrário à inteligência do comando legal, que buscou, em verdade, coibir condutas dessa natureza.

Entendendo, ainda, que **a mácula relativa à anulação de empenhos contraídos no exercício (R$ 26.051,36) pode ser excepcionalmente relevada, pois, a par do procedimento praticado, não restou importantemente comprometida a saúde financeira da Prefeitura.**

Ademais, não se pode olvidar que **a diminuição do endividamento da Municipalidade demonstra o empenho do Administrador na busca de equacionar suas finanças, cabendo salientar que o desequilíbrio ocorrido restringiu-se a um patamar tolerável, de modo a não gerar reflexos negativos na futura gestão**. Em face de todo o exposto, voto pelo provimento do presente Pedido de Reexame, para o fim de reformar a r. decisão de fls. 126, emitindo, agora, **parecer favorável** às contas da Prefeitura de Canitar, relativas ao exercício de 2000, excluindo, ainda, a determinação no sentido do envio de cópia de documentos dos autos ao Ministério Público.

Não socorre o argumento de que se tratava de pronunciamento jurisprudencial pertinente ao exercício de 2000. Tal colocação, s.m.j., se apresenta deveras tendencioso e desarrazoado, já que, sob o ponto de vista financeiro, não apresenta qualquer modificação técnica.

Outro ponto importante é que a análise dos resultados financeiro, patrimonial e econômico de 2004 em relação a 2003, se apresentam esses bastante favoráveis. Vejamos:

RESULTADOS	2003	2004	%
FINANCEIRO	-1.112.762,91	-1.324.964,62	19,07
PATRIMONIAL	4.127.418,85	4.979.616,80	20,65
ECONOMICO	221.494,33	852.198,15	284,75

*considerando empenhos anulados:
2004: R$ 526.561,98

A evolução dos restos a pagar em relação a RCL de 2003 e 2004 foi:

EXERCÍCIO	RESTOS A PG	RCL	RESULTADO
2003	1.471.081,24	14.376.319,08	10,24 %
2004	1.636.182,10	15.635.248,86	10,47 %

*considerando empenhos anulados:
2004: R$ 526.561,98

Da mesma forma pode se afirmar, em relação aos restos a pagar, que **somente de 2003 foi de R$ 1.113.786,20 e em 2004 foi de R$ 1.115.822,43. A receita arrecadada em 2004 foi de R$ 15.457.437,77 e a despesa de R$ 15.702.170,92[2]. O pagamento de restos a pagar de anos anteriores, em 2004, foi de R$ 952.176,46, enquanto que o pagamento de restos a pagar de anos anteriores a 2003, no exercício, foi de R$ 354.079,72.**

Como explicita os autos, a diferença de 2003 em relação a 2004, foi de R$ 2.036,23, cujo percentual foi de 0,18% o que também se mostra razoável e inexpressivo em termos financeiros.

Não fosse isso, os restos de exercícios anteriores, pagos em 2004, foram de R$ 952.176,46, enquanto que o valor de restos pagos em 2003 foi de R$ 354.079,72. Portanto, verifica-se uma diferença a maior de pagamento de R$ 598.096,74, que inequivocamente refletiu no resultado financeiro de 2004.

Considerando essas premissas, pode-se afirmar que, de um exercício para o outro (2003/2004), houve indiscutível diminuição do estoque da dívida do ente e não um aumento como quer fazer crer, pois, se em 2004 houve aumento de restos do exercício, em relação a 2003, no importe de **0,18%, também** houve um expressivo pagamento de restos a pagar de anos anteriores no importe **de 168,91%**, sendo este motivo suficiente a corroborar no resultado financeiro apontado nos autos.

Por conseguinte, embora espelhe em seus balancetes uma majoração de despesas em relação a 2003, o resultado financeiro de 2004 não é causa suficiente a desabonar as contas da gestão, já que tal situação tem origem em dívidas anteriores ao próprio mandato, não sendo proveniente do exercício analisado, que tinha e teve disponibilidade financeira suficiente para arcar com suas despesas realizadas no exercício o que será falado oportunamente, sendo o déficit orçamentário e financeiro absolutamente tolerável.

Do Estoque da Dívida e grau de endividamento:

Assim como explanado às fls. 26 e 27 do Relatório de Auditoria constante dos autos, faremos um paralelo dos relatórios entre os finais de mandatos:

[2] considerando R$ 11.007,56 de empenhos em duplicidade.

Como esclarecido em defesa apresentada, de fato houve um equívoco nos cálculos apresentados às citadas folhas. É que a auditoria considerou, para o exercício de 2004, os empenhos cancelados, enquanto que, no mapa comparativo, o exercício financeiro de 2000 (fls. 27) não considerou os empenhos cancelados, apresentando como dívida líquida de curto prazo o valor de R$ 693.559,02, o que é uma inverdade contábil e financeira uma vez que tal valor foi também apontado em análise das contas do exercício de 2000 que fora reprovada, por entender o E. Tribunal de Contas, irregular o cancelamento de empenhos no importe de R$ 969.232,07.

Destarte, corrigindo-se os mapas comparativos (fls. 24, 26 e 27) temos o que segue:

Cálculo de fls. 27 – relatório de auditoria 2004 TC 2016/206/04:

EXERCÍCIO	DÍVIDA	RCL	RESULTADO
2000	693.559,02	8.676.077,53	8,0 %
2004	1.262.629,64	15.635.248,86	8,1 %

Cálculo corrigido com a inclusão dos empenhos cancelados em 2000, conforme decisão em TC 002784/026/00:

EXERCÍCIO	DÍVIDA	RCL	RESULTADO
2000	1.662.791,09	8.676.077,53	19,17 %
2004	1.251.623,28	15.635.248,86	8,01 %

*considerando empenhos anulados:
2000: R$ 969.232,07
2004: R$ 526.561,98

Cálculo da auditoria às fls. 24 , TC 2016/206/04:

EXERCÍCIOS	RECEITA ARRECADADA	RECEITA REALIZADA	DÉFICT/SUPERÁVIT	%
2000	10.876.196,81	11.579.455,42	-703.258,6	-6,5%
2001	11.873.742,12	11.026.129.52	847.612,6	7,1
2002	13.960.655,79	12.916.518,37	1.044.074,4	7,5
2003	14.418.083,71	15.808.179,74	-1.390.096,0	-9,6
2004	15.457.437,77	15.713.178,48	-255.740,7	-1,7

Cálculo incluindo os empenhos cancelados em 2000 - TC n. 002784/026/00:

EXERCÍCIOS	RECEITA ARRECADADA	RECEITA REALIZADA	DÉFICT/SUPERÁVIT	%
2000	10.876.196,81	**12.548.687,49**	**-1.672.490,68**	**- 15,37**
2001	11.873.742,12	11.026.129.52	847.612,6	7,1
2002	13.960.655,79	12.916.518,37	1.044.074,4	7,5
2003	14.418.083,71	15.808.179,74	-1.390.096,0	-9,6
2004	15.457.437,77	**15.702.170,92**	**-255.740,7**	**-1,58**

Em vista dos números apresentados, pode-se concluir o seguinte:

1) houve aumento nos resultado financeiro do exercício de 2000 para 2004, no importe de 20,32%.

2) a evolução da dívida consolidada líquida em comparação com a RCL, houve considerável redução, de 19,17% em 2000 e 8,01% em 2004;

3) apurou-se também haver inquestionável diminuição do déficit orçamentário de 2000 (-15,37) para 2004, (- 1,58%).

4) a evolução dos Restos a pagar em relação ao exercício de 2000 foi a seguinte:

a) **em 2000 de R$ 2.288.639,49 incluído os restos cancelados de R$ 969.232,07,;**
b) **em 2004 de R$ 1.636.182,10, ou seja R$ 652.457,39 a menor, o que representa 15,91%.**

Em relação a RCL, o posicionamento dos restos foi o seguinte:

EVOLUÇÃO DOS RESTOS A PAGAR EM RELAÇÃO A RCL (2000/2004)

EXERCÍCIO	RESTOS A PG	RCL	RESULTADO
2000	2.288.634,49	8.676.077,53	26,38 %
2004	1.636.182,10	15.635.248,86	10,47 %

*considerando empenhos anulados:
2000: R$ 969.232,07
2004: R$ 526.561,98

Sendo assim, verifica-se do exame correto dos valores encontrados em contabilidade, que houve expressivo aumento nos resultado financeiro do exercício de 2000 para 2004, no importe de **20,32%.** Em relação a evolução da dívida consolidada líquida em comparação com a RCL, houve considerável redução, ou seja 19,17% em 2000 e 8,01% em 2004. Houve também inquestionável diminuição do défict orçamentário de 2000 para 2004, sendo - 15,37% para - 1,58%%.

DO ART. 42 DA LRF.

Em que pese o citado artigo 42 da LRF, assim fundamentou o Parecer opinativo da Corte de Contas:

> Conforme se verá a seguir, entendo, assim como em primeira instância, que os valores dos empenhos de 2004, cancelados indevidamente, devem integrar o total dos restos a pagar de 31 de dezembro de 2004 (R$ 1.262.629,84) equivalente a 8,1% da receita corrente líquida (fls. 27), caracterizando o descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal[3]
>
> Com efeito, a dívida líquida de curto prazo em 31 de dezembro de 2004 (R$ 1.262.629,84) foi superior à constatada em 30 de abril daquele ano (R$ 887.627,48) e o cancelamento de empenhos liquidados (R$ 537.568,54), examinado e considerado injustificado em primeira instância, não restou, ainda agora, explicado (docs. fls. 563/577 do anexo III). Inclusive, as despesas correspondentes não se revestem de caráter continuado, pois envolvem dispêndios cuja ocorrência teria de ser gerenciada no tempo pela Prefeitura.
>
> No mesmo sentido, entendo que os restos a pagar inscritos no final do exercício (maio/dezembro/2004) devem ser considerados para fins de verificação de disponibilidade financeira líquida, pois a assertiva de que correspondem a despesas de caráter continuado e imprescindível não socorre a situação da Municipalidade.
>
> A relação de empenhos a pagar (R$ 589.260,45, fls. 1617/1650) já havia sido apresentada anteriormente (fls.

[3] Auditoria ressaltou que em 2004 houve omissão no Balanço Patrimonial dos débitos referentes a restos a pagar de R$ 537.568,54, os quais deixaram de constar naquela Peça Contábil, devido ao cancelamento de empenhos liquidados, motivo pelo qual somou os valores referentes em restos a pagar de 2004 (fls. 27).

497 e seguintes do anexo III) e demonstra, ao contrário do que afirmou o recorrente, que várias das obrigações ali contidas não são de caráter continuado e obrigatório (manutenção de computadores, serviços de informática, construção a Consórcio Intermunicipal, aquisição de peças mecânicas, livros, filmes, imprensa, presépio natalino, cursos na área de educação, locação de máquinas, compra de gêneros alimentícios e plantas, materiais de limpeza, conserto de pneus, exames laboratoriais, gás, reforma de creche, hospedagens e diárias, seguro de prédios, som, revelações, gráfica, materiais diversos, obras diversas, INSS e Previdência Municipal).

Consigne-se que o desrespeito ao preceito do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal enseja a reprovação de contas municipais, diversamente do que tenta fazer crer o recorrente[4]. A infração é de tal gravidade que pode tipificar crime, nos termos do artigo 359-C, do Código Penal[5], sendo que o tratamento mais benevolente dado à matéria nas contas de 2000 e invocado pelo apelante a seu benefício, somente ocorreu naquele exercício porque era o primeiro a ser examinado sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal, que é de maio daquele ano.

Diz o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Segundo demonstrou o Município a disponibilidade de caixa teria sido consumida com o pagamento da folha ocorrido até 31 de dezembro daquele exercício, todavia tal valor estornaria em caixa em janeiro de 2005, ficando disponível para pagamento das obrigações contraídas de maio a dezembro como demonstrado no seguinte quadro:

Disponibilidade	de	Caixa	em

[4] TC-001446/026/04, TC-001458/026/04, TC-001489/026/04, TC-001541/026/04, TC-001549/026/04, TC-001571/026/04, TC-001581/026/04, TC-001609/026/04, TC-001611/026/04, TC-001616/026/04, TC-001663/026/04, TC-001675/026/07, TC-1702/026/04, TC-1719/026/04, TC-001799/026/04, TC-1832/026/04, TC-001843/026/04, TC-001851/026/04.
Nos TCs n°s 1702/026/04, 1663/026/04, 1609/026/04, 1571/026/04, 1549/026/04, 1675/026/04 e 1541/026/05 as decisões desfavoráveis foram mantidas em sede de reexame.

[5] Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: (Incluído pela Lei n° 10.028, de 2000) Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei n° 10.028, de 2000)

Dez/2004.....848.480,68
Pagamento de folha.....(463.921,86).
Pagamento de Restos em Janeiro.....(411.233,00)
Estorno da folha... .....463.921,86
Saldo janeiro/05.....437.247,68

O raciocínio não requer muito esforço, o município possuía em caixa R$ **R$ 848.480,68** contra obrigação de R$ **R$ 811.519,98 referente ao segundo quadrimestre,** pagou a folha de salários que é uma obrigação contínua no valor de R$ 463.921.86 (que não se incluiria nesse computo) restando a quantia em caixa em dezembro de 2004 de R$ 384.558,82. Estornou os valores em caixa em janeiro de 2005 que ficou disponível para pagamento das obrigações durante o exercício.

Sendo assim, considerando os valores disponíveis em caixa (R$ 848.480,68) e o montante das obrigações assumidas de maio a dezembro (R$ 811.519,98), restariam ainda a quantia de R$ 36.960,70.

Ora, não há dúvidas que a folha salarial é uma obrigação contínua do Município o que evidencia no caso analisado que houve apenas uma priorização sem ocasionar, todavia, comprometimento dos valores (disponibilidade de caixa) para pagamento dos credores.

O artigo 42, reza expressamente sobre a proibição de assumpção de obrigação/despesa contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato, que não possam ser cumprida integralmente dentro dele ou cujas parcelas a serem pagas fora do exercício que não tenham **disponibilidade de caixa para esse fim, nada dispondo sobre as despesa de restos anteriores e também contraída no primeiro quadrimestre.**

Preleciona a Procuradora–Geral do Estado de Minas Gerais, Misabel Abreu Machado Derzi:[6]

> Embora prevista a despesa continuada na lei do plano, na lei de diretrizes e , finalmente, programada e autorizada na lei do orçamento anula, segundo o art. 42, ficará o

[6] Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal/ Ives Gandra da Silva Martins, Carlos Valder do Nascimento, organizadores. – São Paulo: Saraiva, 2001, pág. 310.

> administrado impedido, nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, de contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente nele ou que tenha parcelas a serem paga no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa.
>
> O **dispositivo, <u>não obstante</u>, <u>não atinge as</u> novas despesas contraídas no primeiro quadrimestre do último ano do mandato, <u>ainda que de duração continuada superior ao exercício financeiro.</u> Também não deverá alcançar outras despesas contraídas no final do exercício para socorrer calamidade pública ou extraordinárias para atender a urgências necessárias.**

Quanto as despesas contínuas, a jurisprudência do próprio Tribunal de Contas já estava bem sedimentada quanto a impossibilidade de incluí-las no cômputo de "despesas novas" a que alude o artigo 42 da LRF, podendo-se citar TC 2258/026/00:

> *A Lei Complementar 101/00 proíbe, apenas nos dois quadrimestres finais do mandato eletivo, que seja assumida obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.* ***<u>A vedação alcança somente as obrigações novas, donde não há de se condenar a ocorrência de dispêndios continuados e obrigatórios para a manutenção das atividades públicas, mesmo quando empenhados nos dois terços finais do último ano de mandato eletivo, sob pena de se prejudicar a continuidade dos serviços públicos.(...)</u>***

E ainda:

> EMENTA: **ILEGAL – INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA PARA RESPALDAR VALORES INSCRITOS EM RESTOS A PAGAR – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – ANULAÇÃO DE EMPENHOS LIQUIDADOS – GASTO OBRIGATÓRIO DE CARÁTER CONTINUADO – FOLHA SALARIAL – ENCARGO PATRONAL – REEXAME PROVIDO.**
> Restos a pagar sem disponibilidade financeira: infringência ao artigo 42 da lei de responsabilidade fiscal – anulação de empenhos liquidados no exercício: razões de

recurso hábeis para desconstituir o parecer desfavorável – preservado o equilíbrio financeiro e orçamentário da prefeitura – provimento do reexame.

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acorda o E. Plenário do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão de 08 de outubro de 2003, pelo voto dos Conselheiros Renato Martins Costa, Relator, Antônio Roque Citadini, Eduardo Bittencourt Carvalho, Cláudio Ferraz de Alvarenga e Robson Marinho, na conformidade das correspondentes notas taquigráficas, preliminarmente, conhecer do pedido de reexame e, quanto ao mérito, diante do exposto no voto do Relator, juntado aos autos, dar-lhe provimento para o fim de, reformando-se o r. parecer recorrido, devendo outro ser emitido, em sentido favorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Canitar, exercício de 2000, exceção feita aos atos pendentes de apreciação por este Tribunal, excluindo-se a determinação no sentido do envio de cópias de documentos ao Ministério Público.
Impedido o substituto de Conselheiro Sérgio Ciqueira Rossi.

O processo ficará disponível aos interessados para visita e extração de cópias, independentemente de requerimento, no cartório do Conselheiro Relator. (TC – 2751/026/00 – Pedido de Reexame, Presidente Fulvio Julião Biazzi, Relator Conselheiro Renato Martins Costa, matéria Contas da Prefeitura Municipal de Canitar, exercício de 2000, data da publicação/fonte DOE de **04.12.2003**)

EMENTA: **PEDIDO DE REEXAME. PRESSUPOSTOS JURÍDICOS E ADMISSIBILIDADE PRESENTES. CONHECIDO. CONTAS DE MUNICÍPIO. INSUFICIENTE APLICAÇÃO DE RECURSOS NO ENSINO. OFENSA AO ARTIGO 42 DA LRF. DESVIOS DESCARACTERIZADOS. RECURSO PROVIDO.**

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Pelo voto dos Conselheiros Robson Marinho, Relator, Antônio Roque Citadini, Eduardo Bittencourt Carvalho,

Edgard Camargo Rodrigues, Fulvio Julião Biazzi e Cláudio Ferraz de Alvarenga, o E. Tribunal Pleno, em sessão de 24 de março de 2004, conheceu do pedido de reexame e, quanto ao mérito, deu-lhe provimento, para o fim, de, reformando-se o r. parecer recorrido, outro ser emitido, em sentido favorável à aprovação das contas do Município de Lins, relativas ao exercício de 2000, salvo quanto aos atos pendentes de apreciação por este Tribunal, mantendo-se as recomendações constantes à margem do parecer por ser reformado, mas revogando-se a determinação para envio de cópia de peças dos autos ao Ministério Público. (TC – 2275/026/00 – Pedido de Reexame, Renato Martins Costa, Presidente, Robson Marinho, Relator, matéria Contas da Prefeitura Municipal de Lins, exercício de 2000, data da publicação/fonte **DOE de 18.05.2004**).

EMENTA: **PEDIDO DE REEXAME. PRESSUPOSTOS JURÍDICOS DE ADMISSIBILIDADE PRESENTES. CONHECIDO. CONTAS DE MUNICÍPIO. OFENSA AO ARTIGO 42 DA LRF E CANCELAMENTO IRREGULAR DE EMPENHOS. FALHAS RELEVADAS. RECURSO PROVIDO**.

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Pelo voto dos Conselheiros Robson Marinho, Relator, Antônio Roque Citadini, Eduardo Bittencourt Carvalho, Edgard Camargo Rodrigues, Fulvio Julião Biazzi e Cláudio Ferraz de Alvarenga, o E. Tribunal Pleno, em sessão de 24 de março de 2004, conheceu do pedido de reexame e, quanto ao mérito, deu-lhe provimento, para o fim de, reformando-se o r. parecer recorrido, outro ser emitido, em sentido favorável à aprovação das contas do Município de Platina, relativas ao exercício de 2000, exceção feita aos atos pendentes de apreciação por este Tribunal, mantendo-se as recomendações constantes à margem do parecer por ser reformado, mas revogando-se a determinação para envio de cópia de peças dos autos ao Ministério Público. (TC – 2501/026/00 – Pedido de Reexame, Conselheiro Renato Martins Costa, Presidente, Conselheiro Robson Marinho, Relator, matéria Contas da Prefeitura Municipal de Platina, exercício de 2000, data da publicação/fonte DOE de **18.05.2004**)

Causa espécie na análise das contas em exame, o E. Tribunal tenha mudado sua direção, até mesmo porque não há dúvidas de que as **despesas com pessoal e encargos, despesas com a saúde, merenda, laboratório, limpeza pública como apontado nos autos (Certidão de Folhas – MONICA)**, não sejam de caráter continuo.

Aliás, contrariamente do que esposado no Voto do Exmo. Relator Renato Martins Costa, os documentos acostados demonstram *primo ictu oculi* - de forma contundente a natureza das despesas contraída pelo Município no período examinado **às fls., não havendo como negar que se tratam de despesas de natureza contínua.**

Portanto, a inclusão de despesas referentes a restos a pagar de exercícios anteriores, somados às despesas contraídas no período anterior de maio de 2004 e ainda, às de natureza contínua, **se mostra contra a própria lei, que expressamente prevê de forma diversa, razão pela não se pode acolher tal entendimento, sob pena de ferimento ao princípio da legalidade.**

Impende reprisar nesse sentido os fundamentos do **voto revisor da lavra do Exmo. Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, em TC 2287/026/00:**

> Outra questão tormentosa, na jurisprudência desta Corte, dize respeito ao parágrafo único, do artigo 42, que estabelece a forma pela qual deve ser apurada a disponibilidade de caixa, na qual precisam ser considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.
>
> Respeitosamente aos posicionamentos divergentes, **tenho como desarrazoada qualquer interpretação no sentido de se apurar a disponibilidade financeira levando em conta toda a divida do Poder ou órgão, incluindo-se nela, portanto, as obrigações contraídas em exercícios pretéritos**.
>
> Na hipótese, **vale dizer, não poderiam tais poderes e órgãos sequer gastar R$ 0,01 (um centavo de real) sem que estivessem a infringir a lei penal, o que, seguramente, não se mostra compatível com a interpretação teleológica que o caso requer. Estar-se-ia, se assim fosse, repita-se, engessando a máquina pública.**
>
> De outro lado, tendo em conta o indevidamente preexistente, admitindo-se tal posição, o simples fato de a Administração estar realizando as despesas imprescindíveis para sua manutenção, ou seja, **gastando apenas e tão somente com destinações necessárias (folha de pagamento, previdência, material de**

expediente, etc.), assim mesmo estaria caracterizada a infração à lei, na medida em que, ao final do exercício, as disponibilidades financeiras existentes seriam insuficientes para cobrir todos os Restos a Pagar.

É que, certamente, houve pagamentos de despesas assumidas nas legislaturas anteriores, caracterizando, pois, a correta observância à ordem cronológica, nos termos do artigo 5º, da Lei nº 8.666/93, com suas atualizações.

Não se pode, pois, querer que de uma hora para outra, mas especificamente, nos últimos oito meses subseqüentes à promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, fossem eliminadas as dividas contraídas ao longo dos vários exercícios pretéritos, por absoluta impossibilidade material para a maioria dos entes da Federação. (g.n.)

Sob um outro ângulo, o Município demonstrou ainda a seguinte situação:

Restos a Pagar considerado pela auditoria (I)	**R$1.647.188,66**
Exclusões (II)	
1) Valores referentes a obrigações contraídas para manutenção do ente público (**inscritos em restos a pagar e cancelados conforme quadros citados em recurso**)	R$ 642.029,34
2) Restos de anos anteriores	R$ 520.359,67
3) Empenhos do 1º. quadrimestre	R$ 178.027,45
Empenhos cancelados em duplicidade (III)	R$ 11.006,56
Total dos Restos a Pagar a ser considerado (I-II-III)	**R$295.765,64**
Disponibilidade de caixa em dez/04.	R$ 384.558,82
Total dos Recursos Disponíveis	**R$ 88.793,18**

Desconsiderando as despesas contínuas dos restos a pagar e cancelados e incluídos somente a folha e encargos como despesa dessa os recursos disponíveis seriam o seguinte:

Restos a Pagar considerado pela auditoria (I)	**R$1.647.188,66**
Exclusões (II)	
Restos de anos anteriores	R$ 520.359,67

Empenhos do 1°. quadrimestre Obrigações patronais folha e encargos de dez e 13º sal	R$ 178.027,45 R$ 540.451.76
INSS parcelamento	R$ 126.275,00
Total dos Restos a Pagar a ser considerado (I-II-III)	**R$ 282.074.24**
Disponibilidade de caixa em dez/04.	R$ 384.558,82
Total dos Recursos Disponíveis	**R$ 102.484.58**

Considerando essas ilações, a primeira situação a disponibilidade de caixa para cumprimento das obrigações não seria de R$ 384.558,82 em 31 de dezembro de 2004, mas de R$ 848.480,68 contra uma obrigação de R$ R$ 811.519,98.

E considerando ainda as exclusões dos últimos quadros demonstrativos, teremos ainda uma sobra de caixa muito superior no final do exercício.

Lembramos ainda que no país o regime contábil é misto, de caixa para a receita e de competência para a despesa, nos termos do artigo 35 da Lei Federal n. 4.320/64. Assim, as receitas resultantes das transferências constitucionais – FMP e ICMS principalmente, provenientes do exercício anterior quando se deu seu fato gerador e também sua arrecadação, mas cujos créditos se dão no exercício imediato, por resultarem da arrecadação do **último decêndio do exercício anterior**, são receitas que pertencem ao exercício de 2004.

Em janeiro de 2005, fora creditado aos cofres municipais o valor de **R$ 624.632,38**, quantias essas arrecadadas no exercício de 2004 e creditadas em janeiro do ano imediato. Tais valores, portanto devem integrar a disponibilidade de caixa do município de dez de 2004, o que per si se pode verificar claramente que o município não só tinha lastro financeiro para contrair as novas dívidas, como também para quitá-las sem qualquer comprometimento do exercício financeiro, o que *data vênia* de fato ocorreu.

Assim, desarrazoada a decisão que deixe de relevar o *déficit* da execução quando se trata de despesas de caráter continuado em outras ocasiões, mesmo porque **são despesas já previstas no orçamento às quais se deu a execução e que não puderam ser objeto de contingenciamento por se tratarem de despesas obrigatórias e de caráter continuado, que tinham lastro financeiro.**

Também não parece correto dizer que o desatendimento do disposto no art. 42 da LRF tem sido considerado, isoladamente, fator de desaprovação das contas municipais, ocorrido somente nas contas de 2000, isto porque **decisões recentes do E. Tribunal de Contas têm apontado em sentido diverso, vejamos a exemplo as decisões das contas de 2004 dos Municípios de Uchoa e Bady Bassit**:

(...)

Não creio, porém, que a só infringência do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/00 deva decretar o parecer desfavorável às contas do Prefeito, diferentemente dos casos em que são apuradas transgressões diretamente vinculadas a comandos expressos da Constituição, como das aplicações mínimas na educação, limite de gastos com pessoal e inversões na saúde pública.

Deste modo, **a gravidade da repercussão do descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser analisada caso a caso, diante do conjunto das demonstrações econômicas e financeiras do exercício**, da forma que aqui cumpre proceder.

A exemplo disso, notem-se os Pareceres constantes nos TC´s 1556/026/04, 1433/026/04 e 1441/026/06, tal qual provimento de pedido de reexame consubstanciado no TC-1860/026/04, em recente decisão do E. Tribunal Pleno de 8.11.2006.

No caso concreto, o *défict* da execução orçamentária de 1,98% encontra-se em patamar tolerado por este Tribunal; os resultados econômico e patrimonial foram positivos (R$ 303.602,24 e R$ 872.552,52, respectivamente); ademais, o resultado financeiro apresentou uma recuperação de 10,1% em relação ao exercício anterior (quadro a fls. 37), e a gestão da dívida de curto prazo foi satisfatória.

Assim, o desatendimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, nestas circunstâncias, não possui força para macular os demonstrativos examinados ressaltando-se o cumprimento dos percentuais exigidos pela Constituição Federal.

Da mesma forma, e diante das razões recursais interpostas, as impropriedades referentes ao item "Licitação" podem ser toleradas.

Deste modo, **voto pelo PROVIMENTO do Pedido de Reexame**, interposto por Mari Inêz Ventura Mazzi, ex-Prefeita, **a fim de que seja emitido Parecer Favorável**

às contas da Prefeitura de Uchoa relativas ao exercício de 2004.

(...)

No entanto, ao rever o assunto, tenho reiterado meu posicionamento adotado na oportunidade do exame dos demonstrativos do Prefeito de Cedral, relativos ao exercício de 2004 (TC 1827/026/04 – Primeira Câmara – Sessão de 22.8.2006) de que **somente a infração ao mencionado dispositivo da Lei Complementar nº 101/00 não conduz automaticamente e necessariamente ao parecer desfavorável às respectivas contas, devendo-se também considerar na análise o conjunto dos resultados econômicos e financeiros do período**.

Também em favor das contas ora analisadas é a decisão em TC 2861/026/03 do Município de Ourinhos – Pedido de Reexame:

EMENTA: PEDIDO DE REEXAME EM FACE DE PARECER DESFAVORAVEL AS CONTAS DE EXECUTIVO MUNICIPAL. INSUFICIENTE INVESTIMENTO NO ENSINO FUNDAMENTAL.

LEVANDO EM CONTA OS RESTOS A PAGAR QUITADOS ATE A DATA DA AUDITORIA, OS GASTOS ATINGEM 59,22% DA PARCELA MINIMA. ADICIONANDO-SE A ESTA IMPORTÂNCIA OS VALORES DESPENDIDOS COM O PESSOAL DA MERENDA, ATÉ ENTÃO NÃO COMPUTADOS, CHEGA-SE A 61,45% DO MINIMO APLICÁVEL, OU, 15,36% DA RECEITA DE IMPOSTOS, DANDO A MUNICIPALIDADE PLENO ATENDIMENTO A REGRA DO ART.60, "CAPUT", DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. CONHECIDO. PROVIDO.

V.U.

VISTOS, RELATADOS E DISCUTIDOS OS AUTOS.

O E. PLENARIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, EM SESSÃO DE 30 DE

AGOSTO DE 2006, PELO VOTO DOS CONSELHEIROS EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO, RELATOR, EDGARD CAMARGO RODRIGUES, CLAUDIO FERRAZ DE ALVARENGA E RENATO MARTINS COSTA, BEM COMO PELO DOS SUBSTITUTOS DE CONSELHEIRO CARLOS ALBERTO DE CAMPOS E MARCELO PEREIRA, NA CONFORMIDADE DAS CORRESPONDENTES NOTAS TAQUIGRÁFICAS, **RESOLVEU CONHECER DO PEDIDO DE REEXAME E,**

QUANTO AO MERITO, TENDO EM VISTA AS RAZÕES EXPOSTAS NO VOTO DO RELATOR JUNTADO AOS AUTOS, DEU-LHE PROVIMENTO PARA O FIM DE MODIFICAR A DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA E EMITIR NOVO PARECER, AGORA EM SENTIDO FAVORAVEL A APROVAÇÃO DAS CONTAS DO EXECUTIVO DE OURINHOS, EXERCICIO EM EPIGRAFE, MANTENDO, TODAVIA, A RECOMENDAÇÃO E PROVIDENCIAS CONSIGNADAS À SUA MARGEM.

PRESIDENTE EM EXERCICIO, CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI.

PUBLIQUE-SE

SÃO PAULO, EM 28 DE SETEMBRO DE 2006
ROBSON MARINHO - PRESIDENTE
EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO - RELATOR
PUBLICADO NO DOE DE 04.10.2006
TRANSITADO EM JULGADO EM 19.10.2006.

Como se observa da decisão acima, foi relevado o *déficit* orçamentário e, mais, **foi considerada a despesa empenhada e liquidada no exercício posterior (ATÉ A DATA DA FISCALIZAÇÃO) para efeito de cômputo no cumprimento de aplicação constitucional,** o que demonstra não ser inflexível a posição deste E. Tribunal no que tange os regimes de caixa e competência para a execução do orçamento.

Por conseguinte, não se pode aplicar dois pesos e medidas, quando as situações se apresentem idênticas, como no caso ora examinado, em atenção ao princípio isonômico estabelecido na cabeça do art. 5º, da Carta Constitucional, até mesmo porque, indemonstrada a alegada infração do artigo 42 da LRF.

5. DO CANCELAMENTO DOS EMPENHOS.

Em relação ao cancelamento dos empenhos, temos que diante das circunstâncias aqui debatidas ela se mostra também irrelevante na medida que todo o cálculo foi apontado retornando os empenhos cancelados.

Ademais o que importa no caso examinado ao nosso entender é se houve comprometimento do exercício futuro; se havia ou não disponibilidade financeira para o pagamento das obrigações contraída; se houve prejuízo ao erário.

A novação como se sabe pode ocorrer nos contratos. No caso, deixou claro o Município que efetuou a novação (repactuou) suas obrigações, a fim de estancar os juros e multas e tranqüilizar seus credores.

Nos casos especificados das empresas Wasser e ArtLimp, a motivação se deu por não cumprimento das obrigações, podendo-se até afirmar que não se tratavam de empenhos liquidados. Assim**, as obrigações deixaram de existir sendo contraídas novas obrigações (art. 360, I, do NCC), o que em tese torna plenamente possível o cancelamento em virtude de NÃO HAVER EXIGIBILIDADE DOS ANTIGOS CRÉDITOS QUE FORAM TROCADOS POR NOVAS OBRIGAÇÕES, de comum acordo com os contratantes (art. 65, II, "c", da Lei 8.666/93).**

Há, portanto, amparo na lei para tal situação não se afigurando ao nosso entender burla ao ordenamento, até mesmo porque a grande parte das despesas apresentadas era de natureza contínua, e não deveriam integrar ao cômputo do cálculo do artigo 42 - vejamos:

INSS	**ENCARGOS SOCIAIS PATRONAIS**	**R$ 126.275,00**
CEAZZA DISTR. FRUTAS E VERDURAS LTDA	**MERENDA ESCOLAR**	**R$ 67.444,26**
J. MORETON E MORO LTDA ME	**MEDICAMENTOS**	**R$ 6.486,72**
L.C. BENEDITO E VICENZOTTI LTDA ME	**PUBLICAÇÕES OFICIAIS**	**R$ 8.811,48**
ADEMIR AP. CARVALHO E CIA LTDA ME	**MERENDA – CARNE**	**R$ 48.974,19**
ARTLIMP SERVIÇOS LTDA	**LIMPEZA VIAS PÚBLICA**	**R$ 105.052,80**
PREFEITURA MUNICIPAL DE S.A. POSSE	**EXAMES LABORATORIAIS**	**R$ 35.916,55**
ABEMED PRODUTOS MÉDICOS CIENTÍFICOS LTDA	**MEDICAMENTOS**	**R$ 1.370,60**

AGLON COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA	**MEDICAMENTOS**	**R$ 4.635,00**
VALINPHARMA COM. REPRESENTAÇÕES LTDA	**MEDICAMENTOS**	**R$ 2.368,58**
NACIONAL COMERCIAL HOSPITALAR LTDA	**MEDICAMENTOS**	**R$ 2.361,42**
PRATI, DONADUZZI E CIA LTDA	**MEDICAMENTOS**	**R$ 7.518,44**
INTERLAB FARMACEUTICA LTDA	**MEDICAMENTOS**	**R$ 3.668,90**
CIRURGICA UNIÃO LTDA EPP	**MEDICAMENTOS**	**R$ 1.957,26**
SÓQUIMICA LABORATÓRIO LTDA	**MEDICAMENTOS**	**R$ 474,15**
PH DISTRIBUIDORA PROD. HOSPITALARES LTDA	**MEDICAMENTOS**	**R$ 4.482,00**
CENTROSUL COM. IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO	**MEDICAMENTOS**	**R$ 2.611,05**
TOTAL		**R$ 430.408,45**

Ademais, acompanhando os doutrinadores José Nilo de Castro, Antônio Sergio Batista dentre outros, militamos do entendimento sistematizado do artigo 55 da LRF e da **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000,** em seu art. 2º, que acrescentou ao Código Penal o art. 359F, que se posiciona no sentido de que o responsável pelas contas **não poderia deixar de** *promover o cancelamento do montante de restos a pagar*, sob pena de incidir no ilícito previsto pela norma acima destacada, assim preceituando as normas:

> "Art. 359-F. Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei:
> Pena detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos."
>
> (...)
>
> **Art. 55 – O relatório conterá:**
> **III – demonstrativos, no último quadrimestre:**
> **(...)**
>
> **b) da inscrição em restos a pagar, das despesas:**
>
> **(...)**
>
> **4 – não inscritas por falta de disponibilidade de caixa, cujos empenhos foram cancelados.**"

Em julgamento das contas de 2004 da Prefeita Marta Suplici, assim pronunciou-se o E. Tribunal de Contas do Município:

> **"…. cumpre saber qual a solução legal ao se verificar, no término do exercício**, terem ainda restado, sem a correspondente disponibilidade de caixa, despesas que deveriam ter passado pelo estágio da liquidação, por corresponderem a obras ou serviços efetivamente executados.
>
> A matéria está regulada no **art. 55, inciso III, alínea "b", item 4 da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Este dispositivo, estabelecedor dos elementos que devem compor o conteúdo do Relatório de Gestão Fiscal, exige demonstrativos da inscrição, em restos a pagar, das despesas liquidadas, (das não liquidadas, mas inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa) e das despesas não inscritas por falta de disponibilidade de caixa, cujos empenhos foram cancelados.
>
> A respeito deste dispositivo, **sustenta Antonio Sérgio Baptista**:
>
> "Assim, **em 31 de dezembro de cada exercício, data limite para a apuração do montante de disponibilidades de caixa (Lei Complementar 101/2000, art. 55, III, 'a') os empenhos liquidados ou não ? sem qualquer distinção na norma ? para os quais não exista a disponibilidade de caixa, deverão ser cancelados, independentemente do direito do credor, sob pena de incorrer o agente público na prática de crime tipificado no art. 359-B "in fine" da lei penal, ou seja, inscrição em restos a pagar acima dos limites permitidos na lei; significa dizer, além das disponibilidades de caixa. Trata-se de afirmação que deflui da interpretação sistemática dos dispositivos acima transcritos e, em especial, da regra contida no art. 55, III, 'b', 4 da Lei Complementar 101/2000 que, apesar de tratar de relatório, não pode ser desconsiderado, forte na incontestável lição de Carlos Maximiliano, nosso mestre maior da hermenêutica**:
>
> "Por uma das normas se conhece o espírito das outras" ("A Polêmica dos Restos a Pagar e a Lei de Responsabilidade

Fiscal" – Fórum Administrativo Direito Público – ano 1 nº 10 DEZ de 2001, p. 1345).

Na mesma esteira, **ensina Petrônio Braz**:

"**As despesas inscritas sem disponibilidade de caixa deverão ter os respectivos empenhos cancelados (art. 55, III, b, 4 da Lei de Responsabilidade Fiscal)"**

Vale aqui, o princípio de hermenêutica segundo o qual "onde a lei não distingue, não cabe ao intérprete distinguir".

Com **Antônio Sérgio Baptista**, pode-se afirmar que, seguramente, **a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Federal nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, Lei de Crimes Fiscais "se completam, fazem parte de um mesmo sistema que podemos denominar sistema de gestão fiscal responsável"** .

A intelecção do art. 359-F, da referida lei de crimes fiscais, corrobora esta assertiva, pois também a lei penal não faz distinção entre Restos a Pagar processados ou não processados, ao exigir o seu cancelamento:

"Art. 359-F. Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei: Pena: detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos."

No mesmo sentido, a doutrina de **José Nilo de Castro e Camila Maia Pyramo Costa:**

"Finalmente, atente-se para o fato de que, ocorrendo a hipótese de despesa empenhada e liquidada no último quadrimestre de gestão**, não poderá a mesma ser inscrita em Restos a Pagar no demonstrativo do Relatório de Gestão Fiscal (art. 55, III), devendo ter seu empenho cancelado** (art. 55, III, b, 4) sob pena de configurar-se o crime contra as finanças públicas tipificado no art. 359 do Código Penal, com a redação que lhe deu o art. 2º da Lei nº 10.028, de 19.10.2000"

Finalmente, **pontifica Diogo de Figueiredo Moreira Neto**, não incidir a vedação de contrair obrigações novas para os serviços contínuos, despesas constitucionais e legais do ente

e suficiência de disponibilidade de caixa, acrescentando, de forma idêntica aos autores antes citados:

"Atente-se, finalmente, que **não ocorrendo nenhuma dessas três hipóteses, a despesa não poderá ser inscrita em Restos a Pagar no demonstrativo do último quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal (artigo 55, III), devendo ter seu empenho cancelado (art. 55, III, b, 4), sob pena de configurar-ser o crime contra as finanças públicas tipificados no art. 359 do Código com a redação que lhe deu o art. 2º da 10.028 de 19 de outubro de 2000**."

De fato, se o administrador é obrigado a colocar no relatório, demonstrativos de empenhos cancelados por falta de disponibilidade de caixa, tal obrigação torna implícita a admissibilidade prévia desse cancelamento.

Assim, **cancelar empenhos, por falta de disponibilidade de caixa, era obrigação da autoridade. Era o que se esperava da Administração sob análise**. (grifamos)

Justifica-se pois, a medida adotada.

DA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS.

A ordem cronológica dos pagamentos está vinculada à aplicação do art. 5º, *caput*, da Lei 8.666/93, que assim dispõe:

> Art. 5º. Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art.42 desta lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, ***para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.***

Embora exista a exigência de cumprimento da ordem cronológica, o legislador ***vinculou*** tal exigência às fontes de recursos.

O cumprimento da ordem cronológica ficou invariavelmente vinculado à fonte de custeio que, neste caso, não alcançou as expectativas face aos fatores alheios à vontade do administrador local.

A norma que não é absoluta e admite **flexibilização**, possibilitando o não cumprimento, em razão de ***interesse público*** e ***mediante prévia justificativa da autoridade competente.***

Tal flexibilização da norma, é perfeitamente admissível, pois que sujeita-se às alterações advindas de fatos supervenientes do mundo real, como, p. ex., a modificação da política econômica, com o agravamento fiscal e econômico, que acabou por alterar todas as expectativas do orçamento previsto para o ano de 2004.

O Município ao seu turno justificou que 2004 foi um ano atípico em termo de receitas, especialmente em razão do arrocho fiscal e monetário como também da greve do Judiciário que refletiu diretamente na arrecadação dos impostos diretos, o que se apresenta bastante plausível, mormente porque o pagamento fora da ordem visou tão somente o atendimento a continuidade dos serviços públicos.

No caso em testilha, as projeções foram modificadas por fatos da vida real e assim se justificou a alteração dos prazos para os pagamentos, seja em decorrência das **renegociações dos pagamentos, seja por questões de continuidade do serviço público, como explanado nos autos, ACEITOS PELOS CREDORES** o que, afasta o descumprimento da norma que, aliás, permite sua própria flexibilização, como ocorreu no caso em exame.

Marçal Justen Filho, *in Comentários à lei de licitações e contratos administrativos,* 10ª ed., Ed. Dialética, 2004, p. 83, assim preleciona:

> A obrigatoriedade da prévia fixação de um prazo **não significa que se imponha de antemão, a data própria para a ocorrência do pagamento. Isso seria até mesmo impossível, em face das circunstâncias do mundo real.** Cada situação concreta pode conduzir a diferente alternativa. Portanto, será sempre necessário examinar o caso concreto para determinar a presença dos pressupostos necessários à realização do pagamento.

A lei não veda a flexibilização dos prazos de pagamento e, assim sendo, **havendo NOVAÇÃO** das dívidas, devidamente justificadas sem que se verifique prejuízo aos credores, não há que se falar em infração à norma.

O artigo 360 do Código Civil prevê a possibilidade de novação:

> Art. 360. Dá-se a novação:
> I - quando o devedor contrai com o credor nova dívida para extinguir e substituir a anterior;

Não fosse isso, a Lei nº 8.666/93, em seu art. 65, II, "c" estabelece:

> Art. 65. **Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:**
> **II - por acordo das partes:**
> c) quando necessária a **modificação da forma de pagamento,** por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

A lei prevê a alteração ***por acordo das partes*** o que, *data venia*, dá suporte à novação procedida pela recorrente, que assim **extinguiu a dívida anterior**, cujo cômputo não pode se dar para o exercício de 2004, contraindo nova obrigação integralmente liquidada no exercício de 2005.

O Tribunal de Contas, em situações como essas tem se posicionado pela aprovação das contas relevando a quebra da ordem em atendimento aos interesses públicos e a continuidade dos público:

> **"São poderosos os motivos alegados pela Prefeitura de Luiz Antônio para ter alterado a ordem cronológica dos pagamentos devidos pelo Poder Público Municipal.**
>
> **Quando escasseiam os meios sem que os fins possam ser igualmente abreviados, nada mais lógico e justo que elaborar um rol de prioridades, e fazê-lo com critérios que não considerem apenas aspectos financeiros do Município. Senão ainda a condição econômica dos credores. Afinal** interessa ao Poder Público preservar a atividade econômica e seus agentes, e evitar, com isso, o agravamento dos problemas decorrentes da baixa arrecadação fiscal e a criação de outros, como, por exemplo, o desemprego.
>
> É de aceitar, portanto, as justificativas da Prefeitura Municipal de Luiz Antônio e de reconhecer, por conseguinte, legais as alterações promovidas na ordem cronológica de pagamentos, até porque a lei as admite, conquanto se e quando justificadas**. E justamente por**

isso, cumpre exortar o mesmo órgão a sempre dar publicidade aos motivos que induziram a alteração na ordem cronológica de pagamentos e a fazê-lo no momento em que isto ocorrer. A providência, além de ser requerida expressamente por lei (veja-se o artigo 5º da Lei Federal nº 8.666/93), tem por fim dar ciência do acontecimento não só aos credores preteridos, mas também a população em geral, e propiciar, com isso, a preservação dos mecanismos de controle da Administração Pública.

Quanto ao atraso verificado no encaminhamento das relações mensais de pagamentos ao Tribunal de Contas, fica a advertência a Prefeitura para que medidas administrativas internas se tomem, de modo que tal não mais se repita, já que o descumprimento das instruções do Tribunal de Contas podem motivar a cominação de pena à autoridade administrativa responsável.

Publique-se por extrato e oficie-se a Prefeitura Municipal de Luiz Antônio, transmitindo-lhe cópia da presente decisão." (TC 1483/006/96. Relator Conselheiro Robson Marinho. Contas do Município de Luiz Antônio. Data da Publicação/Fonte DOE de 13.04.99, pág. 14).

CONCLUSÃO

Do não comprometimento ao exercício subseqüente e futura gestão.

Por primeiro é de se registrar os resultados financeiros e orçamentários alcançados nos exercícios subseqüentes a 2004:

- **ENCERRAMENTO 2005**

EDUCAÇÃO
RECEITA DE IMPOSTOS: R$ 13.077.018,94
DESPESAS: R$ 3.467.304,58
APLICAÇÃO: 26,51 %
SAÚDE
RECEITA DE IMPOSTOS: R$ 13.076.416,63
DESPESAS: R$ 3.194.427,44
APLICAÇÃO: 24,43%
FUNDEF
RECEITA: R$ 2.476.208,86
DESPESAS: R$ 1.501.974,66
APLICAÇÃO: 60,66%

PESSOAL
REC. CORR. LÍQUIDA: R$ 17.767.714,99
DESPESAS: R$ 7.891.912,30
APLICAÇÃO: 44,42%
EXECUÇÃO
RECEITA: R$ 17.183.078,21
DESPESA: R$ 16.644.488,91
SUPERÁVIT: R$ 538.589,30 = 2,92%
RESTOS A PAGAR
Deixados de 2005 = R$ 701.723,97

- **ENCERRAMENTO 2006**

EDUCAÇÃO
RECEITA DE IMPOSTOS: R$ 14.917.197,35
DESPESAS: R$ 3.977.117,87
APLICAÇÃO: 26,66 %
SAÚDE
RECEITA DE IMPOSTOS: R$ 14.916.482,27
DESPESAS: R$ 3.179.425,76
APLICAÇÃO: 21,31%
FUNDEF
RECEITA: R$ 2.784.854,55
DESPESAS: R$ 1.708.181,35
APLICAÇÃO: 61,34%
PESSOAL
REC. CORR. LÍQUIDA: R$ 20.790.026,98
DESPESAS: R$ 9.124.424,69
APLICAÇÃO: 43,89%
EXECUÇÃO
RECEITA: R$ 21.983.240,25
DESPESA: R$ 19.327.823,09
SUPERÁVIT: R$ 2.655.417,16 = 12,07%
RESTOS A PAGAR
Deixados de 2006 = R$ 220.830,79 (restando R$ 3.090,00 em 30/01)

- **ENCERRAMENTO 2007**

EDUCAÇÃO
RECEITA DE IMPOSTOS: R$ 16.177.206,14

Daniela

De: "Griffon Serviços e Associados" <boletim.sp@griffoncorp.com.br>
Para: <daniela@camaraholambra.com.br>
Enviada em: quarta-feira, 29 de agosto de 2007 09:54
Assunto: Boletim Griffon 29/08/2007

Griffon

tel: (11) 3186-8100
email: saopaulo@griffoncorp.com.br

BOLETIM DE PUBLICAÇÕES
29 de Agosto de 2007

A
CAMARA MUNICIPAL DE HOLAMBRA
Aos cuidados de DANIELA C SANTOS

1. DIARIO OFICIAL DO ESTADO - PODER LEGISLATIVO - TRIBUNAL DE CONTAS SP - MÓDULO III
29/08/2007 - ATA
Relator: ROBSON MARINHO
ATA DA 23ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA
CÂMARA, REALIZADA EM 21 DE AGOSTO DE 2007, NO
AUDITÓRIO "PROF. JOSÉ LUIZ DE ANHAIA MELLO"
PRESIDENTE - Conselheiro Fulvio Julião Biazzi
SECRETÁRIO - Sérgio Ciquera Rossi
RELATOR - CONSELHEIRO ROBSON MARINHO
TC-001517/026/05
Câmara Municipal: Estância Turística de Holambra.
Exercício: 2005.
Presidente(s) da Câmara: Iran Daier Brunhani.
Acompanha(m): TC-001517/126/05 e TC-001517/326/05.
Pelo voto dos Conselheiros Robson Marinho, Relator,
Fulvio Julião Biazzi, Presidente, e Renato Martins Costa, a E.
Câmara decidiu julgar regulares as contas da Câmara
Municipal da Estância Turística de Holambra, exercício de
2005, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal, com recomendações ao atual Presidente
da Câmara, à margem do julgamento e mediante ofício, e
determinação para que se confirme as medidas saneadoras
anunciadas.

Esta mensagem é enviada com a complacência da nova legislação sobre correio eletrônico, Seção 301, Parágrafo (a) (2) (c) Decreto S.1618, Título Terceiro aprovado pelo "105 Congresso Base das Normativas Internacionais sobre o SPAM".

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Despacho do Conselheiro Relator
ANTONIO ROQUE CITADINI

Processo	:	TC-1517 / 026 /05
Interessada	:	Câmara Municipal da Estância Turística de Holambra
Responsável	:	Sr. Iran Daier Brunhani (Ex - Presidente da Câmara)
Assunto	:	Contas do exercício de 2005

Em face do acrescido às fls. 50 e seguintes dos autos, à ATJ, para se manifestar, e, se configurada a hipótese regimental, também à SDG.

Cumpra-se.

GCARC, 12 de Janeiro de 2007.

ANTONIO ROQUE CITADINI
Conselheiro Relator

Dlb

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Senhor Assessor Procurador-Chefe,

Atendendo à r. determinação do Excelentíssimo Sr. Conselheiro – Dr. Antonio Roque Citadini, passamos a nos manifestar.

Vieram os autos da Prestação de Contas da Câmara Municipal da Estância Turística de Holambra - exercício 2.005, para exame no âmbito de competência desta Assessoria.

Considerando as informações do relatório da Auditoria observamos o seguinte:

- **Aspectos econômico-financeiros:**

A Execução Orçamentária alcançou o equilíbrio entre a receita e a despesa, após a devolução do saldo não utilizado de duodécimos, no valor de R$ 29.582,23.

O resultado financeiro não finalizou déficit, tendo o econômico resultado positivo refletindo um crescimento patrimonial em torno de 23%. A dívida fundada permaneceu inexistente e não houve inscrição de despesas em restos a pagar.

- **Limites Constitucionais:**

O gasto com a Folha de Pagamento atingiu 39,62% da transferência bruta recebida pela Câmara, em observância ao § 1º do art. 29-A, que admite até 70%.

A Despesa Total atingiu 4,99% da receita corrente do exercício anterior, mantendo-se, portanto, inferior aos 8% fixados pelo art. 29-A, Inc. I.

A Remuneração dos Vereadores ficou aquém dos 5% prescritos pelo art. 29, Inc. VII, subordinando-se também à restrição imposta pelo inciso XI, do artigo 37.

Não houve fixação para a atual legislatura - 2005/2008, prevalecendo os subsídios estabelecidos pela Lei Municipal nº 354, de 30/06/00, que se encontram abaixo do permitido pela alínea "a", inciso VI, do artigo 29 da CF, e não apresentaram divergências entre os valores do ato fixatório e os respectivos pagamentos.

- **Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal**:

Os gastos com pessoal representaram 1,65% da receita corrente líquida, percentual inferior ao limite estabelecido em 6% pelo artigo 20, inciso III, alínea "a".

Não houve obrigatoriedade do cumprimento das determinações constantes dos artigos 21, § único, e 42, em função de ser o primeiro ano de mandato.

Tendo em vista a ausência de óbices, opinamos pela **regularidade** da Prestação Contas da Câmara Municipal da Estância Turística de Holambra - exercício 2005.

À consideração de Vossa Senhoria.

Em, 23 de março de 2.007.

LUIZ DEVECZ JÚNIOR
ASSESSORIA TÉCNICA

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Fl. n.º 10
Proc. 1517/026/05

PROCESSO:.....TC-1517/026/05
CÂMARA MUNICIPAL DE ..... HOLAMBRA
MATÉRIA:..... .....CONTAS ANUAIS DE 2005

Senhor Assessor Procurador-Chefe:

Em exame as contas da CÂMARA MUNICIPAL DE HOLAMBRA, relativas ao exercício de 2005, que receberam a análise da d. Auditoria da Regional de Campinas, em seu relatório de fls. 12/39.

As falhas apontadas no item CONCLUSÃO motivaram a notificação do responsável, conforme r. despacho de fls. 43.

A partir de fls. 50, o senhor IRAN DAIER BRUNHANI, na condição de Presidente da Câmara, apresenta as suas justificativas.

Os aspectos econômico-financeiros já mereceram a análise competente, às fls. 68/69, com conclusão pela **regularidade** das contas, inclusive quanto aos limites impostos pelas Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal.

Remanescem para manifestação desta Unidade:

Despesas impróprias

A Auditoria considerou impróprias as despesas relativas a impressão de folhetos da campanha de doação de órgãos; aquisição de palm zile e aquisição de 100 bandeirinhas de mesa, com o símbolo da cidade, no total de R$ 4.039,00.

As justificativas apresentadas pelo responsável merecem acolhimento, dentro do princípio da razoabilidade e da discricionariedade.e

Despesas com adiantamentos

Referem-se a quatro viagens a Brasília, para obtenção de recursos para o município, por vezes acompanhando o Prefeito, a convite.

Embora a Auditoria afirme não ser finalidade do Legislativo, há que levar em consideração as razões trazidas pela Câmara, justificando os motivos das viagens.

Despesas com reembolso

A recomendação proposta é que tais despesas se façam através do regime de adiantamento.

Despesas com jornal

O responsável procura demonstrar a importância de manter a população informada sobre o que ocorre no Legislativo.

No entendimento desta Unidade, as informações devem ser prestadas, sempre que necessárias ou obrigatórias, na imprensa oficial e, não, da maneira como está sendo feita, caracterizando promoção pessoal, como bem expressa às fls. 53 *"em detrimento (sic) do povo"*.

Opina pela devolução dos valores.

Licitações

Refere-se a convite para a contratação de serviços de advocacia.

Esta Assessoria ressalta que este Tribunal vem aceitando as contratações de serviços de advocacia, ainda que sem licitação.

No entanto, considerando que a contratação do mesmo advogado vem se dando desde 2003, e da natureza rotineira das tarefas, sugere seja preenchido por concurso público.

Cargo em comissão

A criação do cargo de Assessor Legislativo se deu em comissão e como tal foi preenchido.

Encargos sociais – O não recolhimento das contribuições previdenciárias dos agentes políticos para o INSS encontra-se superado com a Resolução nº 26/2005, do Senado Federal, que suspendeu a execução da alínea "h", do inciso I, do artigo 12, da Lei nº 8.212/91.

No entanto, posicionamento deste Tribunal remete a cada Legislativo apreciar sua situação específica e adotar o procedimento que lhe seja mais conveniente perante o INSS (TC-29970/026/03).

Quanto ao não recolhimento de FGTS para ocupante de cargo em comissão, razão assiste à Câmara, não sendo devido – TC-16827/026/05.

Assim opina pela regularidade das contas, nos termos do artigo 33, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, sem prejuízo da recomendação de devolução proposta, excetuando os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

É o relatório que submete à aprovação de Vossa Senhoria.

A.T.J., 30 de junho de 2007.

IVANI BARACHO CESTARI DE SOUZA
Assessoria Técnica

TC-1517/026/05

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator:

Das anotações efetuadas durante a instrução dos autos, destaco as despesas impugnadas pela Auditoria e confirmadas pela Assessoria de fls.70/72 (R$10.366,00 - valor demonstrado às fls.21). Referida falta pode conduzir à irregularidade dos demonstrativos em exame, consoante dispõe a letra c, do inciso III, da Lei Complementar 709/93.

Assim, opino pela rejeição das contas em exame.

À elevada consideração de Vossa Excelência, com prévio trânsito por SDG.

A.T.J., em 03 de julho de 2007

FRANCISCO ROBERTO SILVA JUNIOR
Assessor Procurador-Chefe

ABJ

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Fl. nº TC-1517/026/05
Proc. dr

Processo: TC-1517/026/05
Interessada: Câmara Municipal da Estância Turística de Holambra
Responsável: Iran Daier Brunhani
Em Exame: Prestação de contas do exercício de 2005
Relator: Conselheiro **Robson Marinho**

Senhor Conselheiro Relator,

Nestes autos examinam-se as contas da Câmara Municipal da Estância Turística de Holambra, exercício de 2005, nos termos do relatório da auditoria da Unidade Regional de Campinas (fls.12/39), cujas conclusões apresentaram destaques nos seguintes itens: **Das Despesas, Licitações, Pessoal, Encargos Sociais, Declaração de Bens e Atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Conforme publicação efetuada no Diário Oficial do Estado de São Paulo, de 28 de novembro de 2006, o Presidente da Câmara da Estância Turística de Holambra em 2005, foi notificado para prestar esclarecimentos sobre os apontamentos da fiscalização.

Em atendimento a convocação, apresentou justificativas e peças de fls.50/64, defendendo a boa ordem das despesas censuradas pela auditoria, especialmente, àquelas realizadas em viagens e as com a edição e distribuição do jornal da Câmara Municipal.

Ainda, sustentou a regularidade da contratação, via de licitação, dos serviços advocatícios e a investidura em comissão do cargo de Assessor Parlamentar.

Sobre ao acrescido ao feito, pronunciou-se a Assessoria Técnica da Casa, no tocante aos aspectos econômico-financeiros posiciona-se pela regularidade dos demonstrativos.

A Assessoria da Casa, sob a ótica jurídica, bem como, Chefia da ATJ propõem a desaprovação das contas em exame, devido aos gastos com a edição do Jornal da Câmara.

É o relatório, passo a me manifestar **quanto ao mérito.**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Fl. n.º TC-1517/026/05
Proc. dr

Preliminarmente, informo que os gastos com folha de pagamento foram de 39,62%, a despesa total do Legislativo foi da ordem de 4,99% e as transferências de duodécimos corresponderam às previstas orçamentariamente, ocorrendo a devolução no final do exercício de R$ 29.582,23 aos cofres centrais.

As falhas apontadas pela fiscalização nos itens Licitações, Pessoal, Encargos Sociais, Declaração de Bens e Atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo por base o teor das justificativas a respeito, poderão ser relevadas, ao elevado critério Vossa Excelência, cabendo, no entanto, recomendações no sentido.

Sobre o recolhimento dos encargos sociais relativo aos subsídios, inobstante a informação no sentido da retomada dos pagamentos, esta Secretaria-Diretoria Geral, tem defendido a disciplina da matéria diretamente pelos interessados, vez que por vezes os agentes políticos exercem outra atividade profissional e por tal motivo ocorreria dupla contribuição sem a geração dos correspondentes benefícios.

Com referência à aquisição de equipamento de telefonia e confecção de bandeirinhas com o símbolo da municipalidade, acredito possam ser acolhidas as justificativas e, mesmo porque, os gastos não me parecem desarrazoados.

Também, poderão recepcionados os dispêndios com a impressão de folhetos alusivos a campanha de doação de órgãos (R$ 1.140,00), tendo em vista o caráter colaborativo em se dar ênfase ao assunto de grande importância.

Quanto às despesas com viagens à Brasília (R$ 12.896,30), em que pesem os comentários da auditoria, noto que as justificativas revelam a intenção de se obter verbas federais para o município e do tratamento de assuntos específicos e de interesse local junto aos parlamentares que se dedicam a região e, portanto, ao elevado critério de Vossa Excelência, poderão ser aceitas.

No tocante aos gastos com a edição do Jornal da Câmara (R$ 10.366,00), verifico a respectiva regulamentação nos termos da Resolução nº85/00, mas ocorreu crítica no tocante a eventual infringência a regra do §1º, do artigo 37 da Carta Federal, no entanto, no presente caso, a vista do pluralismo de pessoas que são citadas e do uso do meio para a

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Fl. nº TC-1517/026/05
Proc. dr

divulgação de atos oficiais, leis e outros de origem legislativa, entendo tão-somente deva o Legislativo alertado no sentido do devido cumprimento da norma constitucional citada.

Por oportuno, informo que os demonstrativos da Câmara Municipal da Estância Turística de Holambra relativos aos exercícios de 2002 a 2004, foram tratados nos autos dos TCs nºs 675/026/02, 1669/026/03 e 2660/026/04, os primeiros julgados irregulares e os demais regulares.

Desta forma, pronuncio-me pela ***REGULARIDADE com*** ressalva das contas da Câmara Municipal da Estância Turística de Holambra, relativas ao exercício de 2005, com base no artigo 33, II, da Lei Complementar nº 709/93.

À consideração de Vossa Excelência.

SDG, em 10 de julho de 2007.

Sérgio Ciquera Rossi
Secretário-Diretor Geral

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Fls. nº 78
TC-001517/026/2005

DECISÃO DA SEGUNDA CÂMARA

DATA DA SESSÃO - 21-08-2007

Pelo voto dos Conselheiros Robson Marinho, Relator, Fulvio Julião Biazzi, Presidente, e Renato Martins Costa, a E. Câmara decidiu julgar regulares as contas da Câmara Municipal da Estância Turística de Holambra, exercício de 2005, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal, com recomendações ao atual Presidente da Câmara, à margem do julgamento e mediante ofício, e determinação para que se confirme as medidas saneadoras anunciadas.

CÂMARA MUNICIPAL: ESTÂNCIA TURÍSTICA DE HOLAMBRA
EXERCÍCIO: 2005

1 - Relatório e voto (ou notas taquigráficas) juntados pela SDG-1;
2 - Ao Cartório do Relator para:
    a) redação e publicação do acórdão;
    b) oficiar à origem, nos termos do voto do Relator;
3 - Ao DSF-II para anotações;
4 - Ao arquivo.

SDG-1, em 24 de agosto de 2007

SERGIO DE CASTRO JUNIOR
Secretário-Diretor Geral Substituto

SDG-1/LANG/rpa

Conselheiro Robson Marinho
Segunda Câmara
Sessão: **21/8/2007**

118 TC-001517/026/05 - CONTAS ANUAIS
Câmara Municipal: Estância Turística de Holambra.
Exercício: 2005.
Presidente(s) da Câmara: Iran Daier Brunhani.
Acompanha(m): TC-001517/126/05 e TC-001517/326/05.
Auditada por: UR-3 - DSF-II.
Auditoria atual: UR-3 - DSF-II.

	Despesas:
Totais do Legislativo (até 8%):	4,99%
Folha de pagamento (até 70%):	39,62%
Pessoal (até 6%):	1,65%

Relatório

Cuidam os autos das contas prestadas pela Mesa da **Câmara Municipal de Holambra**, relativas ao exercício de **2005**, que foram auditadas pela equipe técnica da Unidade Regional de Campinas.

As falhas anotadas no relatório de auditoria de fls. 12/39 e as correspondentes justificativas apresentadas pelo interessado às fls. 50/56, acompanhadas da documentação de fls. 57/64, são as seguintes:

Das Despesas - a) gastos incompatíveis com as finalidades da edilidade referentes à impressão de folhetos da campanha de doação de órgãos e à aquisição de um aparelho Palm Zire e de 100 bandeirinhas de mesa; b) adiantamentos relativos às despesas dos agentes políticos com viagens, estadia e deslocamento à Brasília, à margem das finalidades da Câmara; c) reembolso de despesas sem prévio empenho, sem previsão na peça orçamentária e com justificativas genéricas; d) dispêndio com impressão, editoração e entrega de Jornal da Câmara Municipal com matérias que estão a caracterizar promoção pessoal.

Defesa: - alega que: a) a impressão de folhetos da campanha de doação de órgãos teve cunho essencialmente social e o Legislativo não poderia se omitir; o Palm Zire, é um aparelho que traz agilidade aos trabalhos legislativos; as bandeirinhas são apostas nas mesas de cada parlamentar e em todas as dependências da Câmara, bem como são entregues às autoridades que ali comparecem, como manifestação de patriotismo, que também está ligado ao interesse social; b)

que considerou em seu cálculo as despesas relativas a serviços de terceiros, o montante despendido a esse título não ultrapassou o limite máximo legal.

Em suas manifestações, as Assessorias Técnicas de ATJ opinam pela regularidade das presentes contas, propondo, todavia, com o endosso de sua Chefia, que se determine a devolução ao erário dos valores relativos às despesas com jornal.

Igualmente favorável é o parecer elaborado pela d. SDG, que acolhe as justificativas apresentadas pela origem, inclusive em relação aos gastos efetuados com a edição do Jornal da Câmara, dada a pluralidade das pessoas que ali são citadas e por ser esse o meio utilizado pelo Legislativo para divulgação de todos os seus atos.

Em suma, é o relatório.

dpj

Voto
TC-001517/026/05

Da análise do processo, constata-se que a Câmara Municipal de Holambra cumpriu o limite estabelecido pelo artigo 20, inciso III, alínea "a", da Lei Complementar nº 101/00, pois destinou 1,65% da receita corrente líquida do município às despesas com pessoal e reflexos.

O gasto total do Legislativo, mantendo-se dentro das metas estabelecidas pelo artigo 29-A, "caput", da Constituição Federal, correspondeu a 4,99% da receita efetivamente arrecadada pelo município em 2004, abaixo, portanto, do limite de 8%.

Respeitou, também, o limite imposto pelo § 1º do já citado artigo, eis que o dispêndio com a folha de pagamento limitou-se a 39,62% da receita realizada.

Os repasses de duodécimos foram mais do que suficientes para cobertura das despesas do Legislativo, tanto que houve devolução de numerário ao Executivo.

Os subsídios foram pagos de conformidade com o ato fixatório e dentro dos limites legais.

Os resultados econômico e patrimonial são positivos.

Os pagamentos se efetivaram de conformidade com a ordem cronológica das exigibilidades.

Quanto à revisão geral anual dos subsídios dos agentes políticos, nada há a objetar, até porque essa revisão abrangeu a remuneração dos servidores públicos do Executivo e do Legislativo e os subsídios dos agentes políticos desses dois Poderes, na mesma data e sem distinção de índices.

A respeito da publicação do Jornal da Câmara Municipal de Holambra, verifico que, além de regulamentada pela Resolução nº 85/00, as despesas a ela concernentes envolvem a editoração eletrônica, a impressão e a entrega desse informativo, ao custo médio mensal de R$863,83, valor, que, a meu ver, não afronta o princípio da razoabilidade.

Demais disso, como bem salientou a d. SDG, a pluralidade de pessoas citadas nas publicações efetuadas não induz necessariamente à promoção pessoal, além de ser o meio utilizado para divulgação dos atos oficiais, das leis

e das demais atividades legislativas.

Quanto às demais ocorrências apontadas no relatório da auditoria, constituem falhas de pequena gravidade que, segundo a jurisprudência da Casa, podem ser relevadas, embora não se dispense a confirmação das medidas saneadoras anunciadas por ocasião da próxima fiscalização "in loco".

Posto isso, voto pela **regularidade** das contas apresentadas pela Mesa da **Câmara Municipal de Holambra**, relativas ao exercício de **2005**, excetuando desta decisão os atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

Determino, outrossim e à margem do julgamento, a expedição de ofício ao atual da Presidente da Câmara com recomendação para que adote medidas saneadoras, a fim de evitar que as falhas apontadas na instrução processual voltem a ocorrer.

Eis o meu voto.

DESPESAS: R$ 4.102.096,01
APLICAÇÃO: 25,36%
SAÚDE
RECEITA DE IMPOSTOS: R$ 16.177.206,14
DESPESAS: R$ 3.672.949,62
APLICAÇÃO: 22,70%
FUNDEF
RECEITA: R$ 3.351.636,77
DESPESAS: R$ 3.242.152,09
APLICAÇÃO: 61,58%
PESSOAL
REC. CORR. LÍQUIDA: R$ 24.748.394,52
DESPESAS: R$ 10.559.338,57
APLICAÇÃO: 42,67%
EXECUÇÃO
RECEITA: R$ 23.470.953,53
DESPESA LIQUIDADA: R$ 22.668.480,57
SUPERÁVIT: R$ 802.472,96 = 3,42%
RESTOS A PAGAR
Deixados de 2007 = R$ 0,00
Deixados de anos anteriores = R$ 65.642,74

Como se infere dos números apresentados mesmo com todas as despesas imprescindíveis com sua manutenção finalizou o exercício subseqüente a 2004 com resultado superavitário de **2,92%.**

No exercício de 2005 foram quitados 96,88% do total da dívida, incluindo todos restos a pagar, cancelamento de empenhos e contratos repactuados.

Restou para pagamento da dívida o valor de R$ 18.399,99 (proveniente de janeiro a abril de 2004) cuja quitação total se deu em janeiro de 2006, quitando-se 100% da dívida, que segundo o parecer do E. Tribunal de Contas comprometeria a próxima gestão.

É de se ressaltar mais uma vez que a própria Auditoria deste E. Tribunal, já havia antevisto a situação ao analisar a Execução orçamentária do primeiro bimestre de 2005, TC 3024/036/05 apontando que *do saldo de restos a pagar e das disponibilidades do exercício anterior, verificou-se uma situação favorável, conforme o índice de liquidez acima demonstrado, havendo, portanto, cobertura financeira para o cumprimento das obrigações de curto prazo.*

É importante frisar que da dívida herdada de exercícios anteriores ao mandato do atual gestor, no importe de **R$ 1.362.646,90,** quitou-se no decorrer dos quatro exercícios o montante de R$ **1.106.115,19, o que corresponde a 81,17% (oitenta e um e dezessete por cento) de seu total.**

A somatória dos restos a pagar do exercício, e dos empenhos cancelados, não atingiram por certo 1/12 (um doze avos) da receita anual do Município, no valor 15.457.437,7.

Não fosse pelo pagamento desses restos em 2004, relativos a exercícios anteriores, o Município teria quitado todas as despesas de 2004, no próprio exercício, pois somente do exercício de 2004, restaram o valor de R$ 1.115.822,43 em restos do exercício incluindo os empenhos cancelados. Subtraindo-se um pelo outro, restaria a quantia a pagar de R$ 163.645,97, que seriam cobertos pela disponibilidade de caixa do exercício.

Por isso, e especialmente por isso, é que se pode afirmar com absoluta tranqüilidade que mesmo com todos os resultados apresentados - que ao nosso ver foram absolutamente justificados, não houve comprometimento do exercício subseqüente ou mesmo da futura gestão. Contra os fatos não existem argumentos que possam subsistir.

Holambra hoje se encontra em situação privilegiada. Conta com quase a totalidade de sua dívida paga, não possuindo sequer precatórios.

Lembrando mais uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal, é um marco sem precedentes na história jurídica brasileira, não pela normatização de condutas dos administradores públicos ao cumprimento de metas contidas na lei de orçamento e plano plurianual, mas pela modificação absoluta de conceitos éticos e morais que norteiam os atos dos administradores, seus pares e ainda de seus administrados.

(..) modificar uma sociedade não é só alterar suas normas jurídicas de conduta, mas seus conceitos e pré-conceitos internos do que é moral e ético, do que é correto e incorreto do que é justo ou injusto, de modo que prevaleça e se faça prevalecer, mediante medias corretivas e coercitivas, os novos valores que se pretende insculpir.

Portanto não pode um gestor ser responsabilizado por impropriedades técnicas, mormente nos primeiros anos de vida da lei, se deu cumprimento ao espírito dela que é o equilíbrio das contas, sim, mas mediante a entrega de um serviço público com qualidade aos seus munícipes.

O próprio Tribunal de Contas reconheceu esse fato, em entrevista de seu então Presidente em Jornal "O Estado de São Paulo" em **25 de Março de 2001**:

"A lei é muito complexa, difícil até mesmo para os juristas", diz o Presidente do Tribunal de Contas do Estado, Edgard Camargo Rodrigues.
Para Edgard, que preside uma corte a responsabilidade de examinar contas de 644 municípios, a atuação dos escritórios de consultoria, "pode ser um bom subproduto, uma conseqüência inevitável" habituado a julgar balanços financeiros, o conselheiro alerta para o fato de muitas prefeituras "efetivamente não contam com suporte técnico".
Segundo o presidente do TCE, "uma coisa é entender a lei, outra é interpretar e executar o que ela impõe". Ele condena o fato de a Lei Fiscal dar um tratamento linear. "O texto vale tanto para São Paulo como para o Piauí. Para Edgard" o fenômeno do surgimento desses escritórios pode ser decorrente de uma lei que desde o começo foi marcada por muita apreensão. O conselheiro acredita que "tendência é que as prefeituras procurem se cercar de assessoramento profissional" (grifamos)

Também o Exmo Conselheiro Eurípedes Sales, em parecer da Contas da Prefeitura Municipal de São Paulo adverte:

" a Lei de Responsabilidade Fiscal não previu um período de transição que equalizasse o impacto negativo de uma determinada gestão sobre a posterior. Isso obriga os operadores do direito – no caso concreto esta E. Corte e a Câmara Municipal – a se utilizarem do princípio **da razoabilidade, na interpretação da lei**.

Responsabilizar injustamente o administrador que recebeu as contas desequilibradas, como no caso presente, consistiria em interpretar o texto legal ao arrepio dos mais comezinhos princípios de Direito dos povos democráticos. (...)

Convém, neste passo, lembrar as razões que levaram a classe política a atender os anseios da sociedade, editando a Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme se vê na exposição de motivos do respectivo Projeto de lei:

"7. O presente projeto de Lei Complementar regulamenta os artigos 163 e 169 da Constituição e disciplina, de forma inovadora e abrangente, o conjunto das principais

questões referentes aos efeitos macroeconômicos e fiscais decorrentes do uso dos recursos públicos. Abrangente, porque tal disciplina é válida para as três esferas de Governo e para cada um dos seus Poderes. Inovadora, porque foi desenvolvida a partir da fixação de princípios definidores de uma gestão fiscal responsável, experiência que não tem precedente na história brasileira, e encontra poucos paralelos, ademais, todos recentes, em outros países."

A noção de responsabilidade fiscal, que é nuclear na Lei de Responsabilidade Fiscal, vem enunciada no seu artigo 1º, § 1º:

"A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o **equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive com antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar**."

O mérito da lei é inegável, cumprindo endossar, ponto por ponto, as ponderações de Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

"O advento da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, reacende a esperança de que, sob ela, o País possa enfim superar seus crônicos óbices ao desenvolvimento sustentado, isso não pelo resultante equilíbrio das contas públicas, um efeito imediato e visível do cumprimento de suas normas, como, e principalmente, pelos ganhos de legitimidade democrática, um efeito mediato e invisível, mas muito mais profundo e duradouro."

Mudar a cultura dos gestores públicos, esta é a verdadeira razão motivadora do referido diploma legal. Onde haja o equilíbrio de contas exigido pelo artigo 9º, tanto para quem entrega como para quem recebe a administração. Onde o plano plurianual

consista, realmente, na visão de futuro do administrador. Onde o princípio da continuidade administrativa seja a garantia da satisfação permanente do cidadão. Onde a Lei de Diretrizes Orçamentárias consista no farol de segurança para a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Onde a Lei Orçamentária Anual deixe de figurar na gestão pública como uma peça de malsinada ficção. Onde a execução do orçamento possibilite, a passo e passo, uma avaliação concreta por parte do eleitor. Onde os meios modernos de comunicação possam registrar todos os movimentos de todos quantos participam do gerenciamento das Cidades, dos Estados e da União. Onde a transparência deixe de ser instrumento de marketing publicitário. Onde a ética dos agentes públicos deixe de ser virtuosismo para se transformar em característica a eles inerentes.

A Administração sob análise e a Lei de Responsabilidade Fiscal

Como já apontado, a Administração sob análise foi a primeira a ter todo o período do seu mandato cumprido sob o domínio da Lei de Responsabilidade Fiscal. E é possível, neste último ano, apreciar a gestão, por completo, realizada nos limites dos compromissos assumidos pelo Administrador com a população que o elegeu.

Se a Administração sob análise encontrou uma situação financeiramente desequilibrada, deixada pela Gestão anterior, é preciso aferir da possibilidade ou não de lhe exigir o cumprimento formal dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Neste caso concreto, a exegese do texto legal deverá levar **em conta o atendimento do bem comum, do interesse social. As necessidades sociais devem ser priorizadas, sempre, através de uma gestão que *compatibilize o princípio do equilíbrio das contas com o implemento necessário de medidas que satisfaçam às necessidades da população***. (grifamos)

Com base nesses princípios é se pode afirmar com absoluta tranqüilidade que o trabalho realizado durante toda a gestão do Prefeito de Holambra, alcançou os resultados almejados, pela Lei Fiscal, não só sob o aspecto de eficiência e eficácia, como nos aspectos orçamentário e financeiro.

Reprise-se o quadro político financeiro do Município de Holambra era precário. Déficit orçamentário de 6,46%, restos a pagar de R$1.362.646,90; gastos com pessoal de 59,86%, dívida ativa de 1.300.000,00 aproximadamente; Restos à pagar junto Fundo de Previdência de R$ 1.336.851,08; contas desaprovadas junto a Convênios públicos sujeito a devolução imediata no importe de R$ 155.486,14, referente a construção de escola Parque dos Ypes, Isenções generalizadas, Codificação Tributária e Cadastramento de imóveis desatualizado, obras paralisadas de Convênios, frota municipal sucateada e administração totalmente desequipada e sem condições de uso.

Os resultados ora demonstrados, falam por si e calam também os pretensiosos que acreditam que poderia se fazer melhor; silenciam com tal intensidade que não pode ser outro o parecer desta Comissão senão pela aprovação das contas do Exercício de 2004, sob pena de estarmos agindo contra a ordem democrática, contra o espírito da lei, contra a vontade do próprio povo de Holambra!

Ressalte-se que os pontos acima destacados foram as únicas irregularidades que fundamentaram a decisão de rejeição das contas do exercício de 2004, proferida pelo E. Tribunal de Contas, sendo certo que os demais apontamentos efetuados pela Auditoria daquela Corte foram alvo tão somente de recomendação (fls. 1378/1379).

- DOS DEMAIS APONTAMENTOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS.

Não obstante os fundamentos do v. Acórdão proferido pelo E. Tribunal de Contas, já analisados neste parecer, a Auditoria apontou, ainda, em seu relatório inicial, as seguintes ocorrências, anotadas, ao final, apenas como recomendação e, portanto, não ensejam a desaprovação das contas em análise:

1 – Fiscalização das Receitas – Cancelamento de Restos a Pagar, no montante de R$ 30.319,76, cuja contrapartida foi conta de "Receita Eventuais";
2 - Dívida Ativa – Sistema de registro com problemas, os quais leva a registrar créditos inexistente ou incobráveis;
3 - Aplicação no Ensino – despesas impróprias no montante de R$ 64.940,84, os quais foram glosadas da aplicação de 2004;
4 - Despesas com Saúde (Restos a pagar sem disponibilidade a financeira – R$ 84.405,72);

5 – Outras Despesas – despesas com adiantamentos sem indicação de elementos básicos;
6 – Resultado da Execução Orçamentária – déficit orçamentário de R$ 255.740,71; Abertura de Crédito especial sem recursos no montante de R$ 115.884,00;
7 – Licitações – falhas em contrariedade à Lei 8.666/93;
8 – Pessoal – cargo em comissão que não guardam características de chefia, direção ou assessoramento;
8 - Encargos Sociais – falta de pagamento do INSS dos meses de abril a novembro de 2004, os quais foram objeto de Termos de Confissão de Dívida; Item 8.2- Remuneração dos Diretores Municipais
9 – Remuneração dos Agentes Políticos – dois diretores Municipais deixaram de apresentar as declarações de bens no termos do Decreto Federal 978/93;
10 - Livros e Registros – a Municipalidade não possui registro de precatórios, assim como o livro Caixa e Contas Bancárias;
11 – Denuncias / Representações / Expedientes – TC 36349/026/04 que trata de possíveis irregularidades na falta de pagamento de serviços executados – procedente;
12 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal – reincidências nos itens Dívida Ativa, Outras Despesas, Licitações e Pessoal;
13 – Atendimento à LRF – incorreu no artigo 15 da Resolução Senatorial 43/01;
14 – Principais Limitadores da LRF no último ano de mandato – Art. 42 – descumprimento, artigo 15 da Resolução Senatorial 43/01 – descumprimento.

1 – Fiscalização das Receitas – Cancelamento de Restos a Pagar, no montante de R$ 30.319,76, cuja contrapartida foi conta de "Receita Eventuais";

O Tribunal de Contas apontou que o lançamento de cancelamento de Restos a Pagar na conta de Receitas Eventuais encontrava-se irregular, posto que substanciou a Receita Orçamentária, sem ingresso de numerário.

Porém, verifica-se, através dos documentos acostados pelo gestor das contas em análise que os empenhos anulados do exercício de 2000, no valor de R$ 25.319,76, referem-se a reembolsos de mensalidades e de transporte de estudantes universitários, cujos credores não reclamaram o pagamento até o final de 2004.

Do mesmo modo, em relação ao exercício de 2003, o cancelamento apontado corresponde ao empenho global não processado no valor de R$ 5.000,00, do fornecedor Fabrício A. Toledo Francisco-ME.

Entendemos que a anulação de sobreditas despesas não é passível de ensejar a desaprovação das contas por atender o disposto no artigo 38 da Lei Federal nº 4.320/64, pois que precedida do Decreto nº 538/2004 e o valor anulado foi considerado pelo gestor como receita do exercício, sendo certo que não

influenciou na aplicação dos recursos do ensino e da saúde, tão pouco de influenciar o resultado econômico do Município.

2 - Dívida Ativa – Sistema de registro com problemas, os quais leva a registrar créditos inexistente ou incobráveis;

Conforme esclarece o gestor das contas em análise, houve efetivamente um erro do sistema de informática adotado pela Prefeitura, que gerou um duplo cadastro, o que foi devidamente corrigido nos exercícios de 2002 e 2003.

Quanto à dívida ativa inscrita no final do exercício de 2004, esclareceu o gestor que foi constatado a inscrição equivocada do valor de R$ 7.414,06, e comprovou que outras inscrições canceladas em 2005, no total de R$ 18.532,36, decorreram de processos de imunidade e isenções pendentes desde 2004 e analisados em 2005

Entendemos, deste modo, que restou comprovado que problemas no sistema de registro da dívida ativa eventualmente existentes se encontram sanados, não havendo qualquer influência no resultado econômico/financeiro do Município.

3 - Aplicação no Ensino – despesas impróprias no montante de R$ 64.940,84, os quais foram glosadas da aplicação de 2004;

Verifica-se, primeiramente, que houve total cumprimento dos percentuais mínimos exigidos pela Constituição Federal, ou seja, a aplicação no ensino de 30,35%.

A auditoria do Tribunal de Contas apontou como despesas impróprias, por onerar a dotação respectiva, a aquisição de uniformes e mochilas para alunos da rede municipal e de brinquedos recreativos bem como a prestação de serviços jurídicos e gastos com merenda.

Em que pese o r. entendimento do E. Tribunal de Contas, sobreditas aquisições de uniformes e mochilas estão efetivamente inseridas nas despesas da manutenção de ensino, nos termos do artigo 70 e incisos II e VIII da LDB, por constituírem equipamentos necessários ao ensino e, ainda, por atender os princípios constitucionais, em especial da dignidade da pessoa humana.

Do mesmo modo, entendemos que a prestação de serviços jurídicos para estudo e elaboração de alteração da Lei do Estatuto do Magistério, tem amparo normativo no inciso IV do citado artigo 70, pois, a despesa tem por finalidade o melhoramento da qualidade do ensino, através do investimento nas condições de trabalho e benefícios aos servidores do magistério.

Quanto à despesa com merenda escolar, verifica-se que, de fato, houve erro meramente formal no ato de empenho, porém, não ocasionou nenhum prejuízo ao erário, cabendo apenas a glosa da quantia, posto que todo o material fora adquirido e entregue regularmente.

4 - Despesas com Saúde (Restos a pagar sem disponibilidade a financeira – R$ 84.405,72);

Verificamos, inicialmente, que foi cumprida pelo gestor a aplicação Constitucional no exercício de 2004.

Entendemos que os restos a pagar devem ser considerados como gastos efetivos dentro do exercício de 2004, pois foram destinados para a área da saúde, conforme artigo 35 da Lei Federal nº 4.320/64, sendo certo que até 31 de janeiro do exercício subseqüente, o Município já havia pago 100% do total da dívida dos restos a pagar com a saúde.

Assim, o valor deixado à conta de restos a pagar foi ínfimo em relação à despesa liquidada, representando apenas 3,49% do valor total dos gastos havidos com a saúde, devendo-se aplicar no caso o princípio da insignificância, não podendo ensejar a desaprovação das contas em análise.

5 – Outras Despesas – despesas com adiantamentos sem indicação de elementos básicos;

Quanto às despesas em regime de adiantamentos, entendemos, do mesmo modo, que as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas devem ser relevadas, pois se tratam apenas de requisitos formais do processamento das despesas, não se verificando qualquer ato ilegal tão pouco se verificou danos ao erário público.

Entendemos, pela análise dos relatórios dos empenhos que todas as viagens estão devidamente justificadas, nos termos da Lei Municipal, contendo dia da viagem, órgão de governo de destino, sendo certo que no verso de diversas notas fiscais, encontram-se o motivo e destino de cada viagem, de modo que a lisura do gasto encontra-se mais do que comprovada em cada adiantamento anotado como irregular.

No caso do comprovante de pedágio, não há efetivamente que se exigir seja inserida a indicação do veículo.

Do mesmo modo, entendemos também que a indicação do veículo e da chapa patrimonial nos comprovantes de abastecimento não são requisitos hábeis a macular as contas, eis que todas as viagens estão devidamente justificadas e que muitos pontos de abastecimento emitem apenas cupom fiscal.

Quanto à descrição dos itens consumidos nas notas fiscais de refeição, verifica-se que as notas fiscais declinam em campo próprio se tratarem de despesas de refeição ou mesmo de despesas com alimentação capaz de macular a despesa realizada ou mesmo as boas contas da gestão. Para comprovação acostamos novamente as cópias das notas analisadas.

Portanto, deve ser relevado o apontamento, tendo em vista que devidamente justificadas as despesas em regime de adiantamento, restando demonstrada a lisura dos gastos com alimentação.

Constata-se, pelos documentos acostados, que os gastos acima do valor concedido, foram insignificantes, sendo que o máximo que se apurou de diferença foi o empenho 1055/04, cujo valor apurado foi de R$ 25,00.

Entendemos que tal diferença nenhum prejuízo ocasiona aos cofres públicos, tratando-se de falhas meramente formais, que não ensejam a reprovação das contas em análise.

7 – Licitações – falhas em contrariedade à Lei 8.666/93;

Aponta a auditoria ás fls. 32 as seguintes irregularidades:

1) **falta de adjudicação da concorrência 02/2004, convite 134/04;**
2) **adjudicação feita, indevidamente pelo presidente da comissão de licitação – convite 12/04;**
3) **comprovante de recebimento de carta convite sem data – convite 006/2004 e 010/2004;**
4) **falta de carimbo da empresa no comprovante no recebimento de carta convite – convite 012/2004 e 013/2004;**
5) **Desrespeito ao prazo de 05 dias – convite 010/2004**

Com efeito, algumas falhas foram detectadas na elaboração dos processos pela comissão licitante, junto aos processos em análises, todavia merecem relevo, tendo em vista se tratarem de erros formais.

Como bem explanado pela própria auditoria, trata-se de falha de natureza formal que não limitou a participação dos licitantes, tão pouco influiu no resultado dos certames analisados, ocasionando dando ao erário.

Todavia, convém esclarecer item a item os tópicos apontados, vejamos:

1. CONCORRÊNCIA 002/04 E CONVITE13/04-

Realmente, por um lapso de formalização processual, verifica-se a ausência da respectiva página de ADJUDICAÇÃO nas citadas licitações (doc. 110/113 – Concorrência Pública nº 02/2004 e 28/84 e Convite nº 013/2004).

Porém, às fls. 110, do certame de Concorrência houve o devido julgamento das propostas com a respectiva classificação dos vencedores. Do mesmo modo ocorreu no Convite às fls. 81.

Seguidamente houve a Homologação da Concorrência pelo Prefeito Municipal, às págs. 112, e do Convite 013 às págs. 83.

Embora não se tenha cumprido propriamente o ato adjudicatório, a proposta que se apresentou com maior pontuação na ordem classificatória, tanto na concorrência como no convite, foi àquela em que se firmou o posterior contrato.

Como nos ensina MARÇAL JUSTEN FILHO[7] *tradicionalmente, conceitua-se a adjudicação como* ***o ato formal da Administração que, pondo fim ao procedimento licitatório, 'atribui' ao vencedor o objeto da licitação****. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, '****Adjudicação é o ato pelo qual a Administração, em vista do eventual contrato a ser travado, proclama satisfatória a proposta classificada em primeiro lugar****. Adilson Abreu Dallari destacou que: '****Enquanto na classificação se procede a um cotejo entre as propostas, na adjudicação é feita uma comparação entre os atributos da proposta mais vantajosa e as necessidades que a Administração visava atender com a abertura do procedimento licitatório, para se saber, finalmente, se a proposta qualificada como mais vantajosa pode ser aceita ou não'.***

E arremata:

> A adjudicação concentra-se no resultado da licitação. Pressupõe a homologação da qual decorre.
> A distinção entre homologação e adjudicação não significa diferenciação absoluta entre ambos. A homologação significa julgar conveniente a proposta classificada em primeiro lugar; a adjudicação não possui idêntico conteúdo. Homologação e adjudicação são atos que se complementam e inter-relacionam. Não pode haver adjudicação sem prévia homologação. Não há cabimento em homologar-se o resultado sem, como conseqüência, adjudicar o objeto ao vencedor.

[7] *In* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, pág. 403/405.

A distinção torna-se mais apreensível com um exemplo. Suponha-se licitação para executar uma obra de grandes dimensões. A homologação envolve o exame da conveniência de realizar a própria licitação, envolvendo opções políticas ou, mesmo, técnicas (tal como regime de execução). A homologação confirma que a classificação adotada pela Comissão foi a mais correta e que a proposta classificada em primeiro lugar era, dentre as examinadas, a mais vantajosa. A adjudicação significa um pronunciamento acerca da proposta vencedora. A Administração não se preocupa mais em cotejar a proposta vencedora com as demais, pois verifica que atende suas necessidades e exigências. A adjudicação é a proclamação formal de que, além de ser a vencedora, uma determinada proposta atende às conveniências e necessidades da Administração e que, se a Administração deliberar contratar, fá-lo-á com o adjudicatário.
Logo, não pode haver homologação sem adjudicação. A Administração pode concluir que, na licitação, havia uma proposta que era a melhor de todas. Por isso, homologa o resultado encontrado pela Comissão. Se concluir que a proposta, embora a melhor dentre as formuladas, não era suficientemente interessante para a Administração, deverá revogar a licitação.

A homologação não significa ainda o encerramento do procedimento licitatório. **A adjudicação promove a constituição de expectativa para o licitante vencedor de contratar com a Administração. Ainda que de passagem, deve ressaltar-se que a forma como se usa tratar a adjudicação retrata alguns preconceitos privatistas**. A afirmativa de que a adjudicação *atribui* o objeto da licitação a um licitante padece de tal preconceito. Os conceitos aduzidos a propósito da 'adjudicação' induzem a existência de uma espécie de direito real. Mas, muito ao contrário do que se usa dizer, não há cabimento de 'atribuir' o 'objeto da licitação' ao vencedor, no sentido de constituir uma espécie de 'direito real', tal como se a contratação com terceiro pudesse ofender a propriedade do licitante vencedor. Não é assim e a adjudicação produz efeitos no plano administrativo e obrigacional. **Retrata a adequação da proposta às exigências legais e editalícias e sua conveniência, de**

molde que a Administração Pública reconhece que qualquer contratação será efetivada com o 'adjudicatário'."

Pois bem, embora não se tenha efetivado o ato completo, com o reconhecimento de que a contratação será efetivada com o primeiro classificado (adjudicatário); que visava proclamar vencedora a proposta classificada em primeiro lugar, tal acabou por ser sanado, com a assinatura do contrato pela autoridade competente, estando implícito, nesse caso, a concretização do juízo lógico qual seja classificou e contratou a proposta que se apresentou vantajosa.

É certo que tal falha poderia vir a ocasionar prejuízo ao licitante ou administração, caso entre uma fase e outra (homologação e adjudicação) não se concretizasse a contratação, como é o caso do exemplo citado acima. Mas sendo a adjudicação um ato que outorga expectativa de direito à contratar, sua ausência acaba por ser sanada quando da assinatura do contrato.

Por tais razões, há de se aplicar no caso dos autos o princípio tão consagrado pelos nossos tribunais da instrumentalidade, repudiando nesse caso o excesso de formalismo:

"**A concepção moderna do processo, como instrumento de realização da justiça, repudia o excesso de formalismo, que culmina por inviabilizá-la**" (STJ – 4ª Turma, REsp 15.713-MG, rel. Min. Sávio de Figueiredo, j. 4.12.91, deram provimento, v.u., DJU 24.2.92, p. 1.876).[8]

"Se o ato processual foi praticado com inobservância da formalidade prevista, mas ainda assim alcançou seu objetivo sem causar prejuízo à parte, não se declara sua nulidade" (AC. un. da 1ª T. do TJMS de 16.02.1993, na AP. 29.103-8, rel. Des. Josué de Oliveira; RJTJ<S 83/74).

"Caracterizando-se o processo civil contemporâneo pela sua instrumentalidade, não se deve declarar a nulidade do ato quando alcançado o seu objetivo sem prejuízo para as partes. Segundo proclamou o recente IX Congresso Mundial de Direito Processual, é um dispositivo do nosso CPC que se encontra a mais bela regra do atual Direito Processual, a saber, a insculpida no art. 244, onde se

[8] Negrão, Theotônio. *In* Código de Processo Civil e Legislação Processual em Vigor, 30ª edição. Ed. Saraiva, página 296.

proclama que, **quando a lei prescrever determinada forma, sem cominação de nulidade, o Juiz considerará válido o ato se, realizado de outro modo, lhe alcançar a finalidade**." (Ac. un. da 4ª T. do STJ de 08.10.1991, no REsp 7.184-SP, rel. Min. Sávio de Figueiredo Teixeira; DJ de 11.11.1991; RT 693/183; ADV. 1992, pág. 57.978). (grifamos)

2. CONVITE 12/04 - A ADJUDICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO - INFRAÇÃO AO ART. 43 DA LEI 8666/93.

Dispõe o art. 43, inciso VI da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

"Art. 43 – A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

.....

VI – deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação."

Em nenhum momento o ato de adjudicar foi praticado pelo presidente da Comissão de Licitações, mas sim, o julgamento das propostas apresentadas e o comunicado de adjudicação, informando aos interessados qual empresa apresentou a proposta mais vantajosa para a administração. (doc. pág. 68 – Convite nº 012/2004), sendo o objeto devidamente HOMOLOGADO E ADJUDICADO pela autoridade competente (doc. pg. 69 – convite nº 12/2004).

Salientamos que a falha formal apontada, não se caracteriza como ato generalizado da comissão de licitações nos processos realizados pela administração (docs. CONVITE nº 006/2004, pág. 46, CONVITE nº 010/2004, pág. 49), mas, simplesmente um lapso merecedor de total relevância.

3) CONVITE N. 10/04 - PRAZO DE 05 DIAS – ART. 21, § 2º DA LEI 8666/93.

O processo licitatório na modalidade CONVITE nº 010/2004, contém o resumo do objeto a ser licitado, devidamente publicado por afixação no quadro próprio de editais desta municipalidade, datada do dia 01 de junho de 2004. Sendo que a abertura do certame estabelece às 10:00 horas do dia 16/06/2004, comprovando assim, o respeito ao prazo mínimo exigido pela Lei de Licitações em seu art. 21, inciso IV do §2º, vez que o respectivo edital ficou disponível para seus convidados

ou qualquer interessado devidamente cadastrado no prazo de 10(dez) dias úteis, ou seja, 05(cinco) dias além do mínimo estabelecido por lei.

Salientamos que as convidadas tinham conhecimento da presente licitação, mas retiraram cópia do edital próximo a data de abertura dos envelopes, por se tratar de objeto sem maior complexidade para formulação da proposta. Portanto, todas as convidadas foram habilitadas e suas propostas devidamente classificadas, como se verifica nos autos do certame (doc.).

Inobstante deve-se aplicar ao caso o princípio da insignificância, sendo realizado sem qualquer prejuízo aos cofres públicos.

Em que pese os demais apontamentos quanto às falhas de falta de carimbo e comprovante de recebimento de carta convite sem data, renovamos pela aplicação do princípio da instrumentalidade e insignificância, reafirmando que são falhas incomuns dessa administração, já que de todos os processos analisados, somente tais falhas foram detectadas, merecendo com isso a reconsideração dessa E. Corte.

Observamos que as irregularidades acima são de natureza formal, não tendo na prática limitado a participação dos licitantes, nem influído no resultado do certame ou causado prejuízo ao erário, como relatam os agentes fiscalizadores.

Com base no exposto, pede relevância dos itens apontados, com acolhimento do presente.

8 – Pessoal – cargo em comissão que não guardam características de chefia, direção ou assessoramento;

Anote-se, por oportuno, que foram instaurados apartados referentes à admissão de pessoal, os quais foram julgados totalmente regulares (TCs 986/003/05, 987/003/05, 988/003/04 E 989/003/05).

Além disso, como se sabe, o quadro de servidores foi reestruturado, extinguindo-se os cargos em comissão irregulares, conforme Termo de Ajuste e Conduta firmado junto ao Ministério Público no Inquérito Civil nº 01/03.

Portanto, entendemos sanadas quaisquer irregularidades apontadas.

8- Encargos Sociais – falta de pagamento do INSS dos meses de abril a novembro de 2004, os quais foram objeto de Termos de Confissão de Dívida; Item 8.2- Remuneração dos Diretores Municipais

De fato, durante o exercício examinado, no período de abril/novembro, em vista da queda de arrecadação, deixou de recolher os encargos sociais patronais,

que, no entanto, foram parcelados junto ao INSS, pedido em 25 de junho de 2004 e assinado em 21/03/05 devidamente autorizado pela Lei 527/05 e que vem sendo retidos junto ao repasse do FPM.

Entendemos que a dívida em questão não constitui despesa nova, sendo certo que seu atraso se deu pelas dificuldades de arrecadação ocorridas no exercício, mas que se encontra regularizado com o parcelamento.

Portanto, em vista das demais justificativas nessa peça, entendemos que o apontamento não é capaz de macular a boa gestão das contas de 2004 e de todo o mandato do prefeito, devendo ser relevada diante do universo de feitos realizados, mantendo-se apenas como recomendação.

9 – Remuneração dos Agentes Políticos – dois diretores Municipais deixaram de apresentar as declarações de bens no termos do Decreto Federal 978/93;

Em que pese a declaração de bens, trata-se de erro formal, cometido pela Chefe de Departamento Pessoal, posto que não solicitou as declarações de bens e renda, que já haviam sido entregues inclusive junto à Fazenda Federal.

Para sanar a falha apontada, junta os informes de renda inclusos, para fins de comprovar a existência dos bens da ex-diretoras na época de nomeação de seus cargos.

Em vista disso, requer pela reconsideração do apontado, anotando-o apenas como recomendação para que não se repita tal incidente

10 - Livros e Registros – a Municipalidade não possui registro de precatórios, assim como o livro Caixa e Contas Bancárias;

- Caixa e Contas Bancárias.

Todos os registros de entradas e saídas são feitos diariamente através de sistema informatizado e posteriormente encadernados, transformando-se em livros de razão da receita e de despesas. É estranho este apontamento já que desde a emancipação de Holambra, que se deu em 1993, o Município sempre adotou esta prática, aceita pelas auditorias deste E. Tribunal.

No que se refere ao precatório, é de se apontar ainda que a inexistência de livro se deve a inexistência de Precatórios, sendo certo que somente um precatório foi registrado em toda existência do Município, sendo que este encontra-se anotado em pasta própria.

Desta forma, entendemos que o item pode ser considerado como regular.

11 – Denuncias / Representações / Expedientes – TC 36349/026/04 que trata de possíveis irregularidades na falta de pagamento de serviços executados – procedente;

12 – Denúncias – Wasser

Aponta a auditoria às fls. 37 e 38, que as parcelas do contrato referente a Tomada de Preços 10/02 cujo objeto era a construção do Portal do Município, não foram pagas devidamente, mormente quanto as parcelas referente a 6 e 7ª medição que estavam em atraso até 23/11/2004.

A origem justificou que o saldo restante do contrato 80/02, encontravam-se em atraso pois haviam reparos a serem executados na obra, situação esta que deu origem à notificação pelo Departamento Municipal de Turismo em 12 de julho de 2002 e posteriormente em 28 de outubro do mesmo ano, onde foram constatados diversos problemas na obra, conforme vistoria técnica realizada.

Em decorrência das irregularidades detectadas tanto na obra quanto nos pagamentos em 30 de dezembro daquele exercício firmou-se Termo de Acordo de Pagamento, que previu tanto a repactuação de pagamentos quanto os reparos a serem realizados na sobredita obra.

Todavia, embora tenha justificado plenamente os motivos do não pagamento, entendeu a r. auditoria por dar procedência ao expediente formulado pela empresa, o que *data vênia*, somos compelidos a discordar. Vejamos.

Como já informado anteriormente, embora o serviço tenha sido medido em relação a 6ª. e 7ª. execução contratual, certo é que foram detectados no decorrer do contrato, diversas irregularidades na obra, que exigiam imediato reparo.

Tais irregularidades tratavam-se de vícios ocultos que foram se apresentado, principalmente com a ocorrência das chuvas no período, ocasionando inclusive inundação no local.

Assim, embora tivesse a Contratada um Termo provisório de recebimento, competia-lhe segundo a cláusula 10.3, efetuar as suas expensas, reparos e substituições indicadas pelo contratante.

Por outro lado, o Contratante, segundo clausula 6.7, tinha o direito de descontar das faturas mensais de serviços os débitos do contratado relacionados com a obra.

Desta forma, em vista de tal situação, o Município reteve os pagamentos até cumprimento pelo contratante dos reparos.

Acontece que a despesa, embora empenhada, não poderia ser considerada líquida e certa, para fins de pagamento, ou seja, despesa não processada em decorrência do período de 180, de observação previsto no instrumento, tanto que em Termo de Acordo firmado em dezembro de 2004, foram descontados despesas havidas pelo Município com os reparos no valor de R$ 4.800,00 e ainda determinado os reparos de outros irregularidades.

Nesse ponto cabe transcrever as claúsulas contratuais:

> Parágrafo 1º – **o valor supracitado refere-se ao valor total dos empenhos nº 3123/2004, no valor de R$ 20.519,97, e nº 9245/2003, no valor de R$ 22.079,47, correspondente ao valor total de R$ 24.263,16 com desconto do valor de R$ 2.183,69 já pago, sendo que do total do valor dos empenhos foi descontado o valor de R$ 4.800,00 (quatro mil e oitocentos reais), referentes a reparos nos vitrôs do Portal Turístico, já efetuados pelo Município.**
>
> Cláusula II - do pagamento:
>
> **As partes transacionam que o débito supra descrito será pago em 08 parcelas iguais, no valor de R$ 4.724,93 (quatro mil setecentos e vinte e quatro reais e noventa e três centavos), sendo a primeira com vencimento em 10 de junho de 2005, e as demais parcelas com vencimento no dia 10 dos meses subseqüentes, vencendo a última parcela no dia 10 de janeiro de 2006, ficando isentos de quaisquer multas ou penalidades.**
>
> **Parágrafo 1º -** o pagamento supra mencionado será feito diretamente em caixa da tesouraria da Prefeitura Municipal mediante recibo a ser acostado nos autos do respectivo empenho.
>
> Parágrafo 2º - **O pagamento da primeira parcela, fica condicionado aos reparos das molduras decorativas da parte externa do Portal Turístico localizado na Rua Rota dos Imigrantes, objeto do Contrato nº 80/2002,**

que deverá ser efetuado até a data do pagamento da primeira parcela, conforme laudo em anexo.

Portanto, a 6ª e 7ª. medição, embora tenha sido realizada, para finalização da obra, compõe o total da execução do contrato, devendo-se abater das mesmas o valor dispendido pelo Município, para fins vícios detectados durante sua execução, como previam as citadas cláusulas contratuais.

Muito embora alegue a auditoria que não foram pagos os empenhos relativos a 6ª. e 7ª. medição da obra, sobreleva salientar que tal situação teve guarida nos termos do que preceituava o próprio contrato em sua cláusula

Finalmente cumpre salientar, que em representação formulada ao Ministério Público, entendeu o mesmo pelo arquivamento da denúncia, não vislumbrando violação de direitos coletivos ou difusos a ensejar sua atuação, entendendo se tratar de questão meramente de direito individual.(doc.)

Além disso, entendemos que com a repactuação dos prazos e correção dos vícios encontrados na execução da obra, a questão foi sanada, sem prejuízo ao erário e a parte contratante, de modo que deve ser reformada a decisão.

13 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal – reincidências nos itens Dívida Ativa, Outras Despesas, Licitações e Pessoal;

O responsável pela gestão, vem dando atendimento rigoroso às determinações deste E. Tribunal e cumprimento á Lei Orgânica do Município.

O item apontado como Dívida Ativa, apesar das falhas operacionais de programa, como demonstrado ano a ano, vem sendo cumprido através da cobrança amigável e judicial de seus débitos, restando demonstrado em todos os relatórios de auditoria o empenho do município em cobrar seus débitos e implementar suas receitas. Também se demonstrou nesse relatório que no período da gestão 2001 a 2003, somente restou em dívida ativa o valor de **R$ 467.317,09**, sendo certo que no que tange a dívida ativa de 2004, sua competência de cobrança e o ano presente de 2005, portanto, os mecanismos de cobrança, somente podem ser auferidos quando da vistoria dos auditores desta E. Casa, no exercício de 2005.

Também restou demonstrado que todas as incorreções constantes na dívida, como cadastro em duplicidade e cobranças indevidas, foram efetivadas durante os exercícios de 2002/2004, sendo certo que em sua grande maioria decorriam do próprio sistema de informática operado em nosso município, o que já foi alvo de diversas correções como Certificado pelo responsável em 30 de março de 2004 (doc.).

Destarte, não há que se falar em descumprimento das instruções desse E. Tribunal, ao revés, em empenho pelo Município para cumprimento do mesmo.

No que tange às falhas detectadas a Licitações e Pessoal, melhor razão assiste a r. auditoria quanto tal apontamento.

Com efeito, tanto o item licitações quanto pessoal, merecem a total desconsideração por esse E. Tribunal. Primeiro porque de todos os processos licitatórios analisados somente se verificou erros de ordem formal, de modo que todos os apontamentos anteriores referentes a 2001/2002, foram devidamente cumpridos e sanados, como se pode observar das anotações anteriores especialmente do relatório de 2003, que nada apurou como irregular.

Segundo porque no que tange ao pessoal, os próprios cargos anotados no parecer como irregulares, já foram sanados com a respectiva extinção de modo que não caberia sequer tal apontamento. Além disso, quanto às gratificações tão rebatidas por esse E. Tribunal, também já foram sanados todos os atos, de forma que não caberia qualquer apontamento nesse item.

Por fim, em que pese outras despesas – adiantamentos - há de se consignar o seguinte:

O relatório de 2001 diz o seguinte: irregularidade de falta de requisição, indicação do veículo e justificativa; parecer técnico;

O relatório de 2002 aponta: centralização de gastos em postos próximos ao paço, e irregularidades dos adiantamentos do Diretor de Saúde.

O relatório de 2003 : Nada apurou e apontou quanto irregularidade do item.

Quanto ao item adiantamento de viagens, o Município vem corrigindo em cada apontamentos os erros encontrados.

Causa espécie que se tenha anotado como falta de atendimento às recomendações, posto que todos os apontamentos vêm sendo corrigidos ano a ano, inclusive com a devolução pelo servidor dos valores tidos como irregular.

Ademais, cumpre observar que no ano de 2003, embora as despesas estivessem sendo realizadas com as mesmas formalidades, nada foi apontado, de modo que entendemos que os adiantamentos como vinham sendo realizados estavam regulares.

Agora insurge-se novamente a auditoria, apontando os mesmos itens de 2001 que já haviam sidos corrigidos, e outros nunca apontados entendendo pelo descumprimento das instruções.

Data vênia, somos compelidos a discordar. A Cada apontamento de cada ano é dado atendimento a recomendação e às instruções desse Tribunal, como demonstrado no item próprio dessa defesa, quando não há apontamento, presume-se pela regularidade do procedimento.

Desta forma, entendemos totalmente impertinentes os apontamentos da presente auditoria eis que todos os itens em destaque estão sendo rigidamente seguidos pelo Município, cabendo a reconsideração desta E. Corte.

14 – Atendimento à LRF – incorreu no artigo 15 da Resolução Senatorial 43/01;

A auditoria entende que com os Termos de Acordo de Parcelamento assinados no final do exercício, constituem operações de créditos, incorrendo no artigo 15 da Resolução Senatorial 43/01.

Trata-se de conclusão equivocada dos técnicos desta E. Casa, não havendo que se falar em operações de crédito.

Dispõe o artigo 37 da LRF, inciso III:

> "Art. 37 – Equiparam-se a operações de crédito e estão vedadas:
>
> III – assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de titulo de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

Neste sentido, preleciona José Maurício Conti, *in* Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, Ed. Saraiva, pág. 238:

> "4. ASSUNÇÃO DE OBRIGAÇÃO COM FORNECEDOR GARANTIDA POR TÍTULO DE CRÉDITO.
> O Poder Público não pode assumir compromissos que sejam garantidos **por títulos de crédito,** haja vista que o eventual inadimplemento deverá ser cobrado pelas regras processuais aplicáveis à Fazenda Pública, que prevê rito específico nos arts. 730 e s. do Código de Processo Civil. Uma vez findo o processo e não sendo paga a dívida, expedir-se-á precatório, para inclusão do valor no orçamento e pagamento no exercício financeiro subseqüente. Esse é o procedimento a se seguido nas

> execuções contra a Fazenda, dada a impossibilidade de se penhorarem os bens públicos. A contratação com o Poder Público, portanto, deve seguir o procedimento previsto pelo regime jurídico de direito público, mediante a contratação de fornecedor previamente selecionado em procedimento licitatório, sem que haja qualquer privilégio de um em relação aos demais contratantes do Poder Público, **não se justificando que determinados contratos sejam garantidos por títulos de crédito e outros não."**

Como claramente dispõe o corpo do inciso, o que é vedado é o compromisso ou confissão de dívida com emissão de título de crédito, ou seja, garantido por nota promissória, aval ou qualquer outro título.

É bom lembrar que os Termos de Acordo firmados não criam nova dívida além daquelas já assumidas por via de **Contrato** ou **Nota de empenho**, não representam assunção de nova obrigação ou compromisso, mas tão somente repactuação de prazos para pagamento sem os ônus contratuais incidentes anteriormente de obrigações que já se encontravam vencidas.

Com os temos de acordo, processou-se a novação da dívida e os efeitos de sua mora, deixando de ser exigíveis naquele exercício para se tornarem exigíveis no exercício subseqüente, seguindo o mesmo regime que a despesa processada mediante contrato público. Não há que se falar em obrigação garantida por título de crédito.

Portanto, não há qualquer liame no termo de ajuste firmado, com o que determina o artigo 37 da LRF e sobredita resolução Senatorial, merecendo com isso a reconsideração do apontado

6 – Resultado da Execução Orçamentária – déficit orçamentário de R$ 255.740,71; Abertura de Crédito especial sem recursos no montante de R$ 115.884,00;

O item apontado decorreu da abertura de crédito adicional especial no valor de R$ 115.884,00, através da Lei nº 503, de 13 de maio de 2004, utilizando-se como recurso de cobertura o produto de operações de crédito, oriundo do Programa de Modernização da Administração Tributária – PMAT.

Quando da visita da auditoria foi declarado pela Prefeitura de forma equivocada que a suplementação se deu por excesso de arrecadação, o que na verdade foi por operações de crédito.

De fato foi juntado aos autos para comprovar o exposto, cópia de declaração e a cópia da Lei nº 503/04.

Outra questão que restou equivocada pela r.auditoria às fls. 24 do relatório, é que a dotação suplementada já existia.

De fato não se atentou a r. auditoria que a citada lei não continha qualquer disposição a respeito de suplementação da dotação já existente, mas sim, criava novas dotações para fazer frente às despesas do PMAT.

Consigne-se que do montante de R$ 115.884,00 (aberto através de crédito especial) empenhou-se somente o valor de R$ 39.117,00, conforme se pode comprovar na analise das dotações nºs 317 e 319 do balancete da despesa do mês de dezembro de 2004.

Mais uma vez, constatou-se estar esclarecido os apontamentos da r. auditoria, posto que não houve qualquer abertura de crédito por excesso de arrecadação, mas sim, abertura de crédito especial por operações de créditos, consoante lei municipal mencionada nas despesas apresentadas pelo Município.

Diante de todo exposto, decidem a maioria dos Membros das Comissões de Constituição, Justiça e Redação e Orçamento, Finanças e Contabilidade, irem contrários ao parecer do E. Tribunal de Constas do Estado de São Paulo e acompanhar o parecer dos relatores para **EXARAREM PARECER FAVORÁVEL** as contas do Poder Executivo referente ao ano **exercício de 2004**, nos autos do processo **TC nº 2016/026/04**, e por conseqüência irem contra ao parecer emitido pelo E. Tribunal de Contas. Tendo ainda como voto vencido o do Vereador Pe. NICOLAU JOÃO BAKKER, Presidente da Comissão.

Holambra, 04 de março de 2008.

Câmara Municipal da Estância Turística de Holambra S.P.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PEDRO WANDERLEI GALLI
Presidente/Vereador/Relator

ANTONIO MARCOS FERNANDES
Vice-Presidente/Membro

JOSÉ MARCOS DE SOUZA
Vereador/Membro

COMISSÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E CONTABILIDADE.

VOTO VENCIDO

NICOLAU JOÃO BAKKER
Vereador/Presidente

GERSON PEDRO
Vereador/Vice-Presidente

JOSÉ MARCOS DE SOUZA
Vereador/Membro/Relator

Câmara Municipal de Holambra

Número de Protocolo 00098/2008

Data: 07/03/2008 Hora: 09:58:00

Procedência: CÂMARA MUNICIPAL

Assunto: APROVA AS CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE HOLAMBRA ATINENTES AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2004.

PARECER

Nº: 0748/08[1]

- PG - Processo legislativo. PL nº 20/2008, que institui o dia municipal da Bíblia. Inviabilidade da medida, por ser laico o Estado brasileiro. Comentários.

CONSULTA:

A consulta enviada pela Câmara questiona a legalidade e constitucionalidade do PL nº 20/2008, de autoria parlamentar, que institui o dia municipal da Bíblia.

RESPOSTA:

No Brasil, a separação entre o Estado e a Igreja se deu com a proclamação da República e está mantida pela atual Constituição Federal, norma fundamental do ordenamento jurídico nacional, que disciplina a organização do Estado, bem como a distribuição de poderes entre os entes federados (União, Estado, Municípios e Distrito Federal).

Nesse esteio, convém registrar ser a República Federativa do Brasil um Estado laico, i.e., sem qualquer relação com a Igreja ou facção religiosa. O legislador constitucional não só fez essa opção, como também vedou a instituição e subvenção de cultos religiosos, de qualquer natureza, por parte dos entes federados (CF, art. 19).

Dessa feita, se quis evitar as prerrogativas, benefícios e favorecimentos que determinada religião poderia obter por manter relações com um Ente Federativo. A instituição de feriado alusivo a dogma religioso ofende, portanto, o princípio de isonomia (CF art. 5º, I) por privilegiar determinadas religiões em detrimento das demais. Em razão da igualdade, constitucionalmente prevista, teriam todas as pessoas, de todos os credos e religiões, a prerrogativa de pleitear o mesmo direito, qual seja, a designação de data comemorativa da respectiva fé, e até o princípio de aferir recursos públicos para tanto.

Face ao exposto, tendo em vista que toda ação governamental deve ter como meta o interesse geral e coletivo, consideramos prejudicada a iniciativa aventada na consulta, pois, conforme dito, objetiva beneficiar

---

[1] **Parecer solicitado pelo Vereador Wilson Barbosa, Presidente da Câmara Municipal de Holambra - SP**

determinada religião e homenagear seus fiéis, em detrimento de todas as outras religiões e do restante da população municipal, violando-se assim, os comandos constitucionais que asseguram a isonomia e a vedação das relações entre o Estado e a Igreja (art. 5°, *caput* e seu inciso I c/c art. 19), motivo pelo qual não deve o PL nº 20/2008 prosperar em sua tramitação legislativa.

É o parecer, s.m.j.

Júlio César Barbosa Pinheiro
Assessor Jurídico

Aprovo o parecer.

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 18 de junho de 2008.

JCBP\prl
H:\2008\20080748.DOC

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

CEPAM - CAJ nº 110/2008
Processo FPFL nº 526/2007

São Paulo, 15 de abril de 2008

Senhor Presidente

Encaminhamos a Vossa Excelência o anexo Parecer CEPAM nº 26.962, elaborado pela técnica Laís de Almeida Mourão, da Coordenadoria de Assistência Jurídica, em atendimento à consulta formulada por Andréia Pereira Campanha, Diretora Geral.

Atenciosamente.

LUCIANA TEMER CASTELO BRANCO
Coordenadora de Assistência Jurídica

Excelentíssimo Senhor
Wilson Barbosa
Presidente da
Câmara Municipal de
Holambra - SP

CAJ/val

Avenida Professor Lineu Prestes, 913 - Cidade Universitária - São Paulo - SP
CEP 05508-000 - Tel. (0xx11) 3811-0300 - FAX (0xx11) 3813-5969
Homepage http://www.cepam.sp.gov.br e-mail: fpfl@cepam.sp.gov.br

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

Parecer CEPAM nº **26.962**
Processo FPFL nº 526/2007
Interessada: Câmara Municipal da Estância Turística de Holambra
Vereador Wilson Barbosa, Presidente

MUNICÍPIO. ELEIÇÃO. Parentesco. É elegível para o mandato de Vereador o filho do atual Prefeito, candidato à reeleição, desde que este se afaste da Chefia do Executivo seis meses antes do pleito (CF, art.14, § 7º e Resoluções TSE nºs 21.533, 21.508 e 21.471 de 2003).*

CONSULTA

A Câmara Municipal da Estância Turística de Holambra, por intermédio de sua Diretora Geral, Andréia Pereira Campanha, consulta este Centro de Estudos acerca da elegibilidade, para o mandato de Vereador, do filho de Prefeito, colocando-nos a seguinte questão:

> "*O filho de um Prefeito que ficara suplente de Vereador desde a última eleição, e deixar a suplência no dia 31 de março, pode sair candidato novamente a Vereador sendo que o pai irá se candidatar ao cargo de Prefeito?*".

PARECER

Preliminarmente, cumpre-nos esclarecer à consulente que nos termos do artigo 112 do Código Eleitoral "*considerar-se-ão suplentes da representação partidária os mais votados sob a mesma legenda e não eleitos efetivos das listas dos respectivos partidos*".

Ou, em outras palavras, suplente é o candidato que, embora tendo atingido o quociente eleitoral mínimo necessário e sido diplomado pela Justiça Eleitoral, não logrou ocupar uma cadeira na Câmara Municipal, mas passa a ter o direito de substituir ou suceder o Vereador titular, nos casos previstos em lei.

Diante da natureza jurídica da suplência, o suplente não ocupa um lugar na Câmara, sendo apenas detentor da expectativa de direito de vir a substituir ou suceder o Vereador titular. Por esta razão, enquanto não for convocado para exercer a titulariedade do mandato, o suplente é considerado um cidadão comum pela Justiça Eleitoral, razão pela qual não se-lhe aplica a ressalva da parte final do § 7° do artigo 14 da Constituição Federal, prerrogativa constitucional conferida aos parentes do Chefe do Executivo titulares de mandato eletivo e candidatos à reeleição.

Essas preliminares fizeram-se necessárias para podermos demonstrar que, independentemente da renúncia à suplência, o filho de Prefeito – diante do que dispõem a Constituição Federal, a Lei Complementar nº 64/90 e as decisões da Justiça Eleitoral sobre a inelegibilidade em razão do parentesco – é inelegível se o seu pai, o Prefeito, não se afastar da Chefia do Executivo seis meses antes do pleito eleitoral.

Com efeito, esse tem sido o posicionamento reiterado da mais alta Corte Eleitoral, a exemplo do contido nas ementas das Resoluções que, por pertinentes à consulta, transcrevemos:

> "*Filho de Prefeito. Candidato a vereador. Inelegível sem a desincompatibilização do pai seis meses antes do pleito*" (Res. n° 21.533, de 14/10/2003, rel. Min. Peçanha Martins).
>
> "'*[...] Elegibilidade. Chefe do Poder Executivo. Art. 14, §§ 5o e 7o, da Constituição Federal (precedentes/TSE). [...] 2. São elegíveis, nos termos do art. 14, § 7o, da Constituição Federal, cônjuge e parentes, para cargo diverso, no território de jurisdição do titular da chefia do Executivo, desde que este se desincompatibilize nos seis meses anteriores ao pleito. [...]' NE: Consulta sobre a possibilidade de filho de prefeito, reeleito ou não, ser candidato a vereador*" (Res. nº 21.508, de 25.9.2003, rel. Min. Carlos Velloso) (grifamos).
>
> "'*[...] Elegibilidade. Filho do titular do Poder Executivo reeleito. Afastamento durante o exercício do mandato. Possibilidade de concorrer a cargo diverso. CF, art. 14, § 7o. 1. É elegível filho do titular do Poder Executivo reeleito a cargo diverso na mesma jurisdição, desde que este se afaste até seis meses anteriores às eleições. 2. Consulta respondida afirmativamente' NE: Candidatura ao cargo de vereador*" (Res. nº 21.471, de 21.8.2003, rel. Min. Carlos Velloso) (grifamos).[1]

[1] ***In***: Jurisprudência do TSE: Temas Selecionados.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

Diante do exposto respondemos objetivamente ao que nos foi consultado:

– O filho de Prefeito que pretende candidatar-se à reeleição, independentemente do fato de ser suplente de Vereador ou de ter renunciado à suplência, somente se tornará elegível para o mandato de Vereador se seu pai, o Prefeito, afastar-se da Chefia do Executivo seis meses antes do pleito municipal.

É o parecer.

São Paulo, 15 de abril 2008

LAÍS DE ALMEIDA MOURÃO
Advogada

De acordo, encaminhe-se.

LUCIANA TEMER CASTELO BRANCO
Coordenadora de Assistência Jurídica

(*) Parecer elaborado em 09/04/2008.

CAJ/lam/sg

Câmara Municipal da Estância Turística de Holambra

Estado de São Paulo

CNPJ 67.172.312/0001-53

Tel.: (19) 3802-1625
Telefax: (19) 3802-1487

Ofício nº003/2008

Quinta-Feira, 16 de abril de 2008

Prezada Senhora,

Perante resposta enviada a nós através do Parecer nº 0456/2008, datado em 16 de abril de 2008, pela Senhora Rachel Farhi- Consultora Jurídica e Júlio César Barbosa Pinheiro, vimos solicitar um novo parecer a respeito da seguinte pergunta conforme já explanado por telefone com o Senhor Marcos Alonso- também Jurídico desta Instituição.

- O Vereador é Coordenador (e não Presidente como foi formulada na pergunta anterior datada em Ofício nº002/2008), de uma Ong chamada "Lar Feliz". A Ong não recebe mais subvenção da Prefeitura, sendo situada em outro Município e ele é um funcionário registrado em carteira. A pergunta é:

- Ele deve se afastar da função como Coordenador da entidade social sem fins lucrativo, já que sairá como candidato à reeleição?

No aguardo de uma resposta se possível com urgência, apresentamos protestos de estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

Andréia Pereira Campanha
Diretora Geral

Ilustríssima Senhora
Rachel Farhi
Consultora Jurídica do Instituto Brasileiro de Administração Municipal- IBAM
Rio de Janeiro - RJ

RELATÓRIO DE TRANSMISSÃO

17 ABR. 2008 14:31

SEU LOGOTIPO : CAMARA HOLAMBRA
SEU NÚMERO DE FAX : 1938021625

No.	OUTRO FAC-SÍMILE	INÍCIO	DURAÇÃO	MODO	PÁGINAS	RESULTADO
01	00212122666622	17 ABR. 14:30	00'43	ENV.	01	OK

PARA DESLIGAR O RELATÓRIO, PRESSIONE 'FUNÇÕES' #04.
E SELECIONE DESL. USANDO '+' OU '-'.

CJ nº 0461/08

Rio de Janeiro, 16 de abril de 2008.

Exmº Sr.
Presidente da
Câmara Municipal de
HOLAMBRA - SP

Senhor Presidente,

Em resposta à solicitação, recebida em 08 de abril, remetemos-lhe, anexo o Parecer nº 0456/2008, atendendo à consulta formulada pela Sra. Andréia Pereira Campanha, Diretora Geral.

Agradecemos mais uma vez a confiança depositada neste Instituto, cujos pareceres se destinam a dar a melhor e mais segura orientação a nossos associados.

Cordialmente,

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

JCBP\prl

PARECER

Nº: 0456/08[1]

– EL - Eleições. Reeleição de Vereador dirigente de entidade social sem fins lucrativos. Prazo de desincompatibilização. Hipótese de impedimento para que Vereador integre entidade beneficiária de recursos públicos (art. 29, *IX c/c art.54,II, a da CF).* Comentários.

CONSULTA:

A consulta questiona o prazo de desincompatibilização a ser observado por Vereador candidato à reeleição, que seja dirigente de entidade social sem fins lucrativos.

RESPOSTA:

Como se sabe, a inelegibilidade se traduz no impedimento à capacidade eleitoral passiva, isto é no direito de ser votado. Sobre o tema, a Constituição da República consigna diversos casos de inelegibilidade, que carecem de legislação infraconstitucional para sua eficácia plena e imediata. Ao passo em que delimitou os pressupostos de observância obrigatória pelos Chefes do Executivo e seus substitutos e sucessores nos vários níveis da Federação, o legislador constituinte condicionou à edição de norma complementar federal outras hipóteses de inelegibilidade (CF, art. 14, § 9°).

Em decorrência disso foi editada a Lei Complementar n.º 64/90, que disciplina os casos em que a capacidade eleitoral passiva dos candidatos a cargos eletivos deve ser condicionada. A propósito, esclarecemos que o rol estabelecido pela referida norma é taxativo, somente sendo necessária a desincompatibilização quando ali expressamente prevista.

Com efeito, a referida Lei das Inelegibilidades não impõe a desincompatibilização de Vereadores candidatos à reeleição, tampouco dos ocupantes de cargos de direção, administração e representação de entidades civis sem fins lucrativos, nelas se encartando as associações e as Organizações Não Governamentais – ONG's.

Em que pesem tais considerações, cabe registrar, todavia, restrição, de sede constitucional, a que Vereador, desde a expedição a posse, seja

[1] **Parecer solicitado pela Sra. Andréia Pereira Campanha, Diretora Geral da Câmara Municipal de Holambra - SP**

proprietário, controlador ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, o nela exerçam função remunerada (CF, art. 29, IX c/c art. 54, II, 'a').

A referida vedação almeja preservar a isenção do Vereador, para que, no exercício de seu mandato, possa bem exercer o controle externo dos atos praticados pelo Poder Executivo, tal como recomenda a Constituição Federal (CF, art. 54, II, 'a')[2]. Dessa feita, não é razoável que Vereador seja dirigente de entidade beneficiária de recursos públicos municipais, situação que carece de imediata correção, independentemente do período eleitoral. Cabe ao referido agente político, portanto afastar-se do cargo ocupado na entidade beneficiária de recursos públicos a que preside, ou a seu critério, afastar-se do cargo político.

Face ao exposto, concluímos pela inadequação de que Vereador seja dirigente de entidade beneficiária de recursos públicos, medida que, como já esclarecido, viola o Texto Constitucional. Deve o Vereador, portanto, optar por qual cargo pretende permanecer investido, sendo inviável o exercício concomitante, tal como descrito na consulta.

Com o objetivo de melhor orientar o consulente no tocante, especialmente, às datas limite vigentes, remetemos o consulente aos termos da Resolução TSE nº 22.579, que estabelece o Calendário Eleitoral de 2008, disponível para consulta no sito eletrônico daquela Corte, em: http://www.tse.gov.br/downloads/eleicoes2008/r22579.pdf.

É o parecer, s.m.j.

Júlio César Barbosa Pinheiro
Assessor Jurídico

Aprovo o parecer.

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 16 de abril de 2008.

JCBP\prl
H:\2008\20080456.DOC

[2] Nesse sentido, veja-se o Parecer CJ/IBAM nº 0827/07, que examina o tema em questão com maior profundidade, disponível para consulta no TeleIBAM, em http://www.ibam.org.br.

Câmara Municipal da Estância Turística de Holambra

Estado de São Paulo

CNPJ 67.172.312/0001-53

Tel.: (19) 3802-1625
Telefax: (19) 3802-1487

- Terça-Feira, 8 de abril de 2008.

Ofício nº002/2008

Prezado (a) Senhor (a),

Perante pergunta de um nobre vereador vimos através do presente, solicitar com urgência de um parecer a respeito da seguinte pergunta:

O Vereador é Presidente de uma Ong chamada "Lar Feliz" com remuneração. A Ong recebe subvenção do Poder Executivo conforme Lei anexa. A pergunta é:

- Ele sairá como candidato a vereador novamente, ele tem que se afastar do cargo de Presidente desta Ong e quando pode se afastar?

No aguardo de uma resposta, apresentamos protestos de estima e distinta consideração.

Estância Turística de Holambra, 8 de abril de 2008.

Andreia Pereira Campanha
Diretora Geral

Ao Jurídico do IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal)
Rio de Janeiro - RJ

Câmara Municipal da Estância Turística de HOLAMBRA S. P.

Câmara Municipal da Estância Turística de Holambra

Estado de São Paulo

CNPJ 67.172.312/0001-53

Tel.: (19) 3802-1625
Telefax: (19) 3802-1487

• Terça-Feira, 8 de abril de 2008.

Ofício nº002/2008

Prezado (a) Senhor (a),

Perante pergunta de um nobre vereador vimos através do presente, solicitar com urgência de um parecer a respeito da seguinte pergunta:

O Vereador é Presidente de uma Ong chamada "Lar Feliz" com remuneração. A Ong recebe subvenção do Poder Executivo conforme Lei anexa. A pergunta é:

- Ele sairá como candidato a vereador novamente, ele tem que se afastar do cargo de Presidente desta Ong e quando pode se afastar?

No aguardo de uma resposta, apresentamos protestos de estima e distinta consideração.

Estância Turística de Holambra, 8 de abril de 2008.

Andréia Pereira Campanha
Diretora Geral

Ao Jurídico do IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal)
Rio de Janeiro - RJ

LEI Nº 455 DE 20 DE MARÇO DE 2003

AUTORIZA O EXECUTIVO MUNICIPAL A CONCEDER AJUDA FINANCEIRA A ASSOCIAÇÃO CIVIL "PROJETO LAR FELIZ".

A CÂMARA MUNICIPAL da Estância Turística de Holambra aprovou, e eu, CELSO CAPATO, Prefeito Municipal, sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Artigo 1º- Fica o Executivo Municipal autorizado a conceder subvenção à Associação Civil "PROJETO LAR FELIZ", com sede na Estância Recanto da Alvorada, Estrada Municipal do Camanducaia , JGR 316, Bairro Borda da Mata, no Município de Jaguariúna , Estado de São Paulo.

Artigo 2º- O valor da subvenção será de R$2.000,00, valor este repassado mensalmente e diretamente a Entidade.

Artigo 3º- As despesas com a subvenção correrão por conta das dotações próprias consignadas no orçamento, suplementadas, se necessário.

Artigo 4º- Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos legais à data de 02 de janeiro de 2003.

Artigo 5º- Revogam-se as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal da Estância Turística de Holambra, 20 de Março de 2003

CELSO CAPATO
Prefeito Municipal

Publicado por afixação, no quadro próprio de editais, na sede da Prefeitura Municipal da Estância Turística de Holambra, na data supra.

Fabiana R. Rossi

FABIANA RADTKE ROSSI
Chefe do Expediente e Secretaria

RELATÓRIO DE TRANSMISSÃO

08 ABR. 2008 10:29

SEU LOGOTIPO : CAMARA HOLAMBRA
SEU NÚMERO DE FAX : 1938021625

No.	OUTRO FAC-SÍMILE	INÍCIO	DURAÇÃO	MODO	PÁGINAS	RESULTADO	*CÓD.
01	1934043800	14 MAR. 17:30	00'57	RCB.	01	OK	
02	12 38423100	17 MAR. 10:26	01'41	RCB.	01	OK	
03	038028000	17 MAR. 12:30	01'02	ENV.	02	OK	
04	Camara Jaguariun	17 MAR. 14:29	01'46	RCB.	01	OK	
05	00151921133336	18 MAR. 15:51	01'15	ENV.	01	OK	
06	00151921133364	18 MAR. 15:55	00'21	ENV.	00	DOCUMENTO ENROSCADO	
07	00151921133364	18 MAR. 15:57	01'03	ENV.	01	OK	
08	00151131700111	18 MAR. 16:34	00'44	ENV.	01	OK	
09	00212122666622	19 MAR. 10:36	00'18	ENV.	00	DOCUMENTO ENROSCADO	
10	00212122666622	19 MAR. 10:37	00'42	ENV.	01	OK	
11	038021281	20 MAR. 16:25	00'37	ENV.	01	OK	
12	00151938772902	24 MAR. 14:17	00'42	ENV.	01	OK	
13	00151332895861	25 MAR. 11:22	00'51	ENV.	01	OK	
14	FATTORE FIAT	26 MAR. 11:06	00'12	ENV.	00	DOCUMENTO ENROSCADO	
15	00151938065642	26 MAR. 11:06	00'51	ENV.	01	OK	
16	00151938674431	26 MAR. 11:11	01'05	ENV.	01	OK	
1	ASSESSORIA-JOAO	28 MAR. 09:28	02'05	ENV.	01	ERRO DE COMUNICAÇÃO	44
1c	SANTACRUZSAUDE	28 MAR. 12:02	01'08	RCB.	01	OK	
19	19 3284 4012	01 ABR. 10:50	02'05	RCB.	01	OK	
20	SANTACRUZSAUDE	01 ABR. 14:58	01'09	RCB.	01	OK	
21	00151138135969	01 ABR. 15:33	00'15	ENV.	00	DOCUMENTO ENROSCADO	
22	00151138135969	01 ABR. 15:34	00'18	ENV.	00	DOCUMENTO ENROSCADO	
23	00151138135969	01 ABR. 15:38	00'41	ENV.	01	OK	
24	00151138135969	03 ABR. 09:28	00'43	ENV.	01	OK	
25	BETHASP SISTEMAS	03 ABR. 13:37	01'20	RCB.	03	OK	
26	<FAX#COM PROBLEMA>	03 ABR. 15:14	00'50	RCB.	01	OK	
27	00151146029312	04 ABR. 13:23	01'07	ENV.	02	OK	
28	00151938057914	08 ABR. 09:03	01'30	ENV.	00	ERRO DE COMUNICAÇÃO	44
29	GABINETE	08 ABR. 09:38	00'35	RCB.	01	OK	
30	00212122666622	08 ABR. 10:28	01'07	ENV.	02	OK	

*CÓD. = PARA USO EXCLUSIVO DO SERVIÇO AUTORIZADO

L

CJ nº 1693/07

Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 2007

Exmº. Sr.
Vereador Wilson Barbosa
M.D. Presidente da
Câmara Municipal de
HOLAMBRA - SP

Senhor Presidente,

Em resposta à sua solicitação, recebida em 03 de dezembro, remetemos-lhe, anexo Parecer nº 1662/2007.

Agradecemos mais uma vez a confiança depositada neste Instituto, cujos pareceres se destinam a dar a melhor e mais segura orientação a nossos associados.

Cordialmente,

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

SMG\prl

PARECER

Nº: 1662/07[1]

- PG - Projeto de Lei de iniciativa edilícia que declara de utilidade pública a Associação Comercial e Empresarial – ACE. Comentários.
- AO - Ato de gestão. Incompetência da Câmara de propor lei que disponha sobre educação.

CONSULTA:

A Câmara Municipal, através de seu Presidente encaminha ao IBAM, para análise e parecer,os **Projetos de Lei 046/2007 e 048/2007,** que respectivamente, declara de utilidade pública a Associação Comercial e Empresarial – ACE da Estância Turística e, dispõe sobre a criação de uma comissão para avaliação, admissão e atendimento de crianças nas creches e pré-escolas municipais visando critério social.

A Consulta referente ao **Projeto de Lei 046/2007** vem instruída com os atos constitutivos da entidade.

RESPOSTA:

Projeto de Lei 046/2007 - O Município, como ente federativo autônomo (art. 18, *caput,* da Lei Maior), possui competência constitucional para dispor, em âmbito local, acerca de matérias que lhe são concernentes (art. 31, I da CF/88). Logo, entidades que visem assistir os munícipes, desinteressadamente, podem vir a ser declaradas como de utilidade pública pelo Município, percebendo, em decorrência desse reconhecimento, benesses previstas na legislação.

A declaração ou o reconhecimento da utilidade pública vincula-se ao interesse da coletividade. Dessa forma, ao trabalhar em favor desse interesse, a entidade adquire uma utilidade que, voltada ao bem estar social, constitui uma utilidade pública.

No entanto, para que a referida declaração seja alcançada, mostra-se necessário o atendimento de determinados requisitos, estatuídos por lei genérica de cada esfera de governo, que assegurem às entidades a natureza

---

[1] **Parecer solicitado pelo Vereador Wilson Barbosa, Presidente da Câmara Municipal de Holambra - SP**

CJ nº 1693/07

Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 2007

Exmº. Sr.
Vereador Wilson Barbosa
M.D. Presidente da
Câmara Municipal de
HOLAMBRA - SP

Senhor Presidente,

Em resposta à sua solicitação, recebida em 03 de dezembro, remetemos-lhe, anexo Parecer nº 1662/2007.

Agradecemos mais uma vez a confiança depositada neste Instituto, cujos pareceres se destinam a dar a melhor e mais segura orientação a nossos associados.

Cordialmente,

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

SMG\prl

CJ nº 1693/07

Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 2007

Exmº. Sr.
Vereador Wilson Barbosa
M.D. Presidente da
Câmara Municipal de
HOLAMBRA - SP

Senhor Presidente,

Em resposta à sua solicitação, recebida em 03 de dezembro, remetemos-lhe, anexo Parecer nº 1662/2007.

Agradecemos mais uma vez a confiança depositada neste Instituto, cujos pareceres se destinam a dar a melhor e mais segura orientação a nossos associados.

Cordialmente,

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

SMG\prl

PARECER

Nº: 1662/07[1]

- PG - Projeto de Lei de iniciativa edilícia que declara de utilidade pública a Associação Comercial e Empresarial – ACE. Comentários.
- AO - Ato de gestão. Incompetência da Câmara de propor lei que disponha sobre educação.

CONSULTA:

A Câmara Municipal, através de seu Presidente encaminha ao IBAM, para análise e parecer,os **Projetos de Lei 046/2007 e 048/2007,** que respectivamente, declara de utilidade pública a Associação Comercial e Empresarial – ACE da Estância Turística e, dispõe sobre a criação de uma comissão para avaliação, admissão e atendimento de crianças nas creches e pré-escolas municipais visando critério social.

A Consulta referente ao **Projeto de Lei 046/2007** vem instruída com os atos constitutivos da entidade.

RESPOSTA:

Projeto de Lei 046/2007 - O Município, como ente federativo autônomo (art. 18, *caput,* da Lei Maior), possui competência constitucional para dispor, em âmbito local, acerca de matérias que lhe são concernentes (art. 31, I da CF/88). Logo, entidades que visem assistir os munícipes, desinteressadamente, podem vir a ser declaradas como de utilidade pública pelo Município, percebendo, em decorrência desse reconhecimento, benesses previstas na legislação.

A declaração ou o reconhecimento da utilidade pública vincula-se ao interesse da coletividade. Dessa forma, ao trabalhar em favor desse interesse, a entidade adquire uma utilidade que, voltada ao bem estar social, constitui uma utilidade pública.

No entanto, para que a referida declaração seja alcançada, mostra-se necessário o atendimento de determinados requisitos, estatuídos por lei genérica de cada esfera de governo, que assegurem às entidades a natureza

---

[1] **Parecer solicitado pelo Vereador Wilson Barbosa, Presidente da Câmara Municipal de Holambra - SP**

de utilidade pública. Nesse ponto não se justifica a supremacia da norma federal que regula a declaração de utilidade das entidades privadas. Esse postulado se confirma em caso de temas situados dentro do campo da competência concorrente e da comum, art. 23, definidos no art. 24 c/c art. 30,II da Carta Magna. Em tais hipóteses, a superveniência da norma federal sobre a estadual, distrital ou municipal suspende a eficácia destas, no que lhes for contrária.

O requisito que se mostra fundamental, para o reconhecimento da entidade como sendo de utilidade pública, é o aspecto social da associação, exigindo-se normalmente a ausência de fins lucrativos. Da mesma forma, é praxe a cobrança de um período mínimo de funcionamento, com o objetivo de garantir a credibilidade da instituição.

A respeito do tema, leciona o Prof. Diógenes Gasparini[2]:

> "Normalmente, exige-se para a prática desse ato, que a associação:a) seja constituída no Brasil; b)tenha personalidade jurídica; c)sirva perene, desinteressadamente e efetivamente a coletividade, ou um de seus segmentos, a um certo tempo e nos termos de seu estatuto;d)não remunere seus diretores;e)não distribua a seus sócios lucro, dividendo ou vantagem, seja da espécie que for. Destarte, a declaração só será legítima se presentes esses pressupostos".

A consulta não se refere à existência de lei local sobre o assunto, a qual deverá conter, no mínimo, as disposições já transcritas da lição do Prof. Diógenes Gasparini.

Na ausência de lei local genérica sobre o procedimento de concessão do título de utilidade pública, o Poder Executivo, através de decreto, pode estabelecer os requisitos para a sua concessão, por se trata-se de matéria de cunho administrativo, mas, nesse caso, para o ato de concessão, haverá necessidade de lei específica formal.

Ressalte-se que a declaração de utilidade pública presta-se à concessão de benesses fiscais ou privilégios administrativos e constitui condição reconhecida para recebimento de subvenções sociais, em atendimento ao disposto no art. 17 da Lei no. 4.320/64.

A própria norma local de caráter geral deve disciplinar os efeitos decorrentes da declaração de utilidade pública, sob pena do presente projeto de lei se mostrar inócuo.

Conclui-se, pelo exposto, pela possibilidade do Município legislar sobre o tema, apresentando-se o **Projeto de Lei 046/2007** constitucional..

---

de utilidade pública. Nesse ponto não se justifica a supremacia da norma federal que regula a declaração de utilidade das entidades privadas. Esse postulado se confirma em caso de temas situados dentro do campo da competência concorrente e da comum, art. 23, definidos no art. 24 c/c art. 30,II da Carta Magna. Em tais hipóteses, a superveniência da norma federal sobre a estadual, distrital ou municipal suspende a eficácia destas, no que lhes for contrária.

O requisito que se mostra fundamental, para o reconhecimento da entidade como sendo de utilidade pública, é o aspecto social da associação, exigindo-se normalmente a ausência de fins lucrativos. Da mesma forma, é praxe a cobrança de um período mínimo de funcionamento, com o objetivo de garantir a credibilidade da instituição.

A respeito do tema, leciona o Prof. Diógenes Gasparini[2]:

> "Normalmente, exige-se para a prática desse ato, que a associação:a) seja constituída no Brasil; b)tenha personalidade jurídica; c)sirva perene, desinteressadamente e efetivamente a coletividade, ou um de seus segmentos, a um certo tempo e nos termos de seu estatuto;d)não remunere seus diretores;e)não distribua a seus sócios lucro, dividendo ou vantagem, seja da espécie que for. Destarte, a declaração só será legítima se presentes esses pressupostos".

A consulta não se refere à existência de lei local sobre o assunto, a qual deverá conter, no mínimo, as disposições já transcritas da lição do Prof. Diógenes Gasparini.

Na ausência de lei local genérica sobre o procedimento de concessão do título de utilidade pública, o Poder Executivo, através de decreto, pode estabelecer os requisitos para a sua concessão, por se trata-se de matéria de cunho administrativo, mas, nesse caso, para o ato de concessão, haverá necessidade de lei específica formal.

Ressalte-se que a declaração de utilidade pública presta-se à concessão de benesses fiscais ou privilégios administrativos e constitui condição reconhecida para recebimento de subvenções sociais, em atendimento ao disposto no art. 17 da Lei no. 4.320/64.

A própria norma local de caráter geral deve disciplinar os efeitos decorrentes da declaração de utilidade pública, sob pena do presente projeto de lei se mostrar inócuo.

Conclui-se, pelo exposto, pela possibilidade do Município legislar sobre o tema, apresentando-se o **Projeto de Lei 046/2007** constitucional..

Como se sabe é incompatível com o ordenamento constitucional e principalmente com o princípio da separação dos poderes, qualquer ato legislativo que tenha por escopo disciplinar matéria de iniciativa exclusiva do Executivo, ou que venha autorizar o Chefe do Poder Executivo a executar determinada tarefa, ainda mais quando esta tarefa só pode ser executada por ele sem necessidade de qualquer consentimento do Legislativo.

Registre-se, também, o fato de que o Projeto de Lei submetido a aprovação, do Chefe do Poder Executivo, ainda que sancionado não sanaria o vício de iniciativa. Isto porque é pacífico na jurisprudência, do Supremo Tribunal Federal, que as Leis que não respeitam o devido processo legal na sua formação são consideradas formalmente inconstitucionais, não se aplicando mais a súmula nº 5 da nossa Egrégia Corte Constitucional Federal, em razão de decisão proferida na Representação de Inconstitucionalidade nº 993-9, que teve como Relator o Ministro Néri da Silveira, e por sua importância, passo a transcrever.

> *"Não afasta, na espécie, o vício de inconstitucionalidade da Lei nº 174/1977 a circunstância de se conter, em seu artigo 1º autorização ao Poder Executivo para criar a fundação.*
>
> *(....)*
>
> *O só fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua invalidade por falta de legítima iniciativa."*

Esta grave inconstitucionalidade resultante da desobediência ao devido processo legislativo, viola a regra da Constituição que exige para o seu início, discussão de uma prévia justificação (motivação) do Chefe do Poder Executivo.

Diante do exposto, torna-se forçoso concluir que o **Projeto de Lei 048/2007** encontra-se eivado de inconstitucionalidade formal e material, decorrente de invasão da seara de competência própria e exclusiva do Poder Executivo.

É o parecer, s.m.j.

Simone Maiato Gomes
Consultora Técnica

Aprovo o parecer.

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 2007.

SMG\prl
H:\2007\20071662.DOC

Quanto aos documentos apresentados, estão, s.m.j., aptos a produzir seus efeitos legais, devendo, não obstante, ser examinados à luz da legislação genérica local acima referida que disponha sobre os requisitos para concessão do benefício em exame.

Projeto de Lei 048/2007 - A Constituição Federal dispõe sobre educação, traçando os parâmetros para a atuação estatal em seus artigos 205 a 214. Nesse sentido, o art. 211 da Carta Magna estabelece um modelo de cooperação entre os sistemas de ensino das entidades federativas, atribuindo a cada uma delas campo prioritário de atuação. De acordo com o referido sistema, cabe ao Município atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Dispõe ainda o Texto Constitucional, em seu art. 22, inciso XXIV, ser competência privativa da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

Nesse sentido foi editada a Lei no. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Muito embora os Municípios possuam competência para dispor acerca do sistema de ensino, devem observar as normas gerais dispostas na legislação federal.

Os Municípios, através de iniciativa do Poder Executivo tem competência para auto-organizar-se em matéria de educação, tal como nas outras áreas, desde que o faça por lei de iniciativa do Executivo.

Por essa razão, pode-se de plano afirmar que o projeto de lei padece de vício de constitucionalidade.

O que se vislumbra é o estabelecimento de atribuições ao administrador, em especial ao Departamento Municipal de Educação, por certo integrante da Secretaria Municipal de Educação.

Cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja desta forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a clientela a ser atendida.

Assim, ao Poder Legislativo, não é dado ingerir na gestão administrativa do Município estabelecendo quais ações serão ou não executadas pelo Poder Executivo, sob pena de violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, insculpido no art. 2º, do Texto Constitucional.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

CEPAM Nº 110/2008
Processo FPFL nº 526/2007

São Paulo, 24 de janeiro de 2008

Senhor Presidente

Encaminhamos a Vossa Excelência o anexo Parecer CEPAM nº 26.828, elaborado pela Bacharel em Direito Alicir A. Marconato, da Coordenadoria de Assistência Jurídica.

Atenciosamente.

FELIPE SOUTELLO
Presidente

Excelentíssimo Senhor
Wilson Barbosa
Presidente da
Câmara Municipal de
Holambra - SP

CAJ/emss

Avenida Professor Lineu Prestes, 913 - Cidade Universitária - São Paulo - SP
CEP 05508-000 - Tel. (0xx11) 3811-0300 - FAX (0xx11) 3813-5969
Homepage http://www.cepam.sp.gov.br e-mail: fpfl@cepam.sp.gov.br

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

Parecer CEPAM nº **26.828**
Processo FPFL nº 526/2007
Interessada: Câmara Municipal da Estância Turística de Holambra
Vereador Wilson Barbosa, Presidente

CÂMARA MUNICIPAL. PROJETO DE LEI. ORDINÁRIA. Poderá prosperar propositura de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que pretende a declaração de utilidade pública municipal de entidade social sem fins lucrativos, desde que atendidos aos requisitos previstos em lei local.*

CONSULTA

A Câmara Municipal da Estância Turística de Holambra, por iniciativa de seu Presidente, Vereador Wilson Barbosa, solicita-nos parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 046/2007, que declara de utilidade pública a Associação Comercial e Empresarial da Estância Turística de Holambra, propositura apresentada por parlamentar daquele Colegiado.

PARECER

O Projeto de Lei nº 046/2007, que "*declara de utilidade pública a Associação Comercial e Empresarial – ACE, da Estância Turística de Holambra*", proposto pelo Chefe do Executivo Municipal, contrariamente ao que nos foi informado na consulta, que nos indica ter sido de iniciativa parlamentar a referida propositura, não contempla qualquer vício que lhe fulmine a validade, merecendo, a princípio, por esta razão, a aprovação deste Colegiado.

Tratando-se de mera declaração de utilidade pública, contudo, caberá ao Legislativo analisar se a entidade a ser assim declarada atende aos requisitos impostos pela legislação municipal que deve, necessariamente, já ter sido editada pelo Município no sentido de estabelecer as exigências que as entidades sociais devam atender para que recebam tal qualificação.

Cabe ressaltar que, no caso concreto, a entidade (ACE) cuida da proteção de assuntos de interesse da classe que representa, o que, em tese,

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

a impediria de ser considerada de interesse público, se a lei municipal assim dispuser, a exemplo do que prevê a Lei estadual nº 2.574, de 04/12/1980, que estabelece a vedação às entidades que pleiteiam ser declaradas de utilidade pública no âmbito estadual. Mesmo na hipótese de a lei local contemplar a proibição, entendemos que a Câmara poderá vir a aprovar o projeto de lei em pauta, em razão da entidade promover outras atividades de interesse da economia do Município que, a nosso ver, são de interesse geral de todos os munícipes locais.

Significa dizer que nada obsta que a entidade (ACE) venha a ser declarada de utilidade pública municipal, se atendidos aos requisitos legais previstos na lei local, considerando-se ainda que, competindo ao Prefeito a direção superior da Administração Municipal, a ele cabe a iniciativa legislativa do projeto de lei respectivo.

É o parecer.

São Paulo, 24 de janeiro de 2008

ALICIR A. MARCONATO
Bacharel em Direito

De acordo, encaminhe-se.

LUCIANA TEMER CASTELO BRANCO
Coordenadora de Assistência Jurídica

(*) Parecer elaborado em 21/01/2008.

CAJ/aam/sg

Como se sabe é incompatível com o ordenamento constitucional e principalmente com o princípio da separação dos poderes, qualquer ato legislativo que tenha por escopo disciplinar matéria de iniciativa exclusiva do Executivo, ou que venha autorizar o Chefe do Poder Executivo a executar determinada tarefa, ainda mais quando esta tarefa só pode ser executada por ele sem necessidade de qualquer consentimento do Legislativo.

Registre-se, também, o fato de que o Projeto de Lei submetido a aprovação, do Chefe do Poder Executivo, ainda que sancionado não sanaria o vício de iniciativa. Isto porque é pacífico na jurisprudência, do Supremo Tribunal Federal, que as Leis que não respeitam o devido processo legal na sua formação são consideradas formalmente inconstitucionais, não se aplicando mais a súmula nº 5 da nossa Egrégia Corte Constitucional Federal, em razão de decisão proferida na Representação de Inconstitucionalidade nº 993-9, que teve como Relator o Ministro Néri da Silveira, e por sua importância, passo a transcrever.

> *"Não afasta, na espécie, o vício de inconstitucionalidade da Lei nº 174/1977 a circunstância de se conter, em seu artigo 1º autorização ao Poder Executivo para criar a fundação.*
>
> *(....)*
>
> *O só fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua invalidade por falta de legítima iniciativa."*

Esta grave inconstitucionalidade resultante da desobediência ao devido processo legislativo, viola a regra da Constituição que exige para o seu início, discussão de uma prévia justificação (motivação) do Chefe do Poder Executivo.

Diante do exposto, torna-se forçoso concluir que o **Projeto de Lei 048/2007** encontra-se eivado de inconstitucionalidade formal e material, decorrente de invasão da seara de competência própria e exclusiva do Poder Executivo.

É o parecer, s.m.j.

Simone Maiato Gomes
Consultora Técnica

Aprovo o parecer.

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 2007.

SMG\prl
H:\2007\20071662.DOC