

Desde 1966

Borba, Pause & Perin - Advogados  
Somar experiências para dividir conhecimentos

---

## DOSSIÊ TÉCNICO-INSTITUCIONAL

---

✓ Anexo X - Edição Eletrônica nº 12 da Revista Legisla News

### PARTE 13

*51* ANOS  
1966-2017

[www.dpm-rs.com.br](http://www.dpm-rs.com.br)

# LegislaNEWS

A Gestão Municipal em Pauta

## DESTAQUE:

## Considerações iniciais sobre o Novo Regimento Interno do TCE-RS que entra em vigor no dia 1º de junho

### Veja Também:

- ✔ Pregão: Abrangência da Aplicação da Penalidade de Impedimento de Licitar e Contratar com o Poder Público
- ✔ Mínimo Existencial, Orçamento e Reserva do Possível
- ✔ Dever de Polícia Municipal no Reino do Faz de Conta
- ✔ O Baixo Crescimento do Produto Interno Bruto e Seus Reflexos nos Prazos de Readequação das Despesas com Pessoal e da Dívida Consolidada aos Limites Estabelecidos Pela Lei De Responsabilidade Fiscal
- ✔ Cessão de Direito da Dívida Ativa para as Instituições Financeiras ou Empresas Legalmente Habilitadas

### Entrevista:

Tota Guedes, Presidente da Federação das Associações de Municípios da Paraíba



# LegislaNEWS

A Gestão Municipal em Pauta

ISSN: 2317-8167

## EXPEDIENTE

Revista Legisla NEWS - A Gestão Municipal em Pauta

Edição 12 - Ano 03 - maio e junho de 2015

Periodicidade: Bimestral

Tiragem: 1.500 exemplares

Fechamento desta edição: 04 de maio de 2015

Parceira Editorial: DPM PN Publicações

Prefixo Editorial: 65481

Avenida Pernambuco nº 1001, Bairro Navegantes

Porto Alegre/RS - CEP: 90.240-004

Coordenadores Técnicos: Everson Carpes Braga

Graziela Bellé Lange

Júlio César Fucilini Pause

Rafael Edison Rodrigues

Designer Responsável: Luciano Mariante (Massa Criativa)

## EDITORIAL

A Revista Legisla NEWS é uma publicação bimestral da DPM, dirigida a gestores, servidores públicos municipais e vereadores.

Não é permitida a reprodução total ou parcial das matérias sem a citação da fonte, sujeitando os infratores às penalidades legais. As matérias/artigos assinados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, a opinião da Revista Legisla NEWS.

## ESPAÇO DO LEITOR

Sugestões, releases, artigos e críticas podem ser enviados ao endereço eletrônico: [dpm-rs@dpm-rs.com.br](mailto:dpm-rs@dpm-rs.com.br), sempre acompanhados de nome e endereço do autor.

## X ERRATA

**Prezados Leitores e Colaboradores da Revista Legisla News,**

Este periódico bimestral está registrado, desde a sua primeira edição, sob o **ISSN nº 2317-8167**.

Pedimos a todos que o utilizaram ou venham a utilizar que atentem para este dado, efetuando a alteração necessária em seus currículos e/ou citações.

Desde já, desculpamo-nos pelo transtorno!

**Coordenação Técnica**

Revista Legisla NEWS - A Gestão Municipal em Pauta

## Sumário

|  |    |
|--|----|
| Mensagem ao Leitor   | 02 |
| Pregão: Abrangência da Aplicação da Penalidade de Impedimento de Licitar e Contratar com o Poder Público<br><b>Margere Rosa de Oliveira</b>  | 03 |
| Mínimo Existencial, Orçamento e Reserva do Possível<br><b>Carlos Tomás Araújo da Silva</b>   | 06 |
| Breves Comentários à Jurisprudência<br><b>Graziela Bellé Lange</b>   | 12 |
| Dever de Polícia Municipal no Reino do Faz de Conta<br><b>Darcí Reali</b>  | 13 |
| O Baixo Crescimento do Produto Interno Bruto e Seus Reflexos nos Prazos de Readequação das Despesas com Pessoal e da Dívida Consolidada aos Limites Estabelecidos Pela Lei De Responsabilidade Fiscal<br><b>Laurenço de Wallau</b> | 15 |
| Glossário do TCE-RS Comentado<br><b>Vivian Lítia Flores</b>  | 16 |
| Páginas Azuis – Perguntas e Respostas<br><b>Rafael Edison Rodrigues</b>  | 17 |
| Estudo de Caso - Cessão de Direito da Dívida Ativa para as Instituições Financeiras ou Empresas Legalmente Habilitadas<br><b>Vanderlei Salazar Fagundes da Rocha</b>   | 19 |
| Notícias do STF  | 23 |
| Verbetes<br><b>Margere Rosa de Oliveira</b>  | 24 |
| Jurisprudência do TCU / Notícias do STJ  | 25 |
| Novo Regimento Interno do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul<br><b>Vivian Lítia Flores</b>  | 26 |
| Calendário de Treinamentos de Capacitação Técnica DPM Educação   | 29 |
| Entrevista Tota Guedes - Presidente da FAMUP   | 31 |
| Jurisprudência do TCE – RS   | 32 |
| Calendário de Treinamentos EGP-PB (Escola Paraibana de Gestão Pública) e EGP-RO (Escola Rondoniense de Gestão Pública)   | 33 |

## Caro leitor,

Chegamos a 12<sup>a</sup> edição da Revista Legisla NEWS.

Nesta edição, assim como nas anteriores, são contemplados temas variados, sem perder o foco na busca pelo aprimoramento da gestão pública.

Nos os artigos publicados são abordadas questões atinentes às licitações, como no intitulado “Pregão: abrangência da aplicação da penalidade de impedimento de licitar e contratar com o Poder Público” e aos limites da despesa com pessoal no texto “O Baixo Crescimento do produto Interno Bruto e Seus Reflexos nos Prazos de readequação das Despesas com Pessoal e da Dívida Consolidada aos Limites Estabelecidos Pela Lei de Responsabilidade Fiscal”. Contamos também com aprofundada análise referente ao “Mínimo Existencial, Orçamento e Reserva do Possível” e somos chamados à reflexão com o texto “Dever de Polícia Municipal no Reino do Faz de Conta”.

O Estudo de Caso trazido por esse periódico enfrenta tema referente à “Cessão de Direito da Dívida Ativa para as Instituições Financeiras ou Empresas Legalmente Habilitadas”.

Além das tradicionais seções “Breves Comentários à Jurisprudência”, “Páginas Azuis – Perguntas e Respostas”, Verbetes, Jurisprudência do TCU e TCE-RS e notícias atuais de órgãos do Poder Público como o STF e o STJ, a partir desta edição passamos a publicar o Glossário Comentado que tem a intenção de trazer ao conhecimento de nossos leitores os termos adotados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul acompanhados de seu significado. Também passaremos a realizar análise sob o enfoque comparativo das disposições constantes no Novo Regimento Interno da referida Corte de Contas, que entre em vigor no dia 1<sup>o</sup> de junho próximo.

Por fim, brindamos os nossos leitores com Entrevista com o Senhor Tota Guedes, Presidente da Federação das Associações de Municípios da Paraíba - FAMUP, com quem a Delegações de Prefeituras Municipais mantém parceira técnico-institucional, na qual são abordados os enfrentamentos dos Municípios Paraibanos que não se diferem, em grande parte, daqueles vividos pelos demais entes federativos do país.

A todos, desejamos uma boa leitura!

**Delegações de Prefeituras Municipais - DPM**

# Pregão: Abrangência da Aplicação da Penalidade de Impedimento de Licitar e Contratar com o Poder Público

Margere Rosa de Oliveira

Advogada, Mestre em Direito Público, Especialista em Advocacia Municipal e Consultora Jurídica da DPM – Portal Legisla WEB



A Administração Pública, no decorrer da licitação ou da execução dos contratos administrativos, tem o poder-dever de aplicar as penalidades previstas em Lei, no edital e no instrumento contratual, prerrogativa que lhe é conferida pelas disposições da Lei nº 8.666/1993 (arts. 58, IV, 81 e 86 a 88) e pela Lei nº 10.520/2002 (art. 7º). A Lei nº 8.666/1993, no art. 87, estabelece que:

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

- I - advertência;
- II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;
- III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a **Administração**, por prazo não superior a 2 (dois) anos;
- IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a **Administração Pública** enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior. (Grifou-se)

No art. 6º, a Lei nº 8.666/1993 definiu, para seus efeitos, “Administração” e “Administração Pública”, na forma que segue:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

XI - **Administração Pública** - a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas;

XII - **Administração** - órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente; (Grifou-se).

Nota-se que a Lei distingue as duas expressões.

Na primeira, inclui todas as pessoas políticas e seus respectivos órgãos da Administração Direta e entidades da Administração Indireta. Na segunda, a Lei indica apenas a administração do órgão, entidade ou unidade administrativa específica, o que permite inferir, numa interpretação literal do art. 87, III e IV que, em termos de sancionamento administrativo de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar, a Lei nº 8.666/1993 refere-se ao âmbito daquele órgão, entidade ou unidade administrativa que realiza a licitação ou a contratação. E, no caso de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, a Lei refere-se ao âmbito de todas as pessoas políticas e seus respectivos órgãos da Administração Direta e entidades da Administração Indireta.

Contudo, essa interpretação não é pacífica, segundo entendimento da doutrina abalizada e do Poder Judiciário. Marçal Justen Filho<sup>1</sup> anota que:

Tem de partir-se do princípio que seria um despropósito reputar que ambas as sanções são idênticas e intercambiáveis ente si: afinal, é evidente a vontade legislativa de instituir duas figuras distintas.

Cabe, então, um grande esforço hermenêutico para diferenciar as figuras da suspensão temporária do direito de licitar e contratar com a Administração Pública (inc. III) e da declaração de inidoneidade (inc. IV) [...]

A distinção mais evidente entre as duas figuras envolve uma interpretação literal, fundada nas definições adotadas pelos incisos XI e XII do art. 6º da Lei. A suspensão do direito de licitar produziria efeitos no âmbito da entidade administrativa que a aplicasse, enquanto que a declaração de inidoneidade alcançaria todos os órgãos da Administração Pública. Essa interpretação deriva da redação legislativa, pois o inc. III utiliza o vocábulo “Administração”, enquanto que o inc. IV contém “Administração Pública”.

No entanto, pode se contrapor que a lógica excluiria o cabimento de sancionamento ao sujeito no estrito âmbito de um único e determinado sujeito administrativo. Se o agente apresenta desvios de conduta que o inabilita para contratar com um determinado sujeito administrativo os efeitos dessa ilicitude teriam de se estender a toda a Administração Pública. Assim se passa porque a prática do ato irreprovável, que fundamenta a imposição da sanção de suspensão do direito de licitar e contratar, evidencia que o infrator não é merecedor de confiança.

Para superar possível controvérsia sobre o âmbito da aplicação das sanções, o autor as diferencia em razão de suas naturezas, afirmando que:

Uma solução satisfatória seria reconhecer que a suspensão temporária seria uma medida destituída de cunho sancionatório em sentido próprio, orientando-se a agravar a situação jurídica do sujeito que se recuse a executar a prestação a que se obrigara, no tempo e modo devidos. [...]

Sob esse prisma, a suspensão do direito de licitar não se configuraria propriamente como uma sanção afliitiva ou retributiva, mas se trataria de uma medida orientada a constranger o sujeito a executar a prestação a que se obrigara.

[...] Em suma, tratar-se-ia de providência de cunho cominatório, destinada a assegurar a execução específica de obrigação específica de fazer.

Isso não significa que a suspensão do direito de licitar somente possa ser utilizada para os fins de execução específica de obrigação de fazer. Seria perfeitamente possível que fosse adotada como uma punição mais branda do que a declaração de inidoneidade, para condutas dotadas de gravidade não tão acentuada.

Já a declaração de inidoneidade seria uma sanção dotada de cunho retributivo e aflitivo, destinando-se a punir o sujeito que tivesse praticado uma conduta em si mesma reprovável. Não seria um instrumento destinado a induzir o sujeito a promover o adimplemento (ainda que a eliminação dos efeitos nocivos de seu inadimplemento se constitua em um requisito para a reabilitação do punido).

O Superior Tribunal de Justiça, em diversos julgados, vem mantendo orientação no sentido de que é irrelevante a distinção entre os termos Administração Pública e Administração, pois a Administração Pública é uma, razão pela qual entende que a suspensão de participação de licitação não pode ficar restrita a um órgão do poder público, já que os efeitos do desvio de conduta que inabilita o sujeito para contratar com a Administração se estendem a qualquer órgão da Administração Pública. Neste sentido, colacionam-se as seguintes decisões deste Tribunal:

ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - SUSPENSÃO TEMPORÁRIA - DISTINÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INEXISTÊNCIA - IMPOSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DE LICITAÇÃO PÚBLICA - LEGALIDADE - LEI 8.666/93, ART. 87, INC. III.

- É irrelevante a distinção entre os termos Administração Pública e Administração, por isso que ambas as figuras (suspensão temporária de participar em licitação (inc. III) e declaração de inidoneidade (inc. IV) **acarretam ao licitante a não-participação em licitações e contratações futuras.**

- A Administração Pública é uma, sendo descentralizadas as suas funções, para melhor atender ao bem comum.

- **A limitação dos efeitos da "suspensão de participação de licitação" não pode ficar restrita a um órgão do poder público, pois os efeitos do desvio de conduta que inabilita o sujeito para contratar com a Administração se estendem a qualquer órgão da Administração Pública.**

- **Recurso especial não conhecido.**<sup>2</sup> (Grifou-se).

ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÕES. MANDADO DE SEGURANÇA. ENTES OU ÓRGÃOS DIVERSOS. EXTENSÃO DA PUNIÇÃO PARA TODA A ADMINISTRAÇÃO.

1. A punição prevista no inciso III do artigo 87 da Lei nº 8.666/93 **não produz efeitos somente em relação ao órgão ou ente federado que determinou a punição, mas a toda a Administração Pública**, pois, caso contrário, permitir-se-ia que empresa suspensa contratasse novamente durante o período de suspensão, tirando desta a eficácia necessária.

2. Recurso especial provido.<sup>3</sup> (Grifou-se).

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. SANÇÃO IMPOSTA A PARTICULAR. INIDONEIDADE. SUSPENSÃO A TODOS OS CERTAMES DE LICITAÇÃO PROMOVIDOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUE É UNA. LEGALIDADE. ART. 87, INC. II, DA LEI 8.666/93. RECURSO IMPROVIDO.

I - A Administração Pública é uma, sendo, apenas, descentralizada o exercício de suas funções.

II - A Recorrente não pode participar de licitação promovida pela Administração Pública, enquanto persistir a sanção executiva, em virtude de atos ilícitos por ela praticados (art. 88, inc. III, da Lei nº 8.666/93). Exige-se, para a habilitação, a idoneidade, ou seja, a capacidade plena da concorrente de se responsabilizar pelos seus atos.

III - Não há direito líquido e certo da Recorrente, porquanto o ato impetrado é perfeitamente legal.

IV - Recurso improvido.<sup>4</sup>

ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - SUSPENSÃO TEMPORÁRIA - DISTINÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INEXISTÊNCIA

- IMPOSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DE LICITAÇÃO PÚBLICA - LEGALIDADE - LEI 8.666/93, ART. 87, INC. III.

- **É irrelevante a distinção entre os termos Administração Pública e Administração, por isso que ambas as figuras (suspensão temporária de participar em licitação (inc. III) e declaração de inidoneidade (inc. IV) acarretam ao licitante a não-participação em licitações e contratações futuras.**

- A Administração Pública é uma, sendo descentralizadas as suas funções, para melhor atender ao bem comum.

- **A limitação dos efeitos da "suspensão de participação de licitação" não pode ficar restrita a um órgão do poder público, pois os efeitos do desvio de conduta que inabilita o sujeito para contratar com a Administração se estendem a qualquer órgão da Administração Pública.**

- **Recurso especial não conhecido.**<sup>5</sup> (Grifou-se)

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO SOMENTE DA MATRIZ. REALIZAÇÃO DO CONTRATO POR FILIAL. IMPOSSIBILIDADE. DESCUMPRIMENTO DO CONTRATO. SANÇÕES. PROPORCIONALIDADE. ADMINISTRAÇÃO X ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DISTINÇÃO. AUSÊNCIA.

[...]

**10. Por fim, não é demais destacar que neste Tribunal já se pontuou a ausência de distinção entre os termos Administração e Administração Pública, razão pela qual a sanção de impedimento de contratar estende-se a qualquer órgão ou entidade daquela. Precedentes.**

**11. Recurso ordinário não provido.**<sup>6</sup> (Grifou-se)

O Tribunal de Contas da União - TCU, em 28/11/2012, aprovou o AC-3243-49/12-P que, por meio de VOTO REVISOR vencedor, manteve o entendimento vigente anteriormente de que o alcance da sanção se restringe ao órgão que a aplicou. Em 12/04/2011, o TCU havia aprovado o AC-2218-11/11-1 com entendimento divergente sobre o alcance da abrangência da suspensão para contratar com órgão ou entidade da administração pública. Em 2014, o TCU manifestou o seguinte entendimento no AC-0342-05/14-P:

[Representação. Responsabilidade. A sanção prevista no art. 87, III, da Lei 8.666/1993 (suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração) possui seus efeitos restritos ao âmbito da própria instituição que aplicou a penalidade. Determinação.]

[...]

1. A suspensão temporária de participar de licitação, prevista no art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993, constitui penalidade impositiva da contratação **apenas com o órgão, a entidade ou a unidade administrativa que a cominou.** Precedentes.

2. **Para os fins da Lei 8.666/93 (art. 6º), os termos Administração e Administração Pública têm sentidos conotativos diferentes, não são sinônimos.**

3. A declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública (art. 87, inciso IV, da Lei 8.666/1993) configura sanção mais gravosa ao contratado do que a suspensão temporária de participar de licitação e de contratar com o órgão, a entidade ou a unidade administrativa que aplicou a penalidade (art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993).

4. **A extensão dos efeitos da penalidade fixada no inciso III do art. 87 da Lei 8.666/1993 a toda a Administração Pública viola os princípios: a) da reserva legal**, previsto no art. 5º, inciso XXXIX, da Constituição Federal, pois imputa penalidade mais severa ao contratado sem que haja prévia cominação legal; b) da proporcionalidade, porquanto não restam preservadas as distintas modulações dos efeitos das sanções nos incisos III e IV do referido artigo, a evidenciar a adequada proporção entre a gravidade do ilícito incurso pelo contratado e a sanção prevista em norma legal.

7. **Como se pode observar, o TCU fixou entendimento no sentido de que a sanção prevista no art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 (suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração) possui seus efeitos restritos ao âmbito do próprio órgão que cominou a penalidade.**

8. Assim, diante das conclusões alçadas no supracitado aresto, a Fundação Universidade de Brasília, em sua manifestação nos autos, reconheceu o entendimento deste Tribunal, o que implica em nulidade do ato de desclassificação da licitante ECC Construtora Ltda.<sup>7</sup> (Grifou-se).

Diante destas considerações, nos filiamos à orientação do Tribunal de Contas da União, pois, nas situações decorrentes de licitações realizadas sob a égide da Lei nº 8.666/1993, a aplicação da penalidade prevista no art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 (suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração), em nosso entendimento, produz efeitos somente no âmbito do próprio órgão que impôs a penalidade, notadamente em face da distinção realizada, pela própria Lei, dos termos “Administração” e “Administração Pública”. Já no caso da penalidade de declaração de inidoneidade (art. 87, IV) entende-se que esta produz efeitos no âmbito de todas as pessoas políticas e seus respectivos órgãos da Administração Direta e entidades da Administração Indireta.

Nas situações em que a aplicação de penalidades decorre de licitação na modalidade pregão, insta esclarecer que o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 prevê que será penalizado o licitante que:

- a) convocado dentro do prazo de validade da proposta, deixar de celebrar o contrato;
- b) deixar de entregar documentação exigida no edital;
- c) apresentar documentação falsa;
- d) ensejar o retardamento da execução do objeto do contrato;
- e) não mantiver a proposta;
- f) falhar na execução do contrato;
- g) fraudar a execução do contrato;
- h) comportar-se de modo inidôneo; e
- i) cometer fraude fiscal.

Ocorrendo estas hipóteses, segundo o art. 7º, o licitante:

[...] ficará **impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios** e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, **pelo prazo de até 5 (cinco) anos**, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais. (Grifou-se)

A abrangência da aplicação da penalidade de impedimento de licitar e de contratar, decorrentes de licitação na modalidade pregão, segundo Marçal Justen Filho<sup>8</sup>, se restringe à “órbita interna do ente federativo que aplicar sanção”, em face da utilização, pela Lei, da preposição “ou”, que indica disjunção, alternatividade. Deste modo, entende o autor que o “sujeito punido no âmbito de um Município não teria afeta sua idoneidade

para participar de licitação promovida na órbita de outro ente federal”.

Adotando a mesma linha de entendimento, Fabrício Motta afirma que “O uso da conjunção alternativa “ou”, somado à referência à entidade política, parece espantar as dúvidas tocantes à eventual extensão da sanção à todas as esferas” e conclui que “a restrição do impedimento a somente uma esfera possui o conveniente de facilitar a verificação de sua ocorrência e, por isso, emprestar maior eficácia à regra”.

Diante do disposto na norma de regência e da posição doutrinária colacionada, entende-se que a penalidade de impedimento de licitar e contratar, quando aplicada em situações decorrentes de licitação na modalidade pregão, tem seu âmbito adstrito à esfera do ente federado que a aplicou.

Conclui-se, portanto, que a penalidade de suspensão aplicada à empresa decorrente de licitação na modalidade pregão tem efeito apenas no âmbito daquele ente federado que a aplicou.

## NOTAS

1 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contrato administrativos. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 1020.

2 REsp 151.567/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/02/2003, DJ 14/04/2003, p. 208.

3 REsp 174.274/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/10/2004, DJ 22/11/2004, p. 294.

4 RMS 9.707/PR, Rel. Ministra LAURITA VAZ, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/09/2001, DJ 20/05/2002, p. 115.

5 Recurso Especial nº 151.567 - RJ (1997/0073248-7), T2 - Segunda Turma, Rel. Min. FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, j. 06/09/2011.

6 RMS 32628/SP, Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 2010/0123926-1, T2 - Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 06/09/2011, DJe 14/09/2011.

7 AC-0342-05/14-P Sessão: 19/02/14 Grupo: I Classe: VII Relator: Ministro VALMIR CAMPELO.

8 JUSTEN FILHO. Marçal. Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 6.ed. rev. e atual., de acordo com a Lei Federal nº 10.520/2002 e os Decretos Federais nºs 3.555/2000 e 5.450/2005. São Paulo: Dialética, 2013, p. 259.

9 MOTTA, Fabrício. Das sanções. In: GASPARINI, Diógenes (Coord.). Pregão Presencial e eletrônico. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 113-143.

# Mínimo Existencial, Orçamento e Reserva do Possível

Carlos Tomás Araújo da Silva

Advogado, Assessor Jurídico, Procurador do Município de Monte das Gameleiras/RN,  
Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 Origem

A construção teórica de “reserva do possível” tem origem na Alemanha, em especial a partir do início dos anos 1970<sup>1</sup>. De acordo com a noção de reserva do possível, a efetividade dos direitos sociais a prestações materiais estaria sob a reserva do possível, a efetividade dos direitos sociais a prestações financeiras do Estado, uma vez que seriam direitos fundamentais dependentes de prestações financeiras pelos cofres públicos.

A partir disso, a “reserva do possível” (*Der vorbehalt des möglichen*) passou a traduzir – a doutrina majoritária, bem como a jurisprudência constitucional da Alemanha – a ideia de que os direitos sociais a prestações materiais dependem da real disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado, disponibilidade esta que estaria localizada na campo discricionário das decisões governamentais e parlamentares, sintetizada no orçamento público.

Tais noções foram acolhidas e desenvolvidas na jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, que, desde o paradigmático caso *numerus clausus*, versando sobre o direito de acesso ao ensino superior, firmou entendimento no sentido de que a prestação reclamada deve corresponder àquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade.

Com efeito, mesmo em dispor o Estado dos recursos e tendo o poder de disposição, não se pode falar em uma obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável. Assim, poder-se-ia sustentar que não se haveria como impor ao Estado a prestação de assistência social a alguém que efetivamente não faça jus ao benefício, por dispor, ele próprio, de recursos suficientes para seu sustento.

Logo, a partir do exposto, há como sustentar que a assim designada reserva do possível apresenta pelo menos uma dimensão tríplice, que abrange i) a efetiva disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais; ii) a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda íntima conexão com a distribuição das receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas, entre outras, e que, além disso, reclama equacionamento, notadamente no caso do Brasil, no contexto do nosso sistema constitucional federativo; iii) já na perspectiva do eventual titular de um direito a prestação, em especial no tocante à sua exigibilidade e de sua razoabilidade.

Todos os aspectos referidos guardam vínculo

estreito entre si e com outros princípios constitucionais, exigindo, além disso, um equacionamento sistemático e constitucionalmente adequado, para que, na perspectiva do princípio da máxima eficácia e efetividade dos direitos fundamentais, possam servir não como barreira intransponível, mas inclusive como ferramenta para a garantia dos direitos sociais de cunho prestacional.

De outra banda, não parece correta a afirmação de que a reserva do possível seja elemento integrante dos direitos fundamentais, como se fosse parte do seu núcleo essencial ou mesmo como se estivesse enquadrada no âmbito do que se convencionou denominar de limites imanentes dos direitos fundamentais.

A reserva do possível constitui, em verdade – considerada toda a sua complexidade espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais, mas também poderá atuar, em determinadas circunstâncias, como garantia dos direitos fundamentais, caso prático, será na hipótese de conflito de direitos, quando se cuidar da invocação – desde que observados os critérios da proporcionalidade e da garantia do mínimo existencial em relação a todos os direitos fundamentais da indisponibilidade de recursos com o intuito de salvaguardar o núcleo essencial de outro direito fundamental.

### 1.2 Os direitos fundamentais e o mínimo existencial como direitos fundamentais na ordem constitucional brasileira

Embora para a absoluta maioria das pessoas possa (e mesmo deva) soar como elementar a afirmação de que a saúde é também para o Direito um bem fundamental e, portanto, assegurado mediante direitos, garantias e deveres fundamentais, segue havendo controvérsias a respeito de se os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, “DESCA” são “autênticos” direitos fundamentais ou, em o sendo, se estão sujeitos a um regime jurídico substancialmente equivalente.

De outra parte, segue havendo discussão sobre eventual distinção entre o que se tem designado de direitos humanos e o que, especialmente na tradição do constitucionalismo do segundo pós-guerra – segunda metade do Século XX passou a ser chamado de direitos fundamentais. Neste sentido, portanto, há que estabelecer alguns acordos semânticos e conceituais, ainda que para reafirmar uma determinada posição sobre os respectivos tópicos. Assim, reafirma-se a possível distinção entre os direitos humanos considerados como aqueles assegurados no plano do direito internacional, portanto, assegurados a



qualquer pessoa independentemente de seu vínculo com determinado Estado, além de oponíveis ao próprio Estado perante as instâncias supranacionais de tutela – e os direitos fundamentais como sendo aqueles consagrados no plano direto constitucional de cada Estado.

Considerando a perspectiva assumidamente dogmático-jurídica (mas não formal-positiva) da abordagem, reafirma-se desde logo a necessidade de uma leitura constitucional adequada também da fundamentação, da própria fundamentalidade e do conteúdo dos direitos sociais.

É a Constituição Federal de 1988 o referencial que nos servirá de guia, assim como os compromissos, ou eventuais “descompromissos” expressa e/ou implicitamente firmados pelo Constituinte em relação a determinadas concepções de justiça, englobando a própria noção de justiça “social”<sup>2</sup> e com determinada ordem de valores, já que, de acordo com concepção amplamente consagrada, os direitos fundamentais (e os sociais não fogem à regra) expressam uma ordem de valores objetivada pela Constituição.

Uma primeira constatação que se impõe, e que resulta já de um superficial exame do texto constitucional, é a de que o poder constituinte de 1988 acabou por reconhecer um conjunto heterogêneo e abrangente de direitos (fundamentais) sociais, o que, sem que se deixe de admitir a existência de diversos problemas ligados a uma precária técnica legislativa e sofrível sistematização (que, de resto, não constituem uma particularidade do texto constitucional) acaba por gerar conseqüências relevantes para a compreensão do que são, afinal de contas, os direitos sociais como direitos fundamentais.

Nesse sentido, vê-se, desde logo e na esteira do que já tem sido afirmado há algum tempo entre nós, que também os direitos sociais abrangem tanto direitos (posições ou poderes) a prestações (positivos) quanto direitos de defesa (direitos negativos ou a ações negativas), partindo-se aqui do critério da natureza da posição jurídico-subjetiva reconhecida ao titular do direito, bem como da circunstância de que os direitos negativos (notadamente os direitos a não intervenção na liberdade pessoal e nos bens fundamentais tutelados pela Constituição) apresentam uma dimensão “positiva” (já que sua efetivação reclama uma atuação positiva do Estado e da sociedade), ao passo que o direito a prestações (positivos) fundamentam também posições subjetivas “negativas”, notadamente quando se cuida de sua proteção contra ingerências indevidas por parte dos órgãos judicantes, de entidades sociais e também de particulares.

Entretanto, tais constatações não podem ter o condão de tornar obsoleta e equivocada a possível classificação dos direitos fundamentais em direitos de defesa e direitos a prestações.

Tendo-se conta da distinção entre texto, enunciado semântico, constitucional e norma jurídica, resultado da interpretação do texto, assim como normas sem texto expresso que lhes corresponda diretamente. Logo, a partir de um certo texto, há como extrair uma norma, ou várias normas, que pode, ou não, reconhecer um direito como fundamental e atribuir uma determinada posição jurídico-subjetiva, sem prejuízo dos efeitos jurídicos já decorrentes da dimensão objetiva, à pessoa, individual ou coletiva, posição que poderá ter como objeto uma determinada prestação jurídica ou fática ou uma proibição de intervenção.

Em resumo, embora lamentando o cunho sumário das razões expostas, mas tendo em vista a absoluta necessidade de definirmos as diretrizes basilares das considerações subseqüentes, toma-se a posição de que no âmbito do sistema de direito constitucional positivo nacional todos os direitos sociais são fundamentais, tenham sido eles expressa ou implicitamente positivados, estejam eles sediados no Título II da Constituição (Dos direitos e garantias fundamentais) ou dispersos pelo restante do texto constitucional, ou se encontrem ainda, também, expressa e/ou implicitamente, localizados nos tratados internacionais regularmente firmados e incorporados pelo Brasil.

Outrossim, como corolário desta decisão em favor da fundamentalidade dos direitos sociais na ordem constitucional brasileira, e por mais que se possa, e, até mesmo, a depender das circunstâncias e a partir de uma exegese sistemática, por mais que se deva reconhecer possíveis diferenças de tratamento, os direitos sociais, por serem fundamentais, comungam do regime pleno da dupla fundamentalidade formal e material dos direitos fundamentais.

Dessarte, para além de poderem ser reconhecidos como protegidos contra uma supressão e erosão pelo poder reforma constitucional art. 60, § 4º, inciso IV, da Constituição Federal, os direitos sociais negativos ou positivos- encontram-se sujeitos à lógica do art. 5º § 1º, da Constituição, no sentido de que todas as normas de direitos fundamentais hão de gozar de ampla eficácia possível, no âmbito de um processo em que deva haver uma estreita simbiose entre a normas e os princípios fundamentais, ao exigido pelo caso concreto.

Em resumo, as normas de direito social, incluindo as de natureza prestacional, devem, em princípio, ser consideradas como dotadas de plena eficácia e, portanto, deve ser imediatamente aplicadas, o que não significa que sua eficácia e efetividade devam ser iguais.

### **1.3 O mínimo existencial e sua conexão com os direitos fundamentais na ordem constitucional brasileira**

Tem-se como certo que a garantia efetiva de uma existência digna abrange mais do que a garantia da mera sobrevivência física, situando-se, portanto, além do limite do pobreza absoluta.

Sustenta-se, nesta perspectiva, que se uma vida sem alternativas não corresponde às exigências da dignidade humana, a vida humana não pode ser reduzida à mera existência.<sup>3</sup>

Registre-se, neste contexto, a lição de Heinrich Scholler, para quem a dignidade da pessoa humana apenas estará assegurada quando for possível uma existência que permita a plena fruição dos direitos fundamentais, de modo especial, quando seja possível o pleno desenvolvimento da personalidade.

Todavia, ainda, no contexto da discussão do debate jurídico-constitucional alemão, verifica-se uma distinção importante no concernente ao conteúdo e alcance do próprio mínimo existencial, que tem sido desdobrado num mínimo fisiológico, que constitui, por compreender as condições materiais mínimas para uma vida condigna, no sentido da proteção contra necessidades de caráter existencial básico, o conteúdo essencial da garantia do mínimo existencial, e um designado mínimo existencial sociocultural, que para além da proteção básica, objetiva assegurar ao indivíduo um mínimo de inserção em termos de igualdade na vida social.

Na Alemanha e também segundo orientação doutrina e jurisprudência prevalente o conteúdo essencial do mínimo existencial encontra-se diretamente fundado no direito à vida e na dignidade da pessoa humana, englobando direitos básicos como: alimentação, vestimentas, abrigo, saúde ou o necessários para sua efetivação. O assim designado mínimo sociocultural encontra-se fundado no princípio do Estado Social e no princípio da igualdade no que diz respeito ao seu conteúdo material.<sup>4</sup>

Pelo acima exposto, o que importa agora, é a percepção de que a garantia, e direitos fundamentais, do mínimo existencial independe de expressa previsão constitucional para poder ser reconhecida, visto que decorrente já proteção da vida e da dignidade da pessoa humana.

No Brasil, embora não tenha havido uma previsão constitucional expressa consagrando um direito geral à garantia do mínimo existencial, não se poderia deixar de enfatizar que a garantia de uma existência digna consta do elenco de princípios e objetivos da ordem constitucional econômica (art. 170, *caput*), nossa constituição resgatou o que já proclama a Constituição de Weimar, de 1919.

De outra banda, os direitos sociais específicos assistência social, à saúde, a moradia, a previdência social, o salário mínimo dos trabalhadores, entre outros, acabaram abarcando algumas das dimensões do mínimo existencial, muito embora não possam e não devam ser os direitos

sociais reduzidos pura e simplesmente a concretização e garantias do mínimo existencial.

No entanto, a previsão de direitos sociais não retira do mínimo existencial sua condição de direito-garantia fundamental autônomo e muito menos não afasta a necessidade de se interpretar os demais direitos sociais à luz do próprio mínimo existencial.<sup>5</sup>

Neste contexto, há que enfatizar que o mínimo existencial – econômicos compreendido como todo o conjunto de prestações materiais indispensáveis para assegurar a cada pessoa uma vida digna, no sentido de uma vida saudável.

Argumenta-se que as prestações necessárias à efetivação dos direitos fundamentais dependem sempre da disponibilidade financeira e da capacidade jurídica de quem tenha o dever de assegurá-las. Em decorrência de tais argumentos sustenta-se que os direitos a prestações e o mínimo existencial encontram-se condicionados pela assim designada “reserva do possível” e pela relação que esta guarda, entre outros aspectos, com as competências constitucionais, o princípio da separação dos poderes, a reserva de lei orçamentária, o princípio federativo.

Pelo fato dos direitos sociais, na sua condição de direitos a prestações estatais vinculadas diretamente à destinação, distribuição e redistribuição, bem como à criação de bens materiais, aponta-se para uma dimensão econômica relevante.

Já os direitos de defesa, por serem, na sua condição de direitos subjetivos, em primeira linha, dirigidos a uma conduta omissiva, são geralmente considerados destituídos desta dimensão econômica, na medida que o bem jurídico que protegem (vida, intimidade, liberdade, etc) pode ser assegurado – como direito subjetivo exigível em juízo – independentemente das circunstâncias econômicas, ou, pelo menos, sem a alocação direta, por força de decisão judicial, de recursos econômicos.

De qualquer modo, é preciso que se deixe consignado que referida “irrelevância econômica” dos direitos de defesa (negativos) não dispensa alguns comentários e esclarecimentos.

Com efeito, já se fez menção que todos os direitos fundamentais, incluindo os assim chamados direito de defesa, na obra de Holmes e Sunstein e de acordo com posição de Gustavo Amaral e Flávio Galdino, são, de certo modo, direitos positivos, no sentido de que também os direitos de liberdade e os direitos de defesa em geral exigem para que sejam efetivados de um rol de medidas positivas por parte do poder público e que sempre abrangem a alocação significativa de recursos materiais e humanos para sua proteção e efetivação de uma maneira geral (SARLETE, 2011).

Assim, não há como negar que todos os direitos

fundamentais podem implicar “um custo”, de tal sorte que esta circunstância não se limita aos direitos sociais de cunho prestacional.

Apesar disso, é salutar considerar que para o efeito de admitir a imediata aplicação pelos órgãos do Poder Judiciário, o corretamente apontado “fator custo” de todos os direitos fundamentais nunca constitui um elemento impeditivo da efetivação pela via jurisdicional. É exatamente neste sentido que deve ser tomada a referida “neutralidade” econômico-financeira dos direitos de defesa, visto que a sua eficácia jurídica, ou seja: a eficácia dos direitos fundamentais na condição de direitos negativos, e a efetividade naquilo que depende da possibilidade de implementação jurisdicional não tem sido colocada na dependência da sua possível relevância econômica.

Já no que atine aos direitos sociais a prestações, seu “custo” assume especial relevância no âmbito de sua eficácia e efetividade, significando, pelo menos para grande parte da doutrina, que a efetiva realização das prestações reclamadas não é possível sem que se aloque algum recurso, dependendo, em última instância, da conjuntura econômica, pois os órgãos jurisdicionais podem impor ao poder público a satisfação das prestações reclamadas.

Noutro quadrante, se a regra da relevância econômica dos direitos sociais prestacionais pode ser aceita sem maiores reservas, há que questionar, todavia, se efetivamente todos os direitos desta natureza apresentam dimensão econômica, havendo, neste contexto, quem sustente a existência de exceções, apontando para direitos sociais a prestações economicamente neutros (não implicam a alocação de recursos para sua implementação), no sentido de que há prestações materiais condicionadas ao pagamento de taxas e tarifas públicas, além de outras que se restringem ao acesso aos recursos já disponíveis.

É preciso observar, contudo, que, mesmo nas situações apontadas, ressalta uma repercussão econômica ao menos indireta, uma vez que até o já disponível resultou da alocação e aplicação de recursos, sejam materiais, humanos ou financeiros em geral, oriundos, em regra, da receita tributária e outras formas de arrecadação do Estado.

Ainda, diretamente vinculada a esta característica dos direitos fundamentais sociais a prestações está a problemática da efetiva disponibilidade do seu objeto, isto é, se o destinatário da norma se encontra em condições de dispor da prestação reclamada, isto é: de prestar o que a norma lhe impõe que lhe seja prestado, encontrando-se, portanto, na dependência da real existência dos meios para cumprir com sua obrigação.<sup>7</sup>

Outrossim, há tempo se averbou que o Estado dispõe apenas de limitada capacidade de dispor sobre o objeto das prestações reconhecidas pelas normas definidoras de

direitos fundamentais sociais, de tal sorte que a limitação dos recursos constitui, em limite fático à efetivação desses direitos.

Embora distinta da disponibilidade efetiva dos recursos, ou seja, da possibilidade material de disposição, situa-se a problemática ligada à possibilidade jurídica de disposição, já que o Estado (assim como o destinatário em geral) também deve ter a capacidade jurídica, em outras palavras, o poder de dispor, sem os quais de nada lhe adiantam os recursos existentes.

Nesse quadrante, portanto, diante de duas facetas diversas, porém intimamente entrelaçadas, que caracterizam os direitos fundamentais sociais prestacionais.

Foi neste aspecto que passou a sustentar a colocação dos direitos sociais a prestações do que se denominou de “reserva do possível”<sup>8</sup>, que, compreendida em sentido amplo, abrange mais do que a ausência de recursos materiais propriamente ditos indispensáveis à realização dos direitos na sua dimensão positiva.

A reserva do possível não é uma novidade absoluta, embora seu enquadramento no direito constitucional tornou-se particularmente distinta hoje em dia. Tornou-se expressão corrente em um contexto bastante determinado e dentro de tal contexto deve ser entendida, explicada e explorada.

O contexto é o das promessas dos benefícios sociais, transformados em direitos fundamentais a partir do constitucionalismo dito social ou liberal-social da segunda metade do século XX. Porém, desde a crise do liberalismo constitucional experimentada no Ocidente depois da primeira guerra mundial.

Inicialmente os direitos sociais se aplicavam apenas a determinados grupos tidos por vulneráveis. Assim, direitos de seguro de acidentes de trabalho, direitos trabalhistas e outros mais determinados, diziam respeito apenas a quem tivesse um emprego ou estivesse em uma relação de trabalho formal.

Com o sistema atualmente vigente no Brasil, os direitos sociais foram desvinculados dos direitos trabalhistas e foram chamados universais. É o que acontece com os art. 196 e 205, da Constituição Federal, que referem-se ao direito universal a saúde e a educação, respectivamente.

## 2 HÁ DIREITOS ACIMA DOS ORÇAMENTOS ?

Existe nos Tribunais Superiores, entendimento jurisprudencial que aduz o direito à vida como sendo um direito superior, que não pode ser contrastado com questões inferiores como as finanças públicas e o orçamento.

Este posicionamento vem sendo desenvolvido desde a entrada em vigor da Constituição de 1988, quando verificamos a valorização dos direitos garantidores da liberdade e o surgimento de uma nova interpretação, na linguagem de Paulo Bonavides, que contribuiu para a adoção de uma nova visão de argumentos no âmbito judicial.

Argumenta Lênio Streck, o posicionamento da organização estatal inaugurada pelo Estado Democrático de Direito pressupõe para sua plena efetivação de uma hermenêutica única, que supera a hermenêutica constitucional tradicional.

Viu-se, assim, que a parte programática do texto constitucional poderia ser considerada como tendo, ao lado do seu caráter principiológico, a função de caixa de ferramentas com a qual deveria interpretá-la para a plena realização dos objetivos últimos do sistema constitucional.

Dessa forma, a parte programática do texto constitucional torna-se necessariamente impositiva, independente, portanto, de arranjos políticos, sociais ou econômicos.

Veja-se uma decisão do Superior Tribunal de Justiça, tanto pela primeira quanto pela segunda turma. Passemos a ler *ipsis literis* “Processual civil. Meios de coerção ao devedor (CPC, art. 273,§3º e 461,§ 5º). Fornecimento de medicamentos pelo Estado. Bloqueio de verbas públicas. Conflito entre a urgência na aquisição do medicamento e o sistema de pagamento das condenações judiciais pela fazenda. Prevalência da essencialidade do direito à saúde sobre os interesses financeiros do Estado. Recurso especial a que se dá provimento” (BRASIL, 2007a).

O STJ se alinha ao STF não apenas na eficácia desse direito, mas também na indelimitação de seu conteúdo. Como restou confirmado no Recurso Especial nº 904.443, passemos a ler: “Os arts. 196 e 227 da CF/88 inibem a omissão do ente público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) em garantir o efetivo tratamento médico a pessoa necessitada, inclusive, com o fornecimento, se necessário, de medicamentos de forma gratuita para o tratamento, cuja medida, no caso dos autos, impõe-se de modo imediato, em face da urgência e conseqüências que possam acarretar e não realização”.

Os acórdãos acima, bem como as demais de ambas as cortes, apontam para uma compreensão do “direito à vida” como amplo, não passível de limitação quanto ao conteúdo, como na estipulação de tratamentos-padrão<sup>9</sup>, seja quanto à eficácia, como à submissão ao regime de precatórios (BRASIL, 2007b).

### 3 SENTENÇAS ADITIVAS, DIREITOS SOCIAIS E RESERVA DO POSSÍVEL<sup>10</sup>

Entende-se por “sentença aditiva” aquela que

implica aumento de custos para o Erário, obrigando-o ao reconhecimento de um direito social não previsto originalmente no orçamento do poder público demandado.

No Brasil, como visto acima, deve ser o Poder Legislativo como aliás, em todos os países “ocidentais”, através do sistema orçamentário, pois é nele que serão designadas as prioridades a serem implementadas em curto e médio prazo – os objetivos de longo prazo estão previstos na Constituição. Esse mecanismo chama-se “discricionariedade do legislador”.

A função do Poder Executivo é a de realizar estes gastos, da forma e no limite estabelecido em lei.

O papel do Poder Judiciário não é o de substituir o Poder Legislativo, não é o de transformar “discricionariedade legislativa” em “discricionariedade judicial”, mas o de dirimir conflitos nos termos da lei.

Proferir sentenças aditivas sob o impacto da pressão dos fatos, mesmo que dos fatos sociais mais tristes, como a possibilidade de perda de uma vida ou de falta de recursos para a compra de remédios, não é papel do Judiciário. Este não cria dinheiro, ele redistribui o dinheiro que possuía outras destinações estabelecidas pelo Legislativo e cumpridas pelo Executivo – é o “Limite do Orçamento” de que falam os economistas, ou a “Reserva do Possível” dos juristas.

Ocorre que os recursos são escassos e as necessidades infinitas. Como o sistema financeiro é uma rede de vasos comunicantes, para se gastar de um lado precisa-se retirar dinheiro de outro. E aí será feito aquilo que prediz um ditado popular “descobrir um santo para cobrir outro”.

Isso não quer dizer que o Judiciário não possa proferir “sentenças aditivas”. Pode e deve fazê-lo nos limites da lei, e com muita sensatez.

### 4 CONCLUSÃO

O estudo da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal mostrou que a escassez de recursos, os custos dos direitos e a reserva do possível são tratados de forma diferente quando se trata de direito à educação, direito à saúde e pedidos de intervenção federal por não pagamento de precatórios.

Além de que, a forma de decidir do Supremo Tribunal Federal antes de 2007 mudou, pois para decidir casos envolvendo pedidos de medicamento e tratamento médico, em que os julgadores apresentavam um falso dilema entre recursos financeiros para ser concretizado.

A partir de 2007 houve uma mudança na forma do STF analisar o tema, reconhecendo-se que os custos dos direitos, em um contexto de escassez de recursos, pode ser uma limitação à proteção judicial de direitos. E a maioria

dos Ministros votaram no sentido de que sem orçamento não poderá haver uma garantia do Mínimo existencial, Ou seja: sem dinheiro não poderão ser asseguradas as garantias sociais como mínimo existencial.

## NOTAS

1 Neste sentido, pelo menos, a recente afirmação de J. Schäfer, *Classificação dos Direitos Fundamentais*, p. 67. Nas palavras do autor, a reserva do possível “é um elemento que se integra a todos os direitos fundamentais”. Em verdade, o próprio autor-na esteira da doutrina precedente-reconhece na reserva do possível uma condicionante jurídica ou concreta à efetivação dos direitos, de tal sorte que, a despeito da contradição, resulta claro que o autor vislumbra na reserva do possível um limite fático e jurídico que incide, em princípio, em relação a todos os direitos fundamentais.

2 Registre-se aqui a intensa discussão a respeito da noção de justiça social e a existência de críticas até mesmo no que diz com a própria expressão “justiça social”. Sobre o tema, v. dentre tantos, W. Kersting (org), *politische philosophie des sozialstaats*, Göttingen: Velbrück Wissenschaft (WISSENSCHAT, 2000, p.201. ). Entre nós e dentre outros almejando justamente uma compreensão integrada com o direito constitucional positivo- a recente abordagem de L. F. Barzotto, “justiça Social. Gênese. Estrutura e Aplicação de um conceito”, in: *Direito & Justiça- Revista da Faculdade de Direito da PUC/RS*, vol. 28, 2003, especialmente p.122 e SS., ainda carente-como, de resto, qualquer trabalho científico-de alguns contrapontos, como, por exemplo, as observações feitas pelo primeiro autor no seu *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*, 3ª Ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p.91 ( especialmente nota de rodapé nº 215). Igualmente enfrentando o tópico pela perspectiva do direito constitucional e analisando a questão dos direitos humanos, v. G. Binembojm, “Direitos Humanos e Justiça Social: as Idéias de Liberdade e Igualdade no Final do Século XX”, in: R.L. torres (org), *Legitimação dos Direitos Humanos*, Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 223-250; C.P. de Souza Neto, “Fundamentação e Normatividade do Direito constitucional e analisando a questão dos direitos fundamentais: Uma Reconstrução Teórica à Luz do princípio Democrático”, in: L. R. Barroso (org). *A Nova Interpretação Constitucional*, Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 285-326, enfocando também a problemática da fundamentalidade material dos direitos sociais e de sua conexão com o mínimo existencial; bem como J. A Leite Sampaio, *Direitos Fundamentais*, Belo Horizonte: De Rey, 2004, p. 59 e ss.

3 Esta lição de V. Neumann, op. Cit., p. 428 e SS.

4 Cf., ainda, J. M. Soria, “Das Recht auf Sicherung des Existenzminimums”, p. 647-48.

5 Cf. o conceito de dignidade da pessoa humana proposto por I. W. Sarlet, *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais*, p.62.

6 Cf. G. Amaral. *Direito, Escassez & Escolha*, p. 69 e SS.

7 Assim, entre nós, J.R.L. Lopes, in: *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*, p. 131. No mesmo sentido, v.G.F. Mendes, in: *CDTFP nº 3 (1993)*, p.28, ressaltando que a efetividade dos direitos sociais se encontra na dependência da atual disponibilidade de recursos por parte do destinatário da pretensão. Também A. Krell, controle judicial dos serviços públicos básicos, p. 40 e SS., em importante ensaio sobre o tema, aceita esta dependência dos direitos sociais prestacionais da existência de recursos para sua efetividade, sem contudo, negar-lhes eficácia e efetividade.

8 Entre nós, v.G.F. Mendes, in: *CDTFP nº 3 (1993)*, p.28. Mais recentemente, v. as contribuições de R.L.Torres, *A cidadania multidimensional...*, p. 292 e SS, assim como P.G. Gonet Branco, in: *Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais*, p. 145 e SS. Na doutrina lusitana, posiciona-se favoravelmente ao reconhecimento do limite da reserva do possível J.C. Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais*, p. 201.

9 Nesse sentido vale também transcrever trecho do voto do Min. Joaquim Barbosa no AI 507072/MG.

10 Este texto, com ajustes, foi apresentado na palestra realizada no Doutorado em Direito da Universidade de Pisa, Itália, em 09/03/2007 e na universidade Clássica de Lisboa, Portugal, em 26/03/2007, pelo Profº da Universidade Federal do Pará Fernando Facury Scaff

## REFERÊNCIAS

1 ALEXY, Robert. *Teoria de Los Derechos Fundamentales*, Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

2 AMARAL, G. *Direitos, escassez & escolha*: busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

3 ANDRADE, J.C.V. de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*.3.ed. Coimbra: Almedina, 2004.

BARROSO, Luís Roberto (org). *A nova Interpretação Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARZOTTO, L.F. *Justiça social, gênese, estrutura e aplicação de um conceito. Direito & Justiça*: Revista da Faculdade de Direito da PUC/RS, vol.28,2003.

BINEMBOJM, V.G. *Direitos humanos e justiça social: as ideias de liberdade e igualdade no final do século XX*. In: TORRES, R. L. (org). *Legitimação dos Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. P. 223-250

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Emendas constitucionais de revisão. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em:15 ago.2011.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. 1ª Turma. **Recurso Especial nº 933.563-RS**. Relator Min. Teori Albino Zavascki, unânime. Brasília, 05 jun.2007a.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. 1ª Turma. Rel. Min. José Delgado, unânime. **Diário da Justiça**, Brasília, 13 fev. 2007b.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet e MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Justiça, 1ª Turma. **Recuso Especial nº 933.563 - RS** rel. Min Teori Albino Zavascki, unânime. Brasília, 05 jun.2007a.

BRASIL. Supremo Tribunal Justiça, 1ª Turma. Rel. Min. José Delgado, unânime. Brasília, 13.fev.2007b.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria Constitucional*. 2. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1998

CONSTITUIÇÃO Federal de 1988, 3ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

KRELL, Andréas Joachin. *Controle judicial dos serviços públicos básicos na base dos direitos fundamentais sociais*. In: SARLET, Ingo Wolfgang. (org.). *A constituição concretizada*: construindo pontes com o público e o privado. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2000.

LOPES, J.R. L. *Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do judiciário no Estado social de direito*. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Direitos Humanos, direitos sociais e justiça*. 2. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1994.

MENDES, Gilmar Ferreira. *A doutrina constitucional e o controle de constitucionalidade como garantia da cidadania; necessidade de desenvolvimento de novas técnicas de decisão: possibilidade da declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade do direito brasileiro. Cadernos de direito tributário e finanças públicas*, n. 3, p.21, 1993.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: De Rey, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do Possível”*. 2ª ed. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2011.

SCHÄFER, J. *Classificação dos direitos fundamentais*: do sistema gerencial ao sistema unitário: uma proposta de compreensão. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

STRECK, Lenio Luiz; FELDENS, Luciano. *Crime e Constituição: A legitimidade da função investigatória do Ministério Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

TORRES, Ricardo Lobo (org.). *Legitimação dos Direitos Humanos*, Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

# Breves Comentários à Jurisprudência

Graziela Bellé Lange

Advogada, Especialista em Práticas Jurídicas e Cidadania,  
Consultora Jurídica da DPM - Portal Legisla WEB

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ARROIO GRANDE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A DISPONIBILIZAÇÃO DE UM PROFISSIONAL NA ÁREA DA SAÚDE - TÉCNICO DE ENFERMAGEM - NAS VIAGENS DE ÔNIBUS E VANS QUE TRANSPORTAM PACIENTES PARA TRATAMENTO EM OUTROS MUNICÍPIOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA O ART. 10 DACE-89, O QUE AUTORIZA O MANEJO DA ADI. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. O cerne da inconstitucionalidade da norma em comento está na invasão da esfera de competência por parte do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. 2. No caso dos autos, a Câmara Vereadores do Município de Arroio Grande, ao tornar obrigatório o acompanhamento dos pacientes que viajam em vans e ônibus para outras localidades por Técnicos de Enfermagem, invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, pois dispôs sobre matéria com nítido caráter administrativo. 3. Configurada afronta ao art. 10, 60, II “d” e 149, III da CE-89 que autoriza o manejo da ação direta de inconstitucionalidade. 4. Inconstitucionalidade da Lei - Arroio Grande nº 2741/14 declarada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061740791, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 30/03/2015)

A Ação foi proposta pelo Prefeito Municipal tendo por objeto a declaração de inconstitucionalidade de norma – de iniciativa do Poder Legislativo – que trata da disponibilização de um profissional na área da saúde (Técnico de Enfermagem) nas viagens de ônibus e vans que transportam pacientes para tratamento em outros Municípios. Alegou em suas razões que, ao assim proceder, a Câmara de Vereadores acabou impondo obrigação ao Poder Executivo, em clara ofensa aos artigos 60, II, “d” e 149, III, ambos da CE-89. Sustentou, ainda, dentre outros argumentos, a existência de vício de iniciativa, haja vista que está reservado exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo o processo legislativo para mudança na estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da Administração, bem como para aumento de despesas. No entendimento do TJ-RS, a interferência do Legislativo Municipal nas competências reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para estabelecer atribuições às Secretarias e órgãos da Administração Pública não apenas acarreta em inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa (inconstitucionalidade subjetiva, como também em flagrante violação à independência e harmonia dos Poderes que compõem o ente federativo. A Ação foi julgada procedente, tendo o voto do relator sido acompanhado por unanimidade pelos demais Desembargadores.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL. LEI MUNICIPAL PREVENDO O PAGAMENTO DE AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO AOS MÉDICOS PARTICIPANTES DO PROGRAMA “MAIS MÉDICOS PARA O BRASIL”. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO PARA A PROPOSIÇÃO DA LEI. INSERÇÃO DE EMENDA LEGISLATIVA. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM OS OBJETIVOS DA LEI. INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA. 1. Vigora em nosso ordenamento jurídico o princípio da separação e harmonia entre os poderes, sendo definido que é de competência privativa do Prefeito Municipal a criação de leis que disponham sobre a estruturação da Administração Pública e as atribuições de seus órgãos, nos termos dos artigos 60, II, “d” e 82, III e VII, da Constituição Estadual, os quais reproduzem normas contidas da Constituição Federal. Nos projetos de lei versando sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Executivo, o Legislativo somente poderá apresentar emendas que não aumentem as despesas e que tenham estrita pertinência temática com o diploma legal como um todo. 2. Caso concreto em que o Prefeito Municipal enviou à Câmara de Vereadores projeto de lei prevendo o pagamento de auxílio-alimentação aos médicos participantes do programa “Mais Médicos para o Brasil”, atendendo a requisito estabelecido pela União para a participação do programa. Legislativo que insere emenda modificativa reduzindo o valor a ser pago aos médicos, o que, a despeito de não aumentar despesas, é inconstitucional, uma vez que vai de encontro com o objetivo da norma, tornando inviável a participação do Município no programa federal. Atuação que, ao desfigurar a norma, desbordou da competência legislativa atribuída à Câmara, caracterizando a inconstitucionalidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062602875, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira, Julgado em 23/03/2015)

A Ação foi ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça a fim de extirpar do ordenamento jurídico artigo de Lei Municipal que sofreu emenda da Câmara. Alega o demandante que ao reduzir o valor que havia sido fixado pelo Executivo para o auxílio em questão, equiparando-o ao patamar percebido pelos servidores, houve interferência em matéria estranha à sua competência legislativa. O Relator destacou que ainda que seja possível que projeto de origem no Executivo sofra emenda, desde que esta não acarrete aumento de despesas e que tenha pertinência temática quanto ao objeto da norma, ao assim fazer o Legislativo acabou por desfigurar a Lei, fazendo com que ela deixasse de cumprir com seu objetivo, posto que o valor inicialmente previsto para o auxílio era uma das contrapartidas exigidas pelo Ministério da Saúde ao Município, no que foi acompanhado à unanimidade pelos demais Desembargadores.

# Dever de Polícia Municipal no Reino do Faz de Conta

Darcí Reali<sup>1</sup>

Aqui, ali, logo adiante... na minha cidade, na sua cidade, nas nossas cidades perfilham casos que poderiam se chamar histórias do descaso. Como essas, ilustrativas.

A menina faz o que é de seu hábito: avisa a mãe que vai brincar meia horinha com a amiga vizinha. Demora pra retornar. Desaparece. É encontrada no fundo de uma galeria de bueiro, já sem vida. Caiu pela boca de lobo aberta, situação que os moradores reclamavam providências há tempo.

O idoso – bem recente essa –, caminha pelo passeio público. Tropeça na ferragem descoberta de uma laje de concreto ou algo parecido. Cai na beira do meio-fio e é atropelado pelo ônibus, num acidente fatal.

O casal toma o café da manhã acompanhado da futura nora. A marquise externa do restaurante desaba sobre a jovem, que entra em coma...

O menino é engolido pelas águas do córrego que atravessa a vila em que mora, na tentativa de atravessar o pontilhão (desprovido de proteção lateral) que une o local ao restante da cidade.

A idosa quebra a perna e o antebraço, ao cair no passeio público, em razão de um enorme degrau existente, porque a passagem dos carros particulares no ingresso de garagem é mais importante que a mobilidade para as pessoas. A idosa, diabética, sofre longo período na tentativa de recuperação da saúde, mas não resiste.

Não, isso não é um artigo sobre responsabilidade objetiva. Tampouco um tratado sobre a responsabilidade dos agentes públicos. É tão somente uma proposta de reflexão sobre a estratégia política de atribuir quase que totalmente aos indivíduos a prerrogativa de decisão sobre o que vale e o que pode ser ignorado da legislação vigente.

Diz-se que à margem da lei não imperam a desordem nem o caos e, portanto, deve ser relativizado o princípio da universalidade da atividade legislativa. No entanto, a seleção discricionária particularizada do que deva ou não ser observado pela sociedade contraria o princípio da necessidade de regime legal mínimo.

O que fazer, então, quando o regime legal mínimo é solenemente ignorado pelo cidadão, pelas pessoas jurídicas e, o que jamais poderia ser admitido no Estado Democrático de Direito, pelo agente público? Frise-se: pelo agente político, pelo fiscal, pelo mandatário com poderes constitucionais não somente de garantir a ordem, mas de aperfeiçoar as normas de convivência para uma sociedade mais harmônica e justa.

Ampliando a visão, outras imagens do cotidiano, novas reflexões...

Recuo das construções, com base nos planos diretores de desenvolvimento urbano é artigo de luxo. Observa quem quer. Respeita a lei urbanística quem quer. Pior: não raro, os apartamentos são alinhados na linha do meio-fio, a partir do primeiro andar.

E o espaço para a copa das árvores? E o espaço para os raios de sol? E a invasão do espaço que seria de todos? E a paisagem urbana, já tão maltratada...

Índice de construção nos limites da lei não é artigo de luxo, é artigo raríssimo: o projeto apresentado ao Município contempla as restrições, a obra contempla os interesses do investidor.

Depois vêm as famosas leis municipais que reconhecem a legalidade de tudo o que está ilegal, acenando com a ideia de que, a partir de agora, a lei será respeitada. Traduzindo em miúdo: como o papel aceita tudo, digo, a lei aceita tudo, o perdão sazonal é algo que a sociedade já espera. É como o sol de verão: retorna sempre. E traz a remissão da multa, da advertência; desobriga as práticas de compensação pelos excessos, que poderiam ser aplicadas pela municipalidade.

Pra que respeitar, então, se de tempos em tempos o Poder Legislativo, em regra por requerimento do Poder Executivo, socorre os que se portam como se desavisados fossem?

Não se entende, por essa razão, de onde saem os famosos Habite-se. Ou as certidões de regularidade/licenças de uso. Estes documentos não deveriam atestar somente as construções adequadas à legislação incidente?

Outras do cotidiano: agora sobre as calçadas. Calçadas? Obrigação para quem quer. É possível manter arame farpado até o meio fio e a área que seria de passeio público, com o cultivo de milho, feijão, batatas. Ou reflorestada com capoeiras. Pra que manter limpo se a Administração utiliza o IPTU cobrado de quem mantém calçada e contrata empresa terceirizada para limpar as margens abandonadas dos terrenos?

Em dia de chuva, onde há pavimento também existe a certeza de um banho de lodo, de água da chuva que esparge dos blocos soltos de revestimento. Em entradas de garagens comerciais, então, a regra parece ser esta: lajes soltas,



buracos no leito do passeio, afinal, os carros não exigem tanto e a cidade é feita para eles.

Logo adiante, a instalação de betoneira no leito da rua. E estoque de areia, pilhas de tijolos, varas para andaime, tábuas para a obra. Afinal, a rua não é de todos e de cada um em particular, para o seu uso ao bel prazer?

Tapumes? Existem, sim, com muita frequência. Mas para isolar a obra dos pedestres, expulsando-os para o leito da rua. Não importa se crianças, se idosos, se cadeirantes: o passeio público deve ser reservado, sim, para as necessidades da construção. Sem prazo. Sem limites.

A concessionária de distribuição de água esburaca a cidade, revolve o leito das vias, abre valas e amontoa o material retirado do solo... na calçada, na rua. E não sinaliza ou o faz precariamente. Põe uma fitinha de sinalização e isolamento e não mantém vigília sobre a permanência da sinalização de segurança. Pra que? Ninguém cobra mesmo...

E o lixo? Existem dias de coleta, horários e locais de depósito? O dia não é o fixado pela Administração, mas o que o cidadão decide. O horário idem, assim como o local de depósito. Paciência, sempre foi assim...

E a invasão de áreas públicas em praças, passeios, largos e parte das vias para atividades individuais, sem licença municipal? Contrabando, venda de produtos não licenciados e tudo o mais que reflete o consumo da dita sociedade moderna. E o que é melhor: sem licença municipal, sem aluguel ou preço público, sem encargos acessórios porque ausentes os órgãos de controle.

E os serviços de alimentação sem fiscalização efetiva? Mas pra que garantias sanitárias, se antigamente até mesmo a carne era retalhada em cepos no leito das vias e vendida sem sequer refrigeração e não acontecia nada?

Acessibilidade? Tema desatual, porque na verdade a sociedade reclama isso desde sempre. Em regra, nem os prédios públicos contam com locais adequados para cadeirantes, para idosos, para pessoas normais que precisam se locomover sem que todo o dia se tenha que enfrentar uma prova de transposição de obstáculos. Porque, então, se exigiria dos particulares?

Limites de horários de atividades que geram muito barulho? Seria pedir demais? Enfim...

Entristece ver que grande número de cidades se enfeia pelos detalhes que desconsideram. Seriam melhores e mais belas, agradáveis e amigáveis, se a soma de pequenas coisas tivesse valor mínimo.

O título deste modesto texto tenta provocar os brios das Administrações Municipais. Tenta instigar debate, chamar atenção para essa prática de condescendência com o ilícito, com o inadequado, com o que ofende os interesses da maioria, com o que transborda pelos excessos.

Em obra dedicada ao tema da tributação ambiental assinalo que, em regra, o Brasil se caracteriza pela abundante produção legislativa e deficiente atuação executiva, notadamente nos aspectos relacionados à fiscalização das condutas sociais e dos agentes econômicos. Cabe o contraditório, evidentemente, mas desafio a fazerem uma reflexão a partir de alguns aspectos importantes, como por exemplo: qual o número de fiscais concursados que os Municípios mantêm? Que proporção esse serviço representa comparativamente à estrutura geral de administração? Qual a oportunidade de qualificação que se disponibiliza para este corpo de trabalho? Que recursos orçamentários e administrativos esses setores de controle contam?

Ao gestor não é dado o direito da escolha de competências quando o interesse público está ameaçado. Sempre que necessário, há um imperativo de dever – o dever-poder –, como Celso Antônio Bandeira de Mello sempre realça, por que este atributo é do Estado, não do gestor.

O dever de polícia municipal ou o dever de fiscalizar a observância das normas vigentes deveria ser revestido pelos contornos do respeito, do zelo, da guarda do interesse público.

Que o reino não seja mais o do faz de conta, mas o das iniciativas que assegurem o interesse público, o bem comum, o respeito aos limites, a ética e comprometimento na condução da coisa pública. Para uma cidade melhor, mais bonita, mais amigável e respeitosa com seus cidadãos.

## NOTAS

1 Darcí Reali é advogado e mestre em Direito. Diretor do IEM – Instituto de Estudos Municipais. Docente da Universidade de Caxias do Sul (2005-2015) nos cursos de Direito e Gestão Pública e em diversos em nível de pós-graduação, dentre os quais especialização em Direito Ambiental e especialização em Direito do Estado. Autor de diversas obras e artigos direcionados à Administração Pública, dentre as quais o livro Os Municípios e a Tributação Ambiental (Caxias do Sul: EDIUCS, 2006).

2 Referência ao livro Os Municípios e a Tributação Ambiental (Caxias do Sul: EDIUCS, 2006).

3 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 15ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2003.



## O Baixo Crescimento do Produto Interno Bruto e Seus Reflexos nos Prazos de Readequação das Despesas com Pessoal e da Dívida Consolidada aos Limites Estabelecidos Pela Lei De Responsabilidade Fiscal

Laurenço de Wallau

Contador, Consultor Técnico da DPM

A Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) estabelece no art. 20 limites para despesas totais com pessoal que, para os Municípios, corresponde a 54% e 6% da Receita Corrente Líquida (RCL), respectivamente no caso do Poder Executivo e Legislativo. Por seu turno, o art. 23 dispõe que se esse limite for ultrapassado, o excedente deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro.

De igual sorte, o art. 30 da mesma LRF, bem como as Resoluções do Senado Federal que dispõem sobre a dívida pública consolidada estabelecem, para os Municípios, um teto de 1,2 vezes a RCL e, quando ultrapassado tal limite, o excesso deverá ser eliminado até o término dos três quadrimestres subsequentes, sendo que 25% desse excesso deve ser reduzido no primeiro, conforme estabelecido pelo caput do art. 31.

No entanto, o art. 66 da LRF contempla uma regra de exceção, dispondo que, no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB), por período igual ou superior a quatro trimestres, os prazos de readequação estabelecidos serão duplicados.

Tal situação restou configurada em 27 de março último, quando a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) tornou pública a taxa de variação do Produto Inter Bruto (PIB) do ano de 2014, que foi de 0,1%. Esse resultado corresponde à taxa de variação real do PIB acumulada nos quatro trimestres (2014) em relação aos quatro trimestres imediatamente anteriores (2013), e, por ser inferior a 1%, permite a imediata aplicação da situação excepcional antes citada, qual seja a duplicação dos prazos de recondução aos limites de despesa total com pessoal

e do montante da dívida consolidada líquida dos entes que eventualmente tenham apurado excessos em relação a esses dois indicadores, calculados com base na Receita Corrente Líquida.

Nesse contexto, os Municípios que, na divulgação o último Relatório de Gestão Fiscal (RGF), apresentaram gastos totais com pessoal ou dívida consolidada líquida superiores aos limites legais estabelecidos pela LRF, situação esta que, no caso dos entes jurisdicionados ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul foi objeto de alerta automático gerado pelo Sistema de Informação para Auditoria e Prestação de Contas (SIAPC), a sua recondução aos patamares legais poderá ser efetivada em prazos maiores.

Em relação às despesas totais com pessoal, como antes referido, havendo a ultrapassagem dos limites definidos, o excedente deveria ser eliminado em dois quadrimestres. Porém, na situação especial de baixo crescimento econômico, como a que restou comprovada com a publicação da taxa de crescimento do PIB pelo IBGE, se o Poder ou órgão ultrapassou seu limite, entende-se que disporá, automaticamente, de quatro quadrimestres para eliminação do excesso, devendo eliminar pelo menos um terço dele nos dois primeiros.

Regra semelhante se aplica também à recondução do montante da Dívida Consolidada. Em decorrência do baixo crescimento do PIB, os prazos também são duplicados, possibilitando que, ao invés de três quadrimestres, o ente reduza o excesso eventualmente observado até o término dos seis quadrimestres subsequentes, observada a obrigação de diminuir o excedente em pelo menos vinte



**LIDERANÇA E COMPROMISSO COM A MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA**

Há mais de **40 anos** a Dueto tem caminhado lado a lado com seus clientes, em direção a uma gestão pública mais moderna e eficiente. Durante esses anos, buscou sempre superar degraus e melhorar constantemente seus serviços.

Hoje, somente no Rio Grande do Sul, são mais de 400 órgãos públicos atendidos, 2000 sistemas implantados e 4000 usuários. Números como esses colocam a Dueto na posição de líder, condição que só é possível graças ao compromisso que estabelece com os compromissos de seus clientes.

Descubra o que a Dueto pode fazer pela gestão do seu município.

**CRC Metropolitana**  
(51) 2118 2277

CRC Centro.....(51) 2103 2277  
CRC Noroeste.....(51) 3513 2277  
CRC Planalto.....(51) 2103 2277  
CRC Sul.....(51) 2128 2277

**PRONIM**

**Dueto**  
INFORMÁTICA PARA A GESTÃO PÚBLICA  
[www.duetotecnologia.com.br](http://www.duetotecnologia.com.br)

e cinco por cento nos dois primeiros quadrimestres.

Importante observar que, enquanto não vencidos os prazos, agora duplicados, também estão suspensas as restrições institucionais que seriam aplicáveis aos entes que não alcançaram as reduções das Despesas com Pessoal ou da Dívida Pública Consolidada, nos prazos originalmente previstos. E tais restrições, a teor arts. 23, § 3º e 31, § 2º da LRF redundam na impossibilidade do ente receber recursos de transferências voluntárias da União ou do Estado, obter garantias e contratar operações de crédito.

No caso das transferências voluntárias da União o controle de adimplência e efetuado através do Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias, conhecido pela sigla CAUC, administrado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Desse modo, se o ente se encontrar ao amparo do art. 66 da LRF, e estiver em vias de assinar convênio ou instrumento congêneres com a União para o repasse de recursos, deverá informar tal situação à STN, a fim de evitar prejuízos, principalmente a perda de recursos, pela eventual inobservância do dispositivo legal pelo CAUC. Para os municípios gaúchos, a mesma preocupação também é válida em relação às transferências voluntárias do Estado, cujo controle é administrado pela Contadoria e Auditoria Geral do Estado, através do sistema Certificado de Habilitação em Convênios (CHE).

Impende observar que a dilação dos prazos diz respeito tão somente à readequação das despesas com pessoal e da dívida aos limites legais e não ao prazo de elaboração e divulgação de relatórios. Desse modo, independente da extrapolação ou não dos limites, permanece a obrigatoriedade de elaboração e divulgação do RGF e do RREO nos prazos previstos na LRF. Porém, no caso dos municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes, que, de acordo com o art. 63, II, letra “b” da LRF, optaram pela elaboração e divulgação semestral do RGF, cumpre alertar que, se ultrapassados os limites relativos à despesa total com pessoal ou à dívida consolidada líquida, ficarão sujeitos à periodicidade definida para os demais entes, ou seja quadrimestral (LRF, art. 63, III, § 2º), sendo de todo recomendável que, enquanto perdurar essa situação, sejam inclusas nos relatórios notas explicativas, nelas mencionando as medidas corretivas de recondução aos limites, já adotadas ou a adotar, bem como o amparo da situação prevista pelo art. 66 da LRF, quanto à duplicação de prazos de reenquadramento.

Por fim, alerta-se para o fato que, durante o período de reenquadramento, não está afastada a incidência do comando estabelecido no parágrafo único do art. 22 da LRF, que veda a prática de atos tendentes ao aumento das despesas com pessoal, como, por exemplo, concessão de vantagens, aumentos salariais, criação de cargos, alteração de plano de carreira, provimento de cargos, contratação de hora extra e outras ações previstas no citado dispositivo.

# Glossário do TCE-RS Comentado

Vivian Lítia Flores

Advogada, Consultora Jurídica da DPM - Portal Legisla WEB

## CÂMARA<sup>1</sup>

Órgão julgador, integrante da organização do TCE-RS, com composição e quórum de três membros, sempre presidido por um Conselheiro, escolhido pelo Tribunal Pleno na mesma oportunidade em que forem eleitos o Presidente, o Vice-Presidente e o Corregedor-Geral. Suas atribuições encontram-se previstas no Regimento Interno do TCE-RS.

*Comentário: Integram a organização do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul duas Câmaras que são responsáveis pelo julgamento das contas de governo dos Prefeitos e pelas contas de gestão dos Presidentes dos Legislativos, pois as contas do Governador e do Presidente da Assembleia são de competência do Tribunal Pleno, dentre outras competências elencadas no artigo 9º, da Resolução nº 1.028, de 2015, em vigor a partir de 1º de junho.*

## CÂMARAS ESPECIAIS<sup>2</sup>

Integram a organização do TCE-RS. Foram inicialmente instituídas em regime de exceção, para o julgamento dos processos que integram o passivo processual histórico do Tribunal de Contas do Estado, constituído daqueles autuados em ano anterior a 2002, ainda pendentes de decisão final, exceto os processos de Consulta e de Pedidos de Orientação Técnica. São mantidas duas Câmaras Especiais, cada qual composta por três Conselheiros Substitutos, sob a presidência de Conselheiro, conforme designação do Presidente do Tribunal, funcionando com a presença de, no mínimo, três membros.

*Comentário: As Câmaras Especiais, a exemplo das Câmaras, integram a estrutura do Tribunal de Contas do Estado, conforme previsto no art. 4º, inciso III, do novo Regimento Interno, Resolução nº 1.028/2015. Exercem parte das competências estabelecidas no art. 9º para as Câmaras, por força da disposição constante do § 1º do mesmo dispositivo do Regimento.*

*A Resolução nº 1.029/2015 dispôs sobre as Câmaras Especiais e estabeleceu, no art. 2º, a responsabilidade do julgamento das contas de gestão dos Presidentes das Câmaras Municipais, bem como das entidades da Administração Indireta do Município, a partir de 1º de junho do corrente.*

*Compõem as Câmaras Especiais os Auditores Substitutos de Conselheiros, em número de três, sendo presididas pelos Conselheiros Presidentes das Câmaras.*

1 Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/glossario/#c>> Acesso em abr.2015.

2 Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/glossario/#c>> Acesso em abr.2015.

# PÁGINAS AZUIS

## Perguntas e Respostas

### O que é licitação?

Licitação é um procedimento administrativo formal, de observância obrigatória pela Administração Pública para as contratações de obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, concessões, permissões, alienações ou locações, por meio de regras estabelecidas em instrumento convocatório (edital), obedecendo à igualdade de condições entre os participantes, que visa selecionar a proposta mais vantajosa para o Poder Público.

### O gestor público é obrigado a licitar?

Todos os órgãos da Administração Pública Direta, os Fundos Especiais, as Autarquias, as Fundações Públicas, as Empresas Públicas, as Sociedades de Economia Mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios estão obrigados à licitação, conforme disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República – CR, que fixou o procedimento licitatório como regra para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressalvados os casos especificados na legislação. Em seu art. 175, a Constituição também estabelece a obrigatoriedade da realização de licitação para concessão e/ou permissão de serviços públicos.

Existem, por outro lado, determinados casos em que, legitimamente, são feitas contratações sem a realização do procedimento licitatório. São as exceções à regra. O citado art. 37, XXI, da CR, ao exigir licitação para as situações ali mencionadas, ressalva “os casos especificados na legislação”, permitindo que norma infraconstitucional estabeleça hipóteses em que a licitação deixe de ser obrigatória. São os casos de licitação dispensada, dispensável e inexigível previstos, respectivamente, nos arts. 17, 24 e 25, da Lei Federal nº 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações e Contratos).

### Quais são as modalidades de licitação previstas para a Administração Municipal?

São modalidades de licitação previstas na Legislação Brasileira para a Administração Municipal: o convite, a tomada de preços, a concorrência, o concurso e o leilão – todas elas previstas na Lei Federal nº 8.666/1993. Posteriormente, foi criada a modalidade pregão pela Lei Federal nº 10.520/2002.

### E quais são os tipos de licitação existentes?

Os tipos de licitação previstos na Legislação Brasileira para a Administração Municipal são aqueles definidos nos incisos do art. 45, § 1º, da Lei nº 8.666/1993: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta.

O tipo menor preço é utilizado como regra geral para as licitações de contratação de obras, serviços, compras e locações. Os tipos de licitação melhor técnica ou técnica e preço serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, de acordo com o art. 46, da Lei nº 8.666/1993. A modalidade pregão somente admite o tipo menor preço, de acordo com o art. 4º, inc. X, da Lei Federal nº 10.520/2002, destinada para contratação de bens e serviços comuns, conforme definido em seu art. 1º, parágrafo único.

Os tipos melhor técnica e técnica e preço definem a melhor proposta para a Administração em função de uma ponderação a ser feita entre os critérios técnicos e os valores das propostas.

O tipo maior lance ou oferta define como vencedor o licitante que apresentar a proposta ou lance com o maior preço, dentre os licitantes qualificados. É o tipo de licitação utilizado nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

### A Administração pode se utilizar de tipos de licitação diversos dos anteriormente referidos?

Não. A Lei Federal nº 8.666/1993 definiu taxativamente os tipos de licitação, proibindo, por força do seu art. 45, § 5º, a criação ou utilização de outros tipos. A Lei Federal nº 8.987/1995, que trata das concessões e permissões de serviços públicos, estabelece, em seu



art. 15, tão somente critérios de julgamento, que são diferentes dos estabelecidos na Lei nº 8.666/1993, mas não outros tipos de licitação.

## **Quais são as condições a serem obedecidas para a contratação de obras e serviços?**

O art. 7º, § 2º, da Lei Federal nº 8.666/1993, elenca as condições a serem obedecidas para a contratação de obras e serviços:

- a) existência de projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
- b) existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;
- c) previsão de recursos orçamentários que assegurem o

pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma; e

d) o produto dela esperado estar contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da CR, quando for o caso.

## **Qual a consequência da não observância destas condições?**

O desatendimento do previsto no art. 7º da Lei Federal nº 8.666/1993, acima referido, enseja a nulidade dos atos ou contratos realizados, com a consequente responsabilização de quem lhes tenha dado causa.

## **Entre os interessados em participar de licitação e contratar com o Poder Público, quais são aqueles**

## **impedidos pela Lei de Licitações?**

De acordo com as vedações constantes no art. 9º da Lei nº 8.666/1993, não poderá participar da licitação, direta ou indiretamente, ou da execução da obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

- o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;
- empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado; e
- servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

É permitida a participação do autor do projeto ou da empresa na licitação de obra ou serviço, ou na execução, como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada.

Importante salientar que o suspenso temporariamente de participação em licitação e impedido de contratar com a Administração, bem como o declarado inidôneo, de acordo com o art. 87, incs. III e IV, respectivamente, da Lei nº 8.666/1993, também estão vedados.

## **Como é composta a Comissão de Licitação?**

O número mínimo de integrantes que deverão compor a comissão de licitação, definido pelo art. 51 da Lei Federal nº 8.666/1993, é de três membros, sendo pelo menos dois deles servidores pertencentes aos quadros permanentes do órgão realizador da licitação. Nos casos de convite, o parágrafo primeiro do mesmo dispositivo, excepciona que, nas pequenas unidades administrativas e em razão do pouco pessoal disponível, a comissão de licitação poderá ser substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente. No caso do pregão, a licitação será conduzida pelo pregoeiro (conforme art. 3º, inc. IV), com a respectiva equipe de apoio – integrada em sua maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego –, designados pela Administração.



# Cessão de Direito da Dívida Ativa para as Instituições Financeiras ou Empresas Legalmente Habilitadas<sup>1</sup>

Vanderlei Salazar Fagundes da Rocha

Advogado, Especialista em Direito do Estado, Pós-Graduando MBA em Gestão Estratégica de Pessoas e Consultor Jurídico da DPM – Portal Legisla WEB



## Consulta Formulada:

Considerando a carência de estrutura do setor encarregado da arrecadação, por conta do número reduzido de fiscais e dificuldade orçamentária para contratação de empresa especializada, é possível autorizar, via processo de licitação, cessão de direito da dívida ativa para as instituições financeiras ou empresas legalmente habilitadas. Caso possível, a cessão serve somente para créditos tributários consolidados? E o fato de o cessionário antecipar valores caracteriza renúncia de receita? [sic]

## Ementa:

Cessão de créditos da Dívida Ativa. Resolução nº 33/2006 do Senado Federal. Normativa pendente de julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida temerária e desaconselhável.

## Resposta:

1. Nos termos do que dispõe a Resolução nº 33/2006, do Senado Federal, permite-se que os entes da federação cedam, por endosso-mandato, a cobrança da sua dívida ativa consolidada a instituições financeiras, que deverão antecipar os valores objeto da cessão de até o seu valor de face. O art.1º da norma referida dispõe:

Podem os Estados, Distrito Federal e Municípios ceder a instituições financeiras a sua **dívida ativa consolidada**, para cobrança por endosso-mandato, mediante a antecipação de receita de até o valor de face dos créditos, desde que respeitados os limites e condições estabelecidos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e pelas Resoluções nºs 40 e 43, de 2001, do Senado Federal. (Grifamos)

cessão constitui uma espécie de terceirização de serviços, no caso, de cobrança dos créditos correspondentes à dívida ativa. Ou seja, a cessão significa a transferência de um direito a outrem, que dele poderá usufruir. Portanto, nos termos da Resolução, os entes públicos podem transferir, para a instituição financeira, os títulos representativos da **dívida ativa consolidada** para a finalidade de cobrança.

Insta referir, porém, que a resolução nº 33/2006, do Senado Federal, é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3786), sendo que até o presente momento não houve manifestação da Suprema Corte em juízo preliminar, e tampouco sabe-se quando haverá a decisão sobre o seu mérito. Assim, estando vigente a norma impugnada, não se pode desconhecer a possibilidade concreta da sua aplicação, de onde exsurge como importante demonstrar o tratamento a ser dispensado para as operações realizadas com base na resolução.

Assim, qualquer que seja a solução emprestada ao tema, sobrevindo decisão do Supremo Tribunal Federal que a afete, a matéria comportará o necessário reexame.

2. A Resolução em comento dispõe que o serviço de cobrança deve ser cedido a uma “instituição financeira”, comumente os bancos, sendo importante destacar que, não tendo a norma expressamente feito nenhuma distinção acerca da natureza pública ou privada das instituições financeiras, é defensável a tese de que o serviço de cobrança da dívida ativa pode ser contratado com qualquer uma delas, sendo inaplicável, ao caso, a restrição prevista no art. 164, § 3º, da Constituição da República - CR. No entanto, como o valor da antecipação assim como o saldo das cobranças efetuadas constituem disponibilidades de caixa do Município e, portanto, não podem permanecer em banco privado (o saldo da cobrança só deve ser repassado uma vez por mês, conforme art. 4º da Normativa do Senado Federal), dificilmente um banco privado aceitaria participar da licitação com tais restrições.

3. Quanto ao objeto da operação pretendida, deve-se atentar que a cessão é do serviço de cobrança da dívida ativa, importando acrescentar que pode ser tributária e não tributária, assim conceituadas no § 2º do artigo 39 da Lei nº 4.320/64:

Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas

Pela regra do disposto acima, entende-se que a

processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

4. De referir que a Resolução nº 33/2006 prevê que a cedência será por meio de endosso-mandato. Segundo a doutrina, endosso é expressão derivada do latim *in dorsum*, significando “no dorso”, “nas costas”, designando o ato pelo qual o proprietário de um título de crédito transfere para outrem os direitos dele decorrentes, fazendo-o por meio da aposição da assinatura no verso, “no dorso”, do documento. O efeito jurídico do endosso é transferir a propriedade do título, sem alteração no tocante à origem da obrigação. O endosso-mandato, também chamado de endosso por procuração, significa um mandato conferido pelo endossante ao endossatário para que este atue em nome daquele nas questões atinentes ao título endossado. Por isso, no endosso-mandato, não há a transferência da propriedade do título; há, apenas, a constituição, pelo endossante, de procurador para atuar em seu nome: o endossatário-mandatário (instituição financeira) age em nome do endossante-mandante (Município), podendo praticar todos os atos que o próprio proprietário do título poderia (SILVA, 1991).<sup>2</sup>

Os entes públicos representam os endossantes-mandantes e as instituições financeiras as endossatárias-mandatárias. Estas últimas terão uma procuração para agir em nome daqueles, especificamente para a cobrança dos créditos representados pela dívida ativa, não se tornando proprietárias desses títulos. Trata-se, assim, de um contrato com as características do mandato, disciplinado nos artigos 653 a 691 do Código Civil, com a peculiaridade disposta no art. 917.

Cabe acrescentar que, consoante o art. 5º da Resolução “O endosso-mandato é irrevogável enquanto não amortizada a antecipação referida no art. 1º”. Consectário disso, tratando-se de contrato de mandato e, sendo da essência deste a revogabilidade, previu o legislador que a revogação do mandato não pode ocorrer antes de haver a instituição financeira conseguido amortizar o valor antecipado. Trata-se de medida lógica, já que a referida antecipação representa a concessão de crédito ao Município e, caso não houvesse a garantia em questão, dificilmente alguma instituição financeira mostraria interesse no negócio, dado o alto grau de risco de não conseguir ressarcir-se, mediante a cobrança, dos valores antecipados.

5. Conforme prevê o art. 1º da Resolução nº 33/2006, a instituição financeira deverá antecipar a receita que vai cobrar, “de até o valor de face dos créditos”. Valor de face representa o valor impresso no título e que deve ser pago para ser resgatado. No caso da dívida ativa, o título que a representa é a Certidão de Dívida Ativa (art. 202 do CTN). É sobre este montante que deve incidir a antecipação a ser feita pelas instituições financeiras. O legislador utilizou a

expressão “valor de face” não para referir apenas o valor principal (do tributo devido), mas porque, entre a data de cessão dos títulos para cobrança e o efetivo pagamento poderá passar algum tempo, ensejando, pelo menos, nova atualização monetária, modificando-se o valor inscrito na certidão da dívida.

Aquele artigo 1º prevê, ainda, que devem ser respeitados “os limites e condições estabelecidos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e pelas Resoluções nºs 40 e 43, de 2001, do Senado Federal”. Isso quer dizer de alertar quanto ao limite de endividamento do ente público, fixado nas Resoluções nºs 40 e 43, de 2001.

A antecipação de receita de que trata a Resolução é uma espécie de financiamento, gerando dívida pública consolidada ou fundada, conceituada no art. 29, inciso I, da Lei Complementar nº 101/00, verbis:

Art. 29. [...]

I - montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses.

Portanto, a antecipação de receita não poderá superar a capacidade de endividamento do ente público.

6. A cessão dos créditos da dívida ativa, por força da Resolução nº 33/2006 é considerada como Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) e, nesse sentido, cabe ponderar:

I - É vedada a contratação de operação por ARO:

a) antes do dia dez de janeiro de cada ano (inciso I do art. 38 da Lei Complementar nº 101, de 2000; inciso I do art. 14 da Resolução nº 43/2001-SF);

b) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada (inciso IV, “a” do art. 38, da Lei Complementar nº 101, de 2000; e inciso IV do art. 14 da Resolução nº 43/2001-SF);

c) no último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo (inciso IV, “b”, do art. 38 da Lei Complementar nº 101, de 2000; e § 2º do art. 15 da Resolução nº 43/2001-SF);

d) se o Município estiver inadimplente com as instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional (art. 16 da Resolução nº 43/2001-SF);

e) se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros prefixada ou indexada à Taxa Básica Financeira - TBF (inciso III do art. 38 da Lei Complementar nº 101, de 2000; e inciso III do art. 14 da Resolução nº 43/2001-SF);

f) se as despesas com pessoal não estiverem enquadradas nos limites previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000 (art. 20 e inciso III do § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 2000);

g) se o Município não publicar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. Tal vedação persistirá até a regularização dessa pendência (§ 2º do art. 52 da Lei Complementar nº 101, de 2000);

h) se o Município não publicar o Relatório de Gestão Fiscal até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre, observado o dispositivo no art. 63 da LRF. Tal vedação persistirá até a regularização dessa pendência (§ 3º do art. 55 da Lei Complementar nº 101, de 2000);

i) se o Município não encaminhar suas contas ao Poder Executivo da União até 30 de abril, com cópia de suas contas ao Poder Executivo do respectivo Estado (inciso I do § 1º do art. 51 da LRF). A vedação persistirá até a regularização dessa pendência (§ 2º do art. 51 da LRF);

II. Encontram-se ainda definidas as seguintes condições:

a) o valor da operação pretendida não poderá exceder o limite fixado na lei autorizadora (inciso I do art. 22 da Resolução nº 43/2001-SF);

b) a taxa de juros das operações por ARO não poderá ser

superior a uma vez e meia a TBF (1,5 x TBF) vigente no dia do encaminhamento da proposta firme (§ 4º do art. 37 da Resolução nº 43/2001-SF);

c) a operação deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano de contratação (inciso II do art. 38 da Lei Complementar nº 101, de 2000, e inciso II do art. 14 da Resolução nº 43/2001-SF).

II. Ainda, para a realização das operações por Antecipação de Receita Orçamentária, deverão ser atendidos os seguintes limites:

a) o cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição Federal, que deverá ser comprovado mediante o cotejo das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no § 3º do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (art. 6º da Resolução nº 43/2001-SF);

b) o saldo devedor das operações de crédito por ARO não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% (sete por cento) da Receita Corrente Líquida - RCL (art. 10 da Resolução nº 43/2001-SF).

Todas estas vedações e restrições serão examinadas pelo Ministério da Fazenda, a quem compete a verificação do cumprimento dos limites de endividamento, conforme estabelece o artigo 32 da LRF, ao definir que “O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.”

Assim, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN deverá examinar previamente o pleito do Município para a cessão dos créditos da dívida ativa, verificando os limites de endividamento e demais condições aplicáveis ao ente público pleiteante da operação.

No tocante à autorização legislativa, o inciso II do art. 21 da resolução nº 43/2001 estabelece:

Art. 21. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda os pedidos de autorização para a realização das operações de crédito de que trata esta Resolução, acompanhados de proposta da instituição financeira, instruídos com:

[...]

II - autorização legislativa para a realização da operação.

Portanto, a autorização legislativa é condição para que o pleito seja examinado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

7. Em relação aos demais dispositivos da Resolução nº 33/2006 do Senado Federal, cabe ainda ponderar:

7.1 O art. 2º da Resolução permite à instituição financeira endossatária o parcelamento dos débitos tributários nas mesmas condições em que o ente público endossante poderia fazê-lo. Tratando-se de contrato com a natureza de endosso-mandato, transfere-se à instituição financeira endossatária a permissão para conceder os parcelamentos previstos na legislação editada pelo ente público cedente.

7.2 Consoante o art. 3º “A instituição financeira endossatária prestará contas mensalmente dos valores cobrados”, ou seja, a instituição financeira deverá demonstrar, mensalmente, o resultado da execução do

contrato firmado com o Poder Público.

7.3 Conforme prevê o art. 4º “Uma vez amortizada a antecipação referida no art. 1º, a instituição financeira repassará mensalmente ao Estado, Distrito Federal ou Município o saldo da cobrança efetivada, descontados os custos operacionais fixados no contrato”. Consoante a norma transcrita, depois de haver a instituição financeira se ressarcido do valor antecipado, ela deverá repassar mensalmente ao ente público os valores cobrados dos devedores, podendo haver o desconto dos custos operacionais, isto é, os gastos tidos para a efetivação da cobrança, que devem vir fixados no contrato.

7.4 Embora a Resolução nº 33/2006 tenha silenciado acerca da necessidade de proceder-se a seleção da instituição financeira por meio de licitação, não se pode olvidar do princípio insculpido no art. 37, inciso XXI, da CR, cujo enunciado determina que obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, imposição que vem realçada no art. 2º da Lei no 8.666/93.

7.5 A Resolução também não faz referência específica quanto à possibilidade de ceder os créditos cobrados judicialmente, o que permite inferir que, em princípio, pode o ente público ceder a cobrança administrativa e judicial da dívida ativa, nada impedindo, contudo, que o contrato firmado com a instituição financeira tenha por objeto apenas a cobrança administrativa, ou apenas a judicial. Trata-se de decisão discricionária do administrador público, devendo considerar a estrutura física e de pessoal de que dispõe, para optar por uma ou ambas as esferas de cobrança.

7.6 Relativamente à cobrança judicial da dívida ativa pela instituição financeira, é inegável que a medida consiste em terceirização deste serviço, ensejando questionamentos acerca da viabilidade legal da medida, sendo relevante consignar a diretiva existente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF, no sentido de ser facultado ao Poder Público conferir mandatos “ad judicium” a advogados particulares para atuarem em causas específicas ou especiais, notadamente para suprir falta de procuradores. Nessa toada, decidiu a Suprema Corte, no Agravo Regimental nº 409-4, verbis:

[...] II. Advocacia de Estado (CF, arts. 131 e 132); representação judicial não excludente da constituição de mandatário “ad judicium” para causa específica. Ao conferir aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal a sua representação judicial, o artigo 132 da Constituição veicula norma de organização administrativa, sem tolher a capacidade de tais entidades federativas para conferir mandato “ad judicium” a outros advogados para causas especiais [...].<sup>3</sup>

De toda sorte, utilizando-se a autorização conferida pela Resolução nº 33/2006, do Senado Federal, é de limitar-se a procuração para cobrança extrajudicial da dívida ativa.

8. Na situação em liça, tendo em vista o volume de dívida ativa, poder-se-ia cogitar a contratação de advogados para o patrocínio de ações de execução fiscal. Todavia, pelo revelado na consulta, essa medida esbarra na dificuldade orçamentária para tal mister. Entretanto, não é demasiado referir que essa contratação enseja certa polêmica entre os doutrinadores que têm se posicionado, alguns pela sua possibilidade e outros por sua impossibilidade.

Sobre o tema, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul manifestou entendimento pela possibilidade desta contratação, desde que observadas algumas condições, conforme Informação 70/2000, que se transcreve parcialmente:

[...] 8. De outra parte, Kiyoshi Harada e Octávio Geraldo Médici externam seu entendimento no sentido de que a atividade de cobrança da dívida ativa não pode ser objeto de terceirização. (19)

Kiyoshi Harada entende “que toda a atividade estatal, desde a instituição do tributo até a sua fiscalização, cobrança e aplicação do produto de sua arrecadação há de ser regida exclusivamente pelas normas jurídicas de direito público, sendo vedada a utilização de institutos ou procedimentos de direito privado. Descabe, por exemplo, a cessão de crédito, largamente utilizada pelo direito privado.”

Entretanto, no caso presente, as vedações a que se referiu o articulista não seriam rompidas, pois, consoante podemos verificar, até o momento e na esteira da decisão desta Corte, a contratação de terceiros, mediante licitação, objetivaria tão-somente a cobrança judicial da dívida ativa. Aos contratados caberia observar, evidente e obrigatoriamente, todas as disposições legais aplicáveis, previstas fundamentalmente na mencionada Lei Federal nº 6.830/80, não implicando na transferência de capacidade tributária de parte do Município para aqueles.

Por outro lado, concordamos plenamente com Kiyoshi Harada (20) que diz que, “de fato, se o Município já dispõe de órgão institucional permanente de assessoria, consultoria e de execução na área jurídica, subdividida em diversos outros órgãos especializados, todos custeados pelos cofres públicos, não teria sentido algum buscar fora da Administração os meios de realização dos créditos tributários, com dispêndio de mais recursos financeiros à custa da já sofrida sociedade, e muito provavelmente, com menor probabilidade de êxito”. (Grifos nossos).

Contudo, na hipótese da inexistência ou, até mesmo, da insuficiência de recursos humanos habilitados para a cobrança da dívida ativa no quadro de pessoal do Município, entendemos pela legalidade da contratação de terceiros, sendo desnecessária, a nosso ver, autorização legislativa específica, configurando-se como qualquer outra contratação que a Administração necessitasse efetuar, tudo nos exatos termos da mencionada Lei Federal nº 8.666/93 e alterações.

E, nestas circunstâncias, caberia, ainda, à autoridade competente, tomar o cuidado de fiscalizar o contratado, no sentido de ver se estariam sendo adotadas todas as providências que demandassem a busca de tais créditos, pois, do contrário, estariam os mesmos sujeitos à prescrição, tornando-se incobráveis, se não adotadas as cautelas necessárias dentro dos prazos regulamentares.

Precedendo a realização da licitação, uma vez julgada necessária a contratação de terceiros face, por exemplo, à grande quantidade existente de devedores, competiria, também, à autoridade responsável fazer juízo da conveniência de tal procedimento, objetivando estimar a relação custo/benefício da adoção de tais medidas, no sentido de avaliar se o incremento da arrecadação aos cofres públicos justificaria o custo da contratação.

9. No tocante ao sigilo fiscal previsto no art. 198 do CTN, o qual ficaria comprometido segundo Octávio Médici, eis que estariam sendo divulgadas informações obtidas “em razão de ofício sobre a situação econômica e financeira do contribuinte, bem como sobre a natureza e o estado de seus negócios” (21), concordamos com o entendimento de Betty E. M. D. Pereira, a qual referiu que a aludida contratação não afronta o citado dispositivo do CTN, pois “as informações que os advogados deverão obter para a boa defesa dos interesses públicos não implicam o fato de estar a Administração Pública divulgando-as, uma vez que divulgar é “tornar público ou notório; publicar; propagar; difundir; vulgarizar” (cfe. Aurélio Buarque de Holanda, in Novo Dicionário da Língua Portuguesa)”. (22)

Prossiga a administrativista dizendo que “os dados pertinentes aos processos estarão legalmente protegidos pelo dever de sigilo profissional e pelo princípio da moralidade que se impõe não só à Administração Pública como também àqueles que estarão com ela se relacionando em função de contrato administrativo

celebrado” (23), encontrando-se o profissional contratado impossibilitado de efetuar qualquer divulgação de informações a respeito de seus clientes, sob pena de incidir na infração capitulada no art. 34 do Estatuto da Advocacia, consubstanciada na Lei Federal nº 8.906/94. (24)

10. Importante, ainda, frisarmos que poderiam habilitar-se à licitação, no caso de pessoas jurídicas, somente aquelas que, nos termos de seus atos constitutivos (estatuto, contrato social, etc.), pudessem postular em juízo na defesa de causas que envolvessem matérias da natureza da presente, fossem as mesmas instituições financeiras ou não.

Destaca-se, outrossim, a posição da mesma Corte de Contas, exarada em 2013, no Processo de Contas nº 1226-02.00/2010-0, verbis:

Administração Pública. Assessoramento jurídico. Existência de cargo de assessor jurídico ou de procurador conjuntamente com a efetivação de contratos destinados a prestar serviços jurídicos. Disposições constitucionais. Contratação de advogados ou de empresas formadas por estes profissionais. Licitação inexigível. Hipóteses e requisitos previstos na Lei de Licitações. O fato da entidade contar com assessores jurídicos nos seus quadros próprios não é impedimento legal para contratação de advogados destinados a prestação de serviços específicos. Possibilidade da existência concomitante. Avaliação da necessidade pelo Poder Discricionário do gestor. Princípio constitucionais. Fiscalização deste Tribunal.

O Gestor Público, cumprindo às disposições constitucionais e legais, poderá, segundo seu Poder Discricionário, prover o Órgão de assessoramento jurídico e ou mesmo de serviços jurídicos, realizados por meio de contratações. Princípios da legalidade e da eficiência. Doutrina. Precedentes desta Corte de Contas. Jurisprudência dos Tribunais pátrios.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – TJRS, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70044138162, julgada em 2012, assim se manifestou acerca do tema:

[...] Credenciamento de Advogados para cobrança de Dívida Ativa da Autarquia Municipal. Caracterização de inconstitucionalidade. A forma de recrutamento de pessoal na Lei Municipal nº 5.680/2009 não se coaduna com a investidura em cargo ou emprego público pela via do concurso ou da seleção pública, de cargo em comissão ou de contratação temporária. Não se trata também de inexigibilidade de licitação, nos termos da Lei 8.666/93. Afronta aos artigos 8º, caput, 19, caput, e inciso IV, 20, caput, e § 4º, 32, caput, e 163, caput, todos da Constituição Estadual, combinados com o art. 37, caput, e incisos II, V, IX e XXI, da Constituição Federal [...]

Contudo, o próprio TJRS, manifesta-se em sentido contrário ao posicionamento acima expendido, a exemplo dos seguintes julgados, vejamos:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE RESPONSABILIDADE. Improbidade administrativa. Inexistência. O fato de entidade pública contar com advogado nos seus quadros próprios não constitui impedimento legal para contratação de advogado particular para prestação de serviços específicos. Licitação inexigível. Caracterização. Preenchimento dos requisitos previstos na Lei 8.666/93. Condenação do Ministério Público nos ônus sucumbenciais. Impossibilidade. Apelação parcialmente provida<sup>4</sup>.

AÇÃO PENAL. RECEBIMENTO DE DENÚNCIA. PREFEITO MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM GESTÃO PÚBLICA. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. INSTRUÇÃO CRIMINAL. É inexigível licitação para contratação de determinado escritório de advocacia, pois o agente público pode contratar caudado de sua confiança. Inteligência do art. 25, inciso II, c/c art. 13, inciso V, da Lei nº 8.666/93. Denúncia rejeitada. A notória especialização de



empresa especializada em gestão pública, capaz de afastar a necessidade de licitação, é questão a ser dirimida durante a instrução criminal. Denúncia recebida.<sup>5</sup>

Considerando que a intenção deduzida na consulta é pela cessão da dívida ativa, cabe ponderar que a medida somente pode ser para instituição financeira, afastando-se, assim, a cessão da dívida ativa para empresas privadas. Todavia, tratando-se de empresas que prestam serviços advocatícios, sendo do interesse do Município, as mesmas poderão ser contratadas, mediante licitação, para realizar a cobrança da dívida ativa mediante execução fiscal, respeitando, contudo, as orientações prescritas pelo TCERS.

Ademais, a dívida ativa a ser cedida mediante endosso-mandato para instituição financeira corresponderá somente aquela devidamente consolidada, conforme prescreve a Resolução nº 33/2006, do Senado Federal.

Por fim, tendo em vista que a Resolução nº 33/2006, do Senado Federal, é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3786), ainda pendente de julgamento, cabe ponderar que, pelos argumentos deduzidos no petítório inicial, a cessão de dívida ativa para instituições financeiras é temerária e desaconselhável até que haja pronunciamento definitivo da Corte Suprema.

## NOTAS

- 1 Este Estudo de Caso refere-se à Informação DPM nº 3.919-2014.
- 2 SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. Vol. I e II, 3ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 166/168.
- 3 Pet-AgR 409/AC, Relator Min. CELSO DE MELLO; Julgamento: 18/04/1990; Órgão Julgador: TRIBUNAL PLENO. Publicação: DJ 29/06/1990, P. 06219; EMENT VOL. 01587-01 PP-00127.
- 4 Apelação Cível Nº 70002270213, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Luiz Rodrigues Bossle, Julgado em 23/12/2003.
- 5 Ação Penal - Procedimento Ordinário Nº 70044654739, Quarta Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Gaspar Marques Batista, Julgado em 29/03/2012.



## STF decide que é legítima a divulgação de vencimentos de servidores

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 652777, decidiu, por unanimidade, que é legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, do nome de servidores e dos valores dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias.

A questão teve repercussão geral reconhecida em setembro de 2011. A decisão do julgamento será aplicada a pelo menos 334 casos sobrestados que discutem o mesmo tema.

O recurso foi interposto pelo município de São Paulo contra decisão da Justiça estadual que determinou a exclusão das informações funcionais de uma servidora pública municipal no site "De Olho nas Contas", da Prefeitura Municipal.

O relator do caso, ministro Teori Zavascki, votou pelo provimento do recurso. Segundo o ministro, no julgamento da Suspensão de Segurança (SS) 3902, o Plenário já havia se manifestado em relação ao mesmo sítio eletrônico mantido pelo município de São Paulo. Na ocasião, a publicação do nome dos servidores e os valores de seus respectivos vencimentos brutos foi considerada "plenamente legítima" pelos ministros.

O ministro salientou que, após esse precedente, sobreveio a edição da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), a qual, de acordo com o relator, chancela o entendimento do STF.

Veja notícia na íntegra em:  
<http://www.stf.jus.br/portal/>

Supremo Tribunal Federal

Reportagem – STF – Data da Notícia: 23/04/2015

## BENEFÍCIOS PARA A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

*"A QUALQUER HORA, EM QUALQUER LUGAR"*

A necessidade de fios para acessar sistemas já é coisa do passado. Com a tecnologia Cloud Computing IPM os Municípios não precisam mais investir em infraestrutura de cabeamento, SGBDs, servidores e demais equipamentos, o que reduz expressivamente os custos de implantação do sistema de informática.



Florianópolis - SC    Rio do Sul - SC  
48 3031.7500    47 3531.1500  
[www.ipm.com.br](http://www.ipm.com.br)

# Verbetes

Margere Rosa de Oliveira

Advogada, Mestre em Direito Público, Especialista em Advocacia Municipal e Consultora Jurídica da DPM – Portal Legisla WEB

## Poder Administrativo

Por poder administrativo entende-se a prerrogativa especial de direito público conferida aos agentes públicos. Cada agente público tem ao seu encargo o desempenho de determinadas funções, que lhe são cometidas por lei. Quando o exercício destas funções ocorre dentro dos limites estabelecidos pela lei, pode-se afirmar que os agentes públicos usaram normalmente seus poderes.

## Poder-Dever de Agir

Os poderes administrativos são outorgados aos agentes públicos para que atuem na concretização de interesses públicos. Dessa outorga se infere que os poderes administrativos são irrenunciáveis e devem ser exercidos por seus titulares. São irrenunciáveis porque essas prerrogativas impõem aos agentes públicos o dever de agir em benefício da coletividade, não lhe sendo permitida a inércia. É justamente este caráter duplo do poder administrativo que se denomina o poder-dever de agir.

## Abuso de Poder

Por abuso de poder se entende a utilização do poder em desconformidade com as disposições legais. O abuso de poder pode ocorrer por dois motivos: excesso de poder e desvio de poder. Na primeira situação o agente atua para além dos limites de suas competências. Na segunda hipótese, tendo o agente agido nos limites de sua competência, distancia-se do interesse público que deve guiar sua conduta no desempenho dos poderes administrativos que lhe são confiados. A conduta do agente que atua com abuso de poder deve ser reprimida podendo ser revisada, tanto na via administrativa quanto na judicial, pois não se coaduna com o princípio da legalidade. Na via judicial, pode ser combatida pela via do Mandado de Segurança (art. 5º, LXIX, da Constituição da República), bem assim, pode ser objeto de ação penal, pois o abuso de poder constitui ilícito penal, nos termos da Lei nº 4.898/1965.

## Poder Vinculado

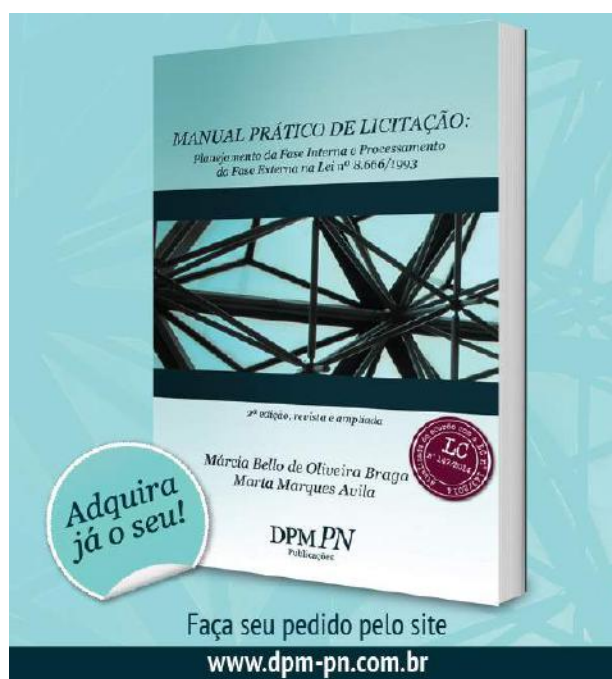
Poder vinculado é aquele em que o agente público está diretamente adstrito à previsão legal, a qual define, previamente, uma única conduta possível a ser seguida na situação concreta. Não há possibilidade de um juízo de conveniência e oportunidade, pois a lei prevê um único comportamento a ser adotado pelo agente público.

## Poder Discricionário

Poder discricionário é aquele em que o agente público, agindo em conformidade com a lei, tem certa margem de liberdade de escolha, pois a lei não lhe determina um único comportamento possível, oferecendo-lhe a possibilidade de valoração de sua conduta. Essa prerrogativa confere ao agente o poder de escolha, dentre as legalmente possíveis, segundo seu juízo de mérito e oportunidade, da alternativa que melhor atende ao interesse público.

## X ERRATA

Onde está escrito “Licitação Ilegível”, na seção “Verbetes” publicada na p. 15 da Revista Legisla News, Ano 03 – Edição 11 – Março e Abril de 2015, leia-se “Licitação Inexigível”.





### **ACÓRDÃO 364/2015 SEGUNDA CÂMARA**

Apreciação do ato. Ato complexo. Segurança jurídica.

A recusa de registro pelo TCU de ato de concessão não configura ofensa ao princípio da segurança jurídica, pois, anteriormente ao registro, não há ato jurídico perfeito e acabado capaz de gerar direitos adquiridos.<sup>1</sup>

### **ACÓRDÃO 590/2015 PLENÁRIO**

Acesso à informação. Remuneração. Divulgação oficial.

O nome e a remuneração das autoridades e dos servidores públicos, com os respectivos cargos ou funções por eles ocupados, além da identificação dos órgãos de sua formal lotação, são informações de interesse coletivo ou geral, impondo-se, portanto, a divulgação oficial desses dados.<sup>2</sup>

### **ACÓRDÃO 1834/2015 PRIMEIRA CÂMARA**

Tempo de serviço. Aluno-aprendiz. Empregado-aprendiz.

O tempo de serviço prestado na condição de empregado-aprendiz, desde que atestado por certidão do INSS, comprovadora do recolhimento da contribuição previdenciária, pode ser contado para efeito de aposentadoria.

A condição do aluno-aprendiz difere da condição do empregado-aprendiz. O aluno-aprendiz aprende trabalhando em escola técnica federal, recebendo ou não pecúnia à conta do orçamento público e salário indireto, representado por alimento, fardamento, atendimento médico-odontológico e pousada. O empregado-aprendiz é empregado regido pela CLT e sua condição de aprendiz é dirigida a uma proficiência pessoal no interesse de seu empregador, além de o curso estar inserido no expediente de trabalho.<sup>3</sup>

### **ACÓRDÃO 1838/2015 PRIMEIRA CÂMARA**

Aposentadoria especial. Professor. Requisitos.

O direito à aposentadoria especial de professor de que trata o art. 40, § 5º, da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 20/98, tem como requisito a comprovação de tempo de serviço exclusivamente no efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

Como efetivo exercício das funções de magistério, entende-se apenas o tempo de serviço prestado em sala de aula ou o tempo no exercício de funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, desde que tais funções tenham sido desempenhadas em estabelecimentos de ensino básico, excluídos os especialistas em educação.

O tempo de serviço relativo a licenças ou afastamentos para a realização de cursos de qualquer natureza não se enquadra no conceito de “efetivo exercício das funções de magistério”, só podendo ser computado para fins de aposentadoria ordinária.<sup>4</sup>

1 Boletim de Pessoal nº 021. Fevereiro/2015. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br>.

2 Boletim de Pessoal nº 022. Março/2015. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br>.

3 Boletim de Pessoal nº 022. Março/2015. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br>.

4 Boletim de Pessoal nº 022. Março/2015. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br>.

## Servidores ativos do TJ e da Assembleia de São Paulo devem recolher imposto sindical para confederação

A Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB) garantiu o direito ao repasse da contribuição sindical a ser descontada de servidores públicos do Tribunal de Justiça e da Assembleia Legislativa de São Paulo, independentemente de filiação. A decisão é da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que, no entanto, isentou os servidores inativos e pensionistas do recolhimento do imposto sindical.

Conforme destacado no voto do relator, ministro Mauro Campbell Marques, o STJ tem posição pacífica no sentido da obrigatoriedade da contribuição sindical para os servidores públicos celetistas ou estatutários, independentemente de filiação.

A contribuição sindical compulsória – também chamada de imposto sindical – está disciplinada na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), nos artigos 578 e 579, e é aplicável a todos os trabalhadores de determinada categoria, inclusive aos servidores públicos.

Indiferente

Campbell explicou que os artigos devem ser interpretados à luz da Constituição de 88, que revogou a vedação à sindicalização dos servidores públicos, antes prevista na CLT. Com isso, completou o ministro, é indiferente que o texto da CLT faça uso da palavra “empregados”. O artigo 579 “invoca a sujeição passiva para todos os membros de uma determinada categoria econômica ou profissional”, o que abrange o funcionalismo público.

Quanto ao pedido da confederação para que a obrigação recaísse também sobre os servidores públicos inativos, o ministro reafirmou precedentes do STJ em sentido contrário, pois eles não integram a categoria funcional, já que não há vínculo com os órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, direta ou indireta.

Inicialmente, a CSPB ajuizou mandado de segurança para ver reconhecido o direito de receber o repasse da contribuição sindical compulsória. Como não teve sucesso na Justiça local, recorreu ao STJ.

No voto, o ministro ainda observou que não é aplicável ao caso a exigibilidade da publicação de editais prevista no artigo 605 da CLT, “pois o que se discute no presente processo é a retenção e o recolhimento da contribuição no âmbito administrativo (técnica de arrecadação), e não o seu lançamento mediante notificação ao contribuinte a fim de constituir contra ele o próprio crédito tributário”.

Veja notícia na íntegra em:  
<http://www.stj.jus.br/portal/>

Superior Tribunal de Justiça

Data da Notícia: 30/04/2015

# Novo Regimento Interno do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul

Vivian Lítia Flores

*Advogada, Especialista em Direito Público,  
Consultora Jurídica da DPM – Portal Legisla WEB*

O Novo Regimento Interno da Corte de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, aprovado pela Resolução nº 1.028, de 4 de março de 2015, disponibilizado dia 18 e publicado dia 19, está estruturado em nove títulos, cada um deles com um tema central, divididos em capítulos tratando das matérias relativas aos mesmos:

- Título I – Das Disposições Iniciais;
- Título II – Da Composição, da Organização e das Competências do Tribunal;
- Título III – Do Ministério Público de Contas;
- Título IV – Do Funcionamento do Tribunal de Contas;
- Título V – Das Atividades;
- Título VI – Dos Recursos;
- Título VII – Do Pedido de Revisão;
- Título VIII – Das imputações pecuniárias; e,
- Título IX – Das disposições Gerais e transitórias.

A nova norma regimental trouxe inúmeras alterações relevantes em comparação com a atual, tanto inserindo regras como modificando as já existentes, bem como consolidando as alterações que vinham incidindo sobre o Regimento Interno aprovado pela Resolução nº 544, de 2000. Cabe salientar, no entanto, que as normas existentes no Regimento Interno são pautadas nas normas constitucionais e legais, em especial em sua Lei Orgânica – Lei nº 11.424, de 2000, alterada, pela última vez, em 2014, através da Lei nº 14.471, não podendo ser editado preceito jurídico novo, mas regulamentados os ditames existentes, o que nos assegura a inexistência de disposição desconhecida ou esdrúxula.

O conhecimento das novas ordens regimentais existentes dentro do âmbito da Corte de Contas é de extrema importância a todos os seus jurisdicionados, dentre eles os Prefeitos, Vice-Prefeitos, Presidentes das Câmaras Municipais, Vereadores, Membros dos Controles Internos Municipais, enfim, de todos os agentes públicos do Estado, onde se encontram todas as pessoas físicas e jurídicas que mantém qualquer tipo de vínculo com a Administração Pública Estadual e Municipal.

Desta forma, as novidades regimentais serão demonstradas, em atenção à didática, na ordem em que os temas são tratados na norma de contas. Contudo, antes de adentrarmos na demonstração, utilizando da correlação

entre as normas aprovadas pela Resolução nº 1.028, de 2015, e as normas aprovadas pela Resolução nº 544, de 2000, indispensável referirmos algumas normativas inespecíficas, tais como:

1. O novel Regimento Interno entra em vigor a partir de 1º de junho do corrente ano, conforme o art. 4º da Resolução nº 1.028/2015.

2. As disposições sobre as Tomadas de Contas Especiais tem aplicação imediata, estando em vigor desde 19 de março, inclusive o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, previsto no art. 87, § 1º, aos processos em curso na data de sua publicação, descontados os dias transcorridos até esta, com base no art. 145 do Regimento aprovado pela Resolução nº 1.028/2015.

3. Aos feitos em curso que não tenham sido colocados em pauta serão aplicadas as modificações introduzidas pelo Novo Regimento Interno do Tribunal para apreciação e julgamento, no que se refere à competência. Ou seja, os julgamentos serão realizados pelo órgão que integra a organização da Corte de Contas que tenha competência na nova Resolução e não na Resolução vigente quando do início do feito, segundo art. 144 do Regimento aprovado pela Resolução nº 1.028.

4. O art. 3º da Resolução nº 1.028/2015 prevê que as modificações decorrentes da Resolução aplicam-se aos processos em curso, com ou sem decisão, com exceção dos dispositivos que apresentam conteúdo de direito material.

5. Por fim, o art. 5º da Resolução nº 1.028/2015 estabelece que o Regimento aprovado pela Resolução nº 544/2000 permanecerá regulando as situações de direito material constituídas sob sua vigência e as expressamente ressalvadas no Regimento Interno aprovado pela Resolução nº 1.028, de 2015.

Passando às alterações específicas implementadas no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado, aprovado pela Resolução nº 1.028, de 4 de março de 2015, o Título I - Das Disposições Iniciais tem apenas dois artigos, com redação enxuta e objetiva, referindo, apropriadamente, que as competências da Casa de Contas estão na Constituição Estadual e em sua Lei Orgânica, no art. 2º, e excluindo o dispositivo que determinava o uso de vestes talares nas sessões do Tribunal Pleno e o que referia serem as atividades do Tribunal ininterruptas.

O Título II – Da Composição, da Organização e das Competências do Tribunal está dividido em oito

capítulos e prima pela objetividade, resultando em clareza indispensável às normas hodiernas. Dispõe, no art. 3º, que o Tribunal é composto por sete Conselheiros e no art. 4º trata da sua organização, com a criação da Segunda Vice-Presidência, a inclusão da Ouvidoria, da Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena e a exclusão da Auditoria e do Juízo Singular, que foram substituídos pelo

Juízo Monocrático, inserido no Título próprio.

Para facilitar a visualização e a compreensão das modificações, apresentamos o quadro comparativo abaixo com os dispositivos iniciais do Título II do Novo Regimento Interno e os dispositivos do Regimento Interno aprovado pela Resolução nº 544, de 2000:

| NOVO REGIMENTO INTERNO<br>Aprovado pela Resolução nº 1.028/2015  | ATUAL REGIMENTO INTERNO<br>Aprovado pela Resolução nº 544/2000   |
|--|--|
| <p><b>Art. 3º</b> O Tribunal de Contas compõe-se de sete Conselheiros e tem jurisdição consoante definido na sua Lei Orgânica.</p>   | <p><b>Art. 5º</b> O Tribunal de Contas do Estado compõe-se de sete Conselheiros, nomeados na forma da Constituição do Estado e tem jurisdição sobre todos os responsáveis, pessoas física ou jurídicas, públicas ou privadas, que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos pelos quais respondam o Estado ou qualquer dos Municípios que o compõem, ou que assumam obrigações em nome do Estado ou do Município.</p>  |
| <p><b>Art. 4º</b> Integram a organização do Tribunal de Contas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I – o Tribunal Pleno;</li> <li>II – as Câmaras;</li> <li>III – as Câmaras Especiais;</li> <li>IV – os Conselheiros;</li> <li>V – os Auditores Substitutos de Conselheiro;</li> <li>VI – a Presidência;</li> <li>VII – a Vice-Presidência e a Segunda Vice-Presidência;</li> <li>VIII – a Corregedoria-Geral;</li> <li>IX – a Ouvidoria;</li> <li>X – a Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena;</li> <li>XI – o Corpo Técnico e os Serviços Auxiliares.</li> </ul> <p>Parágrafo único. Funciona, junto ao Tribunal, o Ministério Público de Contas, ao qual compete promover a defesa da ordem jurídica, emitindo pareceres e propondo, perante a Corte de Contas, os demais órgãos de controle e Administração, a adoção de medidas protetivas da juridicidade, da probidade e da eficiência da gestão governamental.</p> | <p><b>Art. 6º</b> Integram a organização do Tribunal de Contas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I – O Tribunal Pleno;</li> <li>II – As Câmaras;</li> <li>III – As Câmaras Especiais e as Câmaras Especiais Reunidas;</li> <li>IV – Os Conselheiros;</li> <li>V – A Presidência;</li> <li>VI – A Vice-Presidência;</li> <li>VII – A Corregedoria-Geral;</li> <li>VIII – A Auditoria e os Auditores Substitutos de Conselheiros;</li> <li>IX – o Corpo Técnico e os Serviços Auxiliares.</li> </ul> |

No artigo 5º das novas normas regulamentares da Corte de Contas temos as atividades que lhe competem, antes previstas no artigo 7º do Regimento aprovado pela Resolução nº 544/2000, sendo mantidas as elencadas nos incisos I, II, III, V, VI, VII, XII, XV e XVI, apenas com pequena alteração na ordem.

De relevante, houve a inclusão de três atividades inerentes ao controle externo, já realizadas com respaldo na Constituição da República, na Constituição do Estado e na Lei Orgânica do TCE-RS e a exclusão do comando que, atualmente, refere a atualização monetária dos débitos e multas imputados pelo Tribunal, como se demonstra no quadro da página ao lado:

**Art. 5º** Art. 5º Compete ao Tribunal de Contas:

IV – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, **dos consórcios**, das fundações, **das associações, inclusive as organizações da sociedade da civil**, e das demais sociedades instituídas e/ou mantidas pelos Poderes Públicos estadual e municipais, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

IX – requisitar documentos **dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, dos consórcios, das fundações, das associações, inclusive as organizações da sociedade civil, e das demais sociedades instituídas e/ou mantidas pelos Poderes Públicos estadual e municipais, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;**

X – apreciar, para fins de registro, a legalidade das admissões de pessoal a qualquer título, exceto as nomeações para cargos em comissão, e das concessões de aposentadorias, transferências para a reserva, reformas e pensões, bem como das respectivas revisões quando for alterada a fundamentação legal do ato concessor;

XI – exercer fiscalização junto à **Administração Direta e Indireta, aos consórcios, às fundações, às associações, inclusive as organizações da sociedade civil, e às demais sociedades instituídas e/ou mantidas pelos Poderes Públicos estadual e municipais;**

XIII – determinar providências acautelatórias do erário em qualquer expediente submetido à sua apreciação, **nos termos de resolução própria;**

XIV – determinar, a qualquer momento, **remessa de peças ao Ministério Público e às demais autoridades competentes**, quando houver fundados indícios de ilícito penal **e de atos de improbidade administrativa;**

XVI – fiscalizar, no âmbito de suas competências, o cumprimento, por parte dos órgãos e entidades do Estado e dos Municípios, das normas da Lei Complementar Federal n. 101, de 04 de maio de 2000;

XVIII – fiscalizar a legalidade e a legitimidade da procedência dos bens e rendas acrescidos ao patrimônio de agente público, bem como o cumprimento da obrigatoriedade da apresentação de declaração de bens e rendas no exercício de cargo, função ou emprego público, nos termos da **legislação estadual e federal aplicável;** e

XIX – planejar estrategicamente o exercício do controle externo, estabelecendo prioridades para a realização de inspeções e auditorias, bem como definindo clara e especificamente ações, projetos e programas para os períodos citados.

**Art. 7º** Competem ao Tribunal de Contas as seguintes atribuições:

IV - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e/ou mantidas pelos poderes públicos estadual e municipal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

IX – requisitar documentos;

X – apreciar, para fins de registro, a legalidade das admissões de pessoal a qualquer título e das concessões iniciais de aposentadorias, transferências para a reserva, reformas e pensões, bem como das revisões, quando for alterada a fundamentação legal do respectivo ato concessor, excetuadas as nomeações para cargos em comissão;

XI – exercer sua competência junto às autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e demais pessoas jurídicas sujeitas à sua jurisdição;

XIII – determinar providências acauteladoras do erário em qualquer expediente submetido à sua apreciação;

XIV – determinar, a qualquer momento, e quando houver fundados indícios de ilícito penal, remessa de peças ao Procurador-Geral de Justiça;

XVII – fiscalizar a legalidade e a legitimidade da procedência dos bens e rendas acrescidos ao patrimônio de agente público, bem como o cumprimento da obrigatoriedade da apresentação de declaração de bens e rendas no exercício de cargo, função ou emprego público, nos termos das Leis Estaduais n° 12.036/2003 e n° 12.980/2008 e Lei Federal n° 8.429/1992.

Parágrafo único – Os débitos e multas imputados pelo Tribunal de Contas do Estado serão atualizados monetariamente, desde a data da origem do fato causador do dano até o seu efetivo pagamento, segundo indicadores a serem estabelecidos em Resolução própria.

O assunto em pauta é extenso, ficando para outro momento a análise das demais alterações que serão introduzidas pelo Novo Regimento Interno do Tribunal de Contas, em especial sobre Contas de Governo, Contas de Gestão, Tomada de Contas Especial e Juízo Monocrático.

# Calendário de Treinamentos de Capacitação Técnica\*



**MAIO**

## Dias 05 e 06

Licitação Pública - Módulo I (Processamento das Fases Interna e Externa, Incluindo as Alterações Trazidas pela LC nº 147/2014)

Plano Municipal de Educação: Orientações para Elaboração

## Dias 07 e 08

Licitação Pública - Módulo II (Contratação Direta: Dispensa e Inexigibilidade com Referência a LC nº 147/2014)

Aposentadoria, Pensão e Demais Benefícios Previdenciários dos Servidores Públicos Vinculados a Regime Próprio de Previdência: Concessão e Cálculo dos Benefícios (Ênfase na Medida Provisória 664/2014)

Política Urbana: Plano Diretor, Estatuto da Cidade, Planejamento e Desenvolvimento. Estudo Objetivo, aplicação direta e prática no Município.

## Dias 11 e 12

Retenções de Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF (Incluindo as Alterações da IN RFB nº 1.500/2014) e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS

## Dia 11

A GESTÃO DOS RESÍDUOS NO MUNICÍPIO: Qual a responsabilidade da Administração Pública, do setor empresarial e dos consumidores, e a destinação adequada dos resíduos sólidos urbanos.

CURSO | Realização: DPM Educação

### A Gestão dos Resíduos no Município:

Qual a responsabilidade da Administração Pública, do setor empresarial e dos consumidores, e a destinação adequada dos resíduos sólidos urbanos.

**MEC APROVADO**

|   |                |
|---|----------------|
| Data e horário:   | Carga horária: |
| 11 de maio de 2015:<br>das 09h às 12h e das 13h às 17h. | 08 horas-aula  |

## Dias 12 a 13

Novo Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do RS: EM VIGOR A PARTIR DE 1º DE JUNHO DE 2015

## Dia 13

Retenção Previdenciária na Contratação de Serviços Prestados por Pessoas Físicas e Jurídicas

## Dias 14 e 15

Processo de Execução Financeira por OBTV e Controle na Gestão de Convênios Federais

Vigilância Socioassistencial Conforme a NOB SUAS/2012

## Dias 18 e 19

Terceirização de Serviços Contínuos: Limpeza e Vigilância - Elaboração de Planilha de Custos

LICENCIAMENTO AMBIENTAL: Legislação, Teoria e Prática  
O Processo de Escolha dos Conselheiros Tutelares e aspectos relacionados ao desempenho da função: requisitos, direitos, questões disciplinares e estruturação da Corregedoria do Conselho Tutelar

## Dias 19 e 20

Fiscalização do Simples Nacional

CURSO | Realização: DPM Educação

## FISCALIZAÇÃO DO SIMPLES NACIONAL

**MEC APROVADO**

|  |                |
|--|----------------|
| Data e horário:  | Carga horária: |
| 19 de maio: das 13h30min às 17h;<br>20 de maio: das 09h às 12h e das 13h às 17h. | 12 horas-aula. |

## Dia 20

Entendendo o Processo de Formação das Leis

## Dias 20 a 22

Curso Preparatório - Certificação de Gestor de Regime Próprio de Previdência Social - (CGRPPS e CPA10)

## Dia 21 e 22

Curso Prático sobre Regimento Interno da Câmara Municipal

Curso sobre o Novo PCASP - Versão 2015 e Contabilidade Pública



A DPM Educação tem seus cursos de extensão reconhecidos e certificados pelo Ministério de Educação e Cultura - MEC, devido à parceria acadêmica mantida com a FEMA - Faculdades Integradas Machado de Assis e autorizada pela Portaria Ministerial nº 833, de 27/04/2001, publicada no Diário Oficial da União de 30/04/2001.

Acompanhe os Cursos de Extensão e Capacitação Técnica ministrados pela DPM Educação, com as respectivas datas de realização em [www.dpm-rs.com.br/treinamentos.php](http://www.dpm-rs.com.br/treinamentos.php)

\* Agenda de cursos prevista para a cidade de Porto Alegre / RS.

### Dias 25 a 26

A Aplicação do Processo Administrativo Especial na Administração Pública

### Dia 25

CADASTRO DE FORNECEDORES: Ferramenta obrigatória para os Municípios segundo a Lei nº 8.666/1993 e extremamente útil para as novas exigências trazidas pela LC nº 147/2014

### Dia 26

CHAMAMENTO PÚBLICO: Hipótese de inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços pela Administração Municipal

### Dias 26 a 27

Curso sobre o Novo PCASP - Versão 2015 e Contabilidade Pública

### Dia 27

Aspectos Práticos da Correlação entre os Poderes

### Dias 28 e 29

Processo Administrativo Fiscal - PAF

CÓDIGO DE OBRAS E A GESTÃO DA SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO – Estrutura Administrativa, aprovação dos projetos de construção de acordo com as diretrizes urbanas.

### Dias 09 e 10

Recursos Vinculados à Educação: FUNDEB, MDE e SALÁRIO-EDUCAÇÃO - Orientações Básicas para os Servidores da Secretaria Municipal de Educação

### Dia 09

Comissão de Licitações, Pregoeiro e Equipe de Apoio: Processamento e Julgamento das Licitações

### Dia 10

eSocial na Administração Pública Municipal: Leiaute Definitivo Publicado – Ajustes Necessários para a Implantação do Sistema a partir da Versão 2.0

CURSO | Realização: DPM Educação

**Licitação Pública**  
MÓDULO I

(Processamento das Fases Interna e Externa,  
**Incluindo as Alterações Trazidas pela LC nº 147/2014**)

**Data e horário**  
16 a 17 de junho de 2015:  
das 09h às 12h e das 13h às 17h.

**Carga horária:**  
16 horas-aula

### Dias 11 e 12

Aposentadoria, Pensão e Demais Benefícios Previdenciários dos Servidores Públicos Vinculados a Regime Próprio de Previdência: Concessão e Cálculo dos Benefícios (Ênfase na Medida Provisória 664/2014)

Novo Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do RS: EM VIGOR A PARTIR DE 1º DE JUNHO DE 2015

### Dia 15

ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APPs: As formas de intervenção e as dificuldades encontradas na legislação para a regularização das edificações consolidadas nas APPs urbanas e rurais. Questões controversas.

### Dias 16 a 17

Licitação Pública - Módulo I (Processamento das Fases Interna e Externa, Incluindo as Alterações Trazidas pela LC nº 147/2014)

### Dias 18 a 19

Licitação Pública - Módulo II (Contratação Direta: Dispensa e Inexigibilidade com Referência a LC nº 147/2014)

### Dias 22 a 23

O Estágio Probatório dos Servidores Públicos: Teoria e Prática

### Dias 25 a 26

Linguagem e Redação Técnico-Administrativa (Redação Oficial)

### Dias 29 a 30

Lei Federal nº 6.766/1979 : Parcelamento do Solo Urbano e Regularização de Parcelamento - Estudo objetivo e aplicação direta e prática no Município



JUNHO

CURSO | Realização: DPM Educação

**ELABORAÇÃO DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS**  
LDO PARA 2016

**Data e horário:**  
Dia 08 de junho: das 09h às 12h e das 13h às 17h;  
Dia 09 de junho: das 09h às 12h.

**Carga horária:**  
12 horas-aula.

### Dias 01 e 02

PREGÃO: Qualificação de Pregoeiro e Equipe de Apoio

Fiscalização Ambiental: Legislação, Teoria e Prática para Controle Ambiental

### Dias 08 e 09

Elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para 2016

### Dia 08

Principais Alterações Trazidas pela LC nº 147/2014 nas Licitações





## TOTA GUEDES

Ex-Prefeito Municipal de Pedra Lavrada/PB e Presidente da Federação das Associações de Municípios da Paraíba – FAMUP, com quem a Delegações de Prefeituras Municipais – DPM mantém parceria técnico-institucional desde 2014.

**Legisla NEWS:** No último mês de abril, a FAMUP completou 20 anos de fundação. Muitas foram as lutas em defesa do municipalismo brasileiro e, em especial, paraibano, neste período. Quais os avanços e conquistas mais significativas que podem ser lembradas?

O aumento da proximidade da instituição com os Municípios, por consequência da inclusão de ferramentas de trabalho que auxiliam os mesmos no processo de gestão. Destacamos também o fato de levar ao conhecimento dos Municípios a previsão bem como os números correlatos à efetiva percepção de suas principais receitas como FPM, FUNDEB E ICMS, facilitando ao gestor o seu planejamento. A FAMUP ainda participou como entidade organizadora dos programas sociais “Minha casa, Minha vida” e o programa “Água para todos”. E, em nível nacional, acompanhou todas as conquistas do municipalismo a exemplo do ganho de 1% no FPM.

**Legisla NEWS:** Tendo em vista sua experiência à frente da FAMUP e também como gestor municipal, quais, no seu entendimento, ainda são os principais desafios a serem enfrentados pelos Municípios do seu Estado?

Sem dúvida, o equilíbrio financeiro. A Paraíba é composta por 223 Municípios, sendo 137 deles com população abaixo de 10.188 habitantes, significando que ficam na faixa de multiplicador de FPM com coeficiente 0,6. Retirando da base de análise João Pessoa e Campina Grande, a dependência financeira dos Municípios com relação às receitas de transferências correntes e de capital fica na média de 97%, sendo o FPM responsável por alimentar essa receita em 70%. Retirar essa cultura de dependência financeira é o principal desafio dos gestores, visto que tal receita vem numa queda comparada aos exercícios anteriores. Por consequência, é necessário alimentar a receita tributária, regularizando a arrecadação de impostos com vistas a aumentar sua receita própria.

**Legisla NEWS:** Segundo noticiado no site da FAMUP, os 223 municípios paraibanos deixaram de

receber aproximadamente R\$ 12 bilhões referentes a repasses do FPM e FUNDEB, decorrentes da desoneração do IPI e Imposto de Renda, de 2008 até o ano de 2014. O que está sendo feito por esta Federação para recuperar estes valores?

Mostramos aos Municípios, através de dados, a necessidade de ir à busca dessa receita, pois o momento é de escassez de recursos e essa receita é um direito adquirido em lei pelos Municípios. Esse recurso não poderia ter sido confiscado. Para auxiliar os Municípios na recuperação dessa receita, buscamos soluções externas em forma de parcerias, que esclareceram aos Municípios os trâmites legais para rever tal perda. Ficou a critério de cada Município o melhor entendimento para recuperar essa perda.

**Legisla NEWS:** De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios – CNM, em termos reais, o FPM está 2,96% menor do que o mesmo período do ano anterior. Em razão deste cenário, quais as cautelas que estão sendo tomadas pelos Municípios Paraibanos no que se refere à execução das despesas públicas?

Como já dito, os Municípios paraibanos depositam na receita do FPM toda esperança de quitar suas despesas mensais. O crescimento das despesas está sendo inversamente proporcional ao das receitas visto o grau de dependência para entrada de recursos no Município. Infelizmente, esse cenário não está sendo modificado e os Municípios têm grandes dificuldades de conscientizar sua população da necessidade de regularização de sua receita tributária. Diante dessa realidade está sendo sacrificado o desenvolvimento do Município, sendo as despesas com investimentos cada vez menores. Além disso, está ocorrendo o corte de despesas excedentes e a limitação de contratação de pessoal.

**Legisla NEWS:** Ainda com relação às dificuldades que estão sendo enfrentadas pelos Municípios, quais as providências e o que está na pauta de discussões desta Federação com o governo federal, visando melhorar a situação financeira dos Municípios Paraibanos?

(NOTA: as ementas abaixo relacionadas foram elaboradas a partir das informações constantes no corpo das decisões proferidas pelo TCE-RS, mas não correspondem ao formato em que são disponibilizadas pela Corte de Contas em seu endereço eletrônico)

Rever a defasagem dos programas sociais, que chega a 92%, quando, na verdade, estes deveriam ser parceiros dos gestores na viabilização de recursos para o desenvolvimento Município. A visão da Federação é um recálculo desses repasses diante da realidade dos Municípios, evitando as altas contrapartidas financeiras. Ainda, estamos tratando das questões afetas ao aumento dos pisos salariais, desproporcionais ao crescimento da receita.

**Legisla NEWS: Desde 2014 a FAMUP mantém parceria técnica e institucional com a DPM. Em que medida esta parceria contribui para a qualificação da gestão pública nos Municípios do Estado da PB?**

Na medida da essencialidade. Este projeto entende toda dificuldade dos servidores no dia a dia de trabalho e traz as soluções para diversas dúvidas. Essas resoluções são conhecimentos adquiridos que fazem com que o servidor evite erros que poderiam ocasionar prejuízos no âmbito administrativo. Na visão do Tribunal de Contas, a qualificação profissional é o primeiro passo para um desenvolvimento municipal. Essa qualificação está sendo atendida pela Federação através da parceria com a instituição DPM.

**Legisla NEWS: Quais as expectativas têm a FAMUP quanto a esta parceria para os próximos anos?**

Essa parceria firma um dos propósitos de trabalho que a instituição se propõe, que é dar condições aos gestores de atuar de forma eficaz, fazendo com que o desenvolvimento municipal seja constante. A expectativa é alcançar cada vez mais as necessidades dos servidores no que se refere a amplitude de seus conhecimentos, podendo com isso fazer cessar qualquer nível de desigualdade entre os Municípios por falta de qualificação profissional.

**Legisla NEWS: A Escola Paraibana de Gestão Pública, através da parceria firmada com a DPM e o seu Portal Legisla Web, organizou um extenso calendário de treinamentos voltados aos Administradores e Servidores Públicos dos Municípios Paraibanos para o ano de 2015. Qual a importância, no seu entendimento, da participação destes agentes nos citados eventos?**

Torna-se importante na proporção em que o conhecimento é fundamental para a tomada de decisões. O nível de esclarecimento alcançado ao fim de cada treinamento deixa apto o agente a agir com eficiência nas diversas situações do dia a dia. Os cursos, sempre focados em suprir as carências de conhecimento em áreas fundamentais para o andamento da administração, valorizam ainda mais a participação dos servidores no processo de qualificação profissional.

**APOSENTADORIA. REGISTRO DE ADMISSÃO NEGADO PELA CORTE DE CONTAS. RELAÇÃO ENTRE A APRECIÇÃO DE ATO ADMISSIONAL E DE ATO INATIVATÓRIO. SEGURANÇA JURÍDICA.** Ponderação de princípios constitucionais. É ilegal a aposentadoria de servidor que teve o registro de sua admissão negado pelo Tribunal de Contas, mas o ato deve ser registrado desde que, no exame do caso concreto, se verifique o maior peso à proteção das relações jurídicas. Súmula nº 19/2010.<sup>1</sup>

**LICENÇA-PRÊMIO CONVERTIDA EM PECÚNIA. RETENÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA QUANDO A PARCELA POSSUI CARÁTER INDENIZATÓRIO.** Valores pagos pelo Executivo Municipal, a título de licença-prêmio convertida em pecúnia, que não sofreram a devida retenção do Imposto de Renda. Quando o pagamento possui caráter indenizatório, não é devida a retenção. O Serviço de Instrução afastou a sugestão de débito e o aponte. Em anuência a Supervisão, o Ministério Público também opinou pelo afastamento integral do apontamento. Pelo exposto, entende-se que tal aponte deve ser elidido.<sup>2</sup>

**SISTEMA DE COMPENSAÇÃO DE HORÁRIO. ESCALA DE 12 X 36H. NECESSIDADE DE EXPRESSA AUTORIZAÇÃO. INÉRCIA DA ADMINISTRAÇÃO. RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO.** Inércia da Administração em obter autorização para a realização de turno de trabalho superior a 08 horas diárias. Autarquia Municipal foi condenada em processo judicial ao pagamento de adicional de 50% incidente sobre as horas que excedem a 8ª hora diária de trabalho, ainda que realizada em sistema de compensação de horário 12x36h, em razão da inexistência da necessária autorização. Omissão que gerou ônus desnecessário, representando dispêndio mensal aos servidores que realizaram tal jornada, é passível de restituição ao erário.<sup>3</sup>

**CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA PARA REALIZAR SERVIÇOS DE PLANEJAMENTO E RECUPERAÇÃO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PAGAS INDEVIDAMENTE JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL.** Despesa desnecessária, haja vista a existência de servidores capazes de atender a demanda. Infringência aos princípios constitucionais da economicidade e da eficiência. Sugestão de devolução ao Erário. Matéria apontada nos exercícios de 2010 e 2011. Fixação de débito ao Chefe do Executivo Municipal.<sup>4</sup>

1 Processo nº 2120-02.00/08-1, 24ª Sessão Plenária de 13 de Julho de 2010, Relator CONS. ALGIR LORENZON.

2 Processo nº 000769-02.00/11-8, Órgão Julg. SEGUNDA CÂMARA, Relator CONS. ALEXANDRE MARIOTTI, Publicação em 28/03/2014, Boletim nº 353/2014.

3 Processo nº 007069-02.00/11-1, Órgão Julg. TRIBUNAL PLENO, Relator CONS. MARCO PEIXOTO, Publicação em 08/04/2014, Boletim nº 399/2014.

4 Processo nº 008188-02.00/12-6, Órgão Julg. TRIBUNAL PLENO, Relator CONS. RENATO LUÍS BORDIN DE AZEREDO, Publicação em 18/09/2014, Boletim nº 1149/2014.



Escola Paraibana de Gestão Pública

### Agenda de Treinamentos

**MAIO/2015****Dias 20 e 21**

Licitação Pública - Módulo I - Fase Interna e Externa

**JUN/2015****Dias 17 e 18**

Gestão Ambiental Municipal

**JUL/2015****Dias 22 e 23**

Licitação Pública - Módulo II - Dispensas e Inexigibilidades

**AGO/2015****Dias 19 e 20**

Qualificação do Pregoeiro e Equipe de Apoio

**SET/2015****Dia 23**

Comissão de Licitação e Equipe de Apoio

**OUT/2015****Dias 20 e 21**

Elaboração de Leis

**NOV/2015****Dias 18 e 19**

Licitação Pública - Módulo III - Execução de Contratos

**DEZ/2015****Dias 16 e 17**

A Disciplina dos Servidores Públicos: Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar

DELEGAÇÕES DE PREFEITURAS MUNICIPAIS  
Somar experiências para dividir conhecimentos

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DA PARAIBA



Escola Rondoniense de Gestão Pública

### Agenda de Treinamentos

**MAIO/2015****Dias 13 e 14**

A Disciplina dos Servidores Públicos: Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar

**JUN/2015****Dias 10 e 11**

Licitação Pública - Aspectos Práticos Aplicados aos Municípios

**JUL/2015****Dias 29 e 30**

Gestão Tributária Municipal

**AGO/2015****Dias 26 e 27**

Gestão dos Resíduos Sólidos no Município

**SET/2015****Dias 28 e 29**

Elaboração de Leis

**OUT/2015****Dias 29**

Gestão de Pessoal nos Municípios

**NOV/2015****Dias 25 e 26**

Qualificação do Pregoeiro e Equipe de Apoio

**DEZ/2015****Dias 10**

Previdência Própria Municipal - Vantagens e Desvantagens

DELEGAÇÕES DE PREFEITURAS MUNICIPAIS  
Somar experiências para dividir conhecimentos

Associação Rondoniense de Municípios

Informação e Conhecimento voltados à  
**Administração Pública Municipal**

**DPM PN**  
Publicações




Revista  
**LegislaNEWS**

# ASSINE E GANHE

01 exemplar de uma das obras doutrinárias abaixo



**Atendimento ao Cliente**

 **Telefone:** (51) 3093.2410

 **Email de Contato:** atendimento@dpm-pn.com.br

[www.revistalegislanews.inf.br/assinaturas](http://www.revistalegislanews.inf.br/assinaturas)



Desde 1966

DELEGAÇÕES DE PREFEITURAS MUNICIPAIS

Somar experiências para dividir conhecimentos



**DPM *PN***  
Publicações

[www.dpm-rs.com.br](http://www.dpm-rs.com.br)