



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

---

## DOSSIÊ TÉCNICO-INSTITUCIONAL

---

✓ Anexo XIX - Edição Eletrônica nº 21 da  
Revista Bimestral de Direito Municipal

**PARTE 22**

*51* ANOS  
1966-2017

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

— Revista de —

# DIREITO MUNICIPAL

*Artigo*

*A divergência sobre a iniciativa das leis de revisão*



*Estudo de Caso*

*Qual o prazo prescricional das certidões emitidas pelo TCE-RS?*

## EXPEDIENTE

### Revista de Direito Municipal

Edição 21 - Ano 04 - novembro e dezembro de 2016

Periodicidade: Bimestral

Tiragem: 1.000 exemplares

Distribuição Nacional

Fechamento desta edição: 07 de fevereiro de 2017

Prefixo Editorial: 65481

**Diretores Técnicos:** Armando Moutinho Perin  
Bartolomé Borba  
Lourenço de Wallau  
Júlio César Fucilini Pause

**Diretor Editorial:** Everson Carpes Braga

**Coordenadores Editoriais:** Graziela Bellé Lange  
Rafael Edison Rodrigues

**Revisão Editorial:** Bruna Polizelli Torossian

**Designer Responsável:** Luciano Mariante (Massa Criativa)

**Parceira Editorial:**

**DPM PN**  
Publicações

### REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO:

Avenida Pernambuco nº 1001, Bairro Navegantes

Porto Alegre/RS - CEP: 90.240-004

Fone: (51) 3093.2410

### EDITORIAL

A Revista de Direito Municipal 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 de Direito Municipal.

### 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.

## Sumário

Mensagem ao leitor	02
Gerenciar pessoas no setor público: um desafio psicossocial <b>Natália Andreis Moura e Dirce Teresinha Tatsch</b>	03
Jurisprudência do TCE	08
A necessidade de motivação para transferência de lotação de empregados públicos e estabilizados <b>João Felipe Lehmen</b>	09
Jurisprudência do TCU	10
A divergência sobre a iniciativa das leis de revisão <b>Vanessa Marques Borba</b>	11
Parcelamento do Solo: áreas obrigatórias no loteamento, como requisito da Lei de Parcelamento do Solo. Equipamentos urbanos, equipamentos comunitários e espaços livres (parte 3) <b>Vivian Lítia Flores</b>	14
Acontece pela DPM	16
Páginas Azuis – Perguntas e Respostas <b>Rafael Edison Rodrigues</b>	17
Glossário do TCE-RS comentado <b>Vivian Lítia Flores</b>	19
Estudo de Caso – Qual o prazo prescricional das certidões emitidas pelo TCE-RS? <b>Orlin Ivanov Goranov</b>	20
Estudo de Caso – Responsabilidade Tributária: ISS de Cartórios e Tabelionatos <b>Orlin Ivanov Goranov</b>	26
Estudo de Caso – Inconstitucionalidade de lei que fixa subsídios dos agentes políticos sancionadas e publicadas após as eleições municipais <b>Vanessa Marques Borba</b>	28
Estudo de Caso – Taxista eleito Vereador pode exercer o mandato? <b>Vivian Lítia Flores</b>	30
Acontece pelo Brasil	31
Verbetes <b>Lourenço de Wallau</b>	32
Breves comentários à jurisprudência <b>Graziela Bellé Lange</b>	33
Calendário de treinamentos da DPM Educação	34

## Caro leitor,

Nesta vigésima primeira edição trazemos como destaque Estudo de Caso que aborda tema de grande interesse dos Gestores Municipais: “Qual o prazo prescricional das certidões emitidas pelo TCE-RS?”. Não menos importantes, outros Estudos de Caso ilustram as páginas desse periódico, os quais são assim intitulados: “Responsabilidade Tributária: ISS de Cartórios e Tabelionatos”, “Inconstitucionalidade de lei que fixa subsídios dos agentes políticos sancionadas e publicadas após as eleições municipais” e “Taxista eleito Vereador pode exercer o mandato?”.

A fim de tornar ainda mais interessante a leitura, contamos com o artigo “Gerenciar pessoas no setor público: um desafio psicossocial”, que nos permite pensar sob a ótica dos profissionais de psicologia e ampliar a nossa visão comumente apenas jurídica das questões que permeiam o tema.

A Revista conta, ainda, com outros dois artigos: “A necessidade de motivação para transferência de lotação de empregados públicos e estabilizados” e “A divergência sobre a iniciativa das leis de revisão”.

A série de textos sobre o parcelamento do solo aborda, nesta edição, a questão atinente às áreas obrigatórias no loteamento, como requisito da Lei de Parcelamento do Solo, com a análise do que são equipamentos urbanos, equipamentos comunitários e espaços livres.

Seguem, como nas edições anteriores, nossas seções destinadas à Jurisprudência do TCU e TCE-RS, Breves Comentários à Jurisprudência, Acontece pelo Brasil e na DPM, Páginas Azuis - Perguntas e Respostas, Glossário Comentado do TCE-RS e Verbetes.

Ao final, divulgamos o Calendário de Treinamentos da DPM Educação para os próximos meses.

A todos, excelente leitura!

Equipe DPM

# Gerenciar pessoas no setor público: um desafio psicossocial<sup>1</sup>

**Natália Andreis Moura**

*Acadêmica do curso de Psicologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Passo Fundo, 2016*

**Dirce Teresinha Tatsch**

*Professora Mestre do Curso de Psicologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Passo Fundo, orientadora do trabalho*



## Contextualizando esta História

Este estudo integra um projeto maior de pesquisa aprovado pelo Comitê de Ética cuja denominação foi “Psicologia de Trabalho: Experiência de Psicologia no Mundo do Trabalho”, tendo como responsável o Professor Dr. Hélio Possamai, na disciplina de Trabalho II, junto a Universidade de Passo Fundo, o professor em questão foi também orientador do Estágio Curricular Supervisionado em Psicologia Social e do Trabalho, desta acadêmica, trabalho este que resultou nos dados que serão apresentados neste trabalho. Para que o desenvolvimento da pesquisa pudesse acontecer, entrou-se em contato com o Prefeito Municipal e, após a sua autorização, obteve-se o acesso às descrições de cargos existentes, sendo possível o levantamento detalhado de cargos e funções, além destes dados, neste um ano de estágio observou-se várias questões importantes referente ao funcionamento administrativo da prefeitura de modo geral, que também serão abordadas neste trabalho.

Cabe ao conjunto da sociedade brasileira garantir que o Estado possa prover condições essenciais para o exercício da cidadania. Os servidores públicos, especialmente, devem cumprir à risca essa tarefa, por ser imperativo ético, moral e legal.  
Braga, 1998

Os Municípios fazem parte do panorama político brasileiro desde meados de 1800; estudos de Meirelles (1998) relatam que no “[...] Período colonial [...] as Municipalidades desde então tiveram inegável influência nas organizações políticas que se ensaiavam no Brasil, arrogando-se, por iniciativa própria, relevantes atribuições de governo, de administração e justiça [...]” (MEIRELLES, 1998, p. 34).

No Brasil, segundo Antunes (2001), as primeiras experiências sistemáticas de aplicação da Psicologia às

questões do trabalho se deram na década de 20 do século XX, quando foram lançadas as bases para o desenvolvimento desse campo de atuação, cuja aceleração se deu, a partir dos anos 30. As aplicações de testes no Brasil, com o objetivo de selecionar pessoas para ofertas de emprego, se expandiram rapidamente, em especial nas empresas ferroviárias.

Quanto ao lugar onde vivem os homens, o município, foi apenas no ano de 1988 que a Constituição Federativa do Brasil, denominada popularmente de “Constituição Cidadã” foi promulgada e “[...] concedeu aos Municípios [...] ampla liberdade na organização de seu governo e lhe atribuiu larga capacidade impositiva tributária e lhe assegurou autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.” (BARRETO apud MEIRELLES, 1998, p. 16).

Nesse momento, manifesta-se, no cenário nacional, a importância do elemento humano, uma vez que

[...] então criados os serviços públicos municipais, surge, como decorrência natural, a exigência do elemento humano para executá-los, segundo as normas da Administração e as necessidades dos administrados. Esse elemento humano, recrutado na forma da lei, é que constitui o pessoal administrativo municipal, integrado pelos servidores municipais (MEIRELLES, 1998, p. 443).

O caso que se verá, a seguir, acontece em um município de pequeno porte, localizado nos Campos de Cima da Serra, do Estado do Rio Grande do Sul. Sabendo que nenhum município é capaz de funcionar sem o fator humano, seja como prestadores de serviços, seja como cidadão dependente de tal serviço, esses aspectos chamaram a atenção de uma estudante de psicologia a qual sentiu a necessidade de fazer um estudo para verificar a possibilidade de implantação de um setor responsável pela gestão de pessoas, visando uma melhora nos serviços prestados por parte dos funcionários públicos municipais no exercício das políticas públicas.

Vale lembrar que a respeito dos funcionários públicos municipais, há fatores muitos importantes a serem considerados como, por exemplo:

[...] a gestão de pessoas no setor público possui algumas particularidades. Ao contrário do que acontece no setor privado, onde o gestor pode contratar indivíduos que apresentem características vantajosas para a empresa, no setor público, a lei exige que as contratações sejam feitas mediante concursos públicos. É por esse motivo que no âmbito do setor público ações de desenvolvimento profissional são cruciais, pois os elementos podem aprender a progredir na carreira, e não aprendem só a cumprir as suas funções atuais de forma mais eficaz. Os responsáveis pela gestão de pessoas no setor público devem saber motivar os funcionários, para que estes sintam que são uma peça importante na empresa. Se isto acontecer, seguramente terão um melhor desempenho no trabalho. Além disso, a área de gestão de pessoas tem também a responsabilidade de exercer práticas de gerenciamento, planejamento, avaliação e recompensas, criando e mantendo um ambiente profissional e positivo na organização (GUIMARÃES, 2016b).

## Vivências, teorias e práticas

A iniciativa deste estudo, veio do fato de a atual estudante de psicologia já ter concluído o curso de Direito e, em virtude disso, tido a oportunidade de trabalhar na

Prefeitura objeto do estudo como assessora administrativa em um cargo comissionado, também denominado de “CC”, junto ao setor jurídico, mais precisamente na Procuradoria Municipal. Posteriormente, atuou como estagiária junto à Secretaria Municipal de Saúde. Essas experiências aliadas ao vínculo atual como estudante de Psicologia, e a oportunidade de realizar o Estágio Curricular Supervisionado em Psicologia Social e do Trabalho, objeto deste estudo, fomentou ainda mais o desejo de aperfeiçoar suas investigações com respeito aos quadros funcionais da gestão municipal, bem como qual poderia ser a contribuição dos olhares da Psicologia para o serviço público e a qualificação da gestão pública municipal.

Num primeiro momento, buscou-se mostrar para os gestores (prefeito e secretários) qual seria a função de um setor de gestão de pessoas em uma administração municipal. Entretanto, o professor supervisor e a aluna perceberam que era necessário o apontamento de dados qualitativos e quantitativos, no sentido de esclarecer a proposta e justificar a importância e a necessidade de um ato como este.

Para tal, surgiram os questionamentos de como deveria ser realizado este levantamento de dados. A resposta veio rápida, logo após a análise dos dados fornecidos pelo Setor de Pessoal do município. A aluna, então, propôs um roteiro de questões que procurava verificar os afazeres de cada funcionário, incluindo-se no instrumento atividades, funções e cargos exercidos. Os dados desses aspectos foram recolhidos dos três planos de cargos e salários existentes na Prefeitura atualmente.

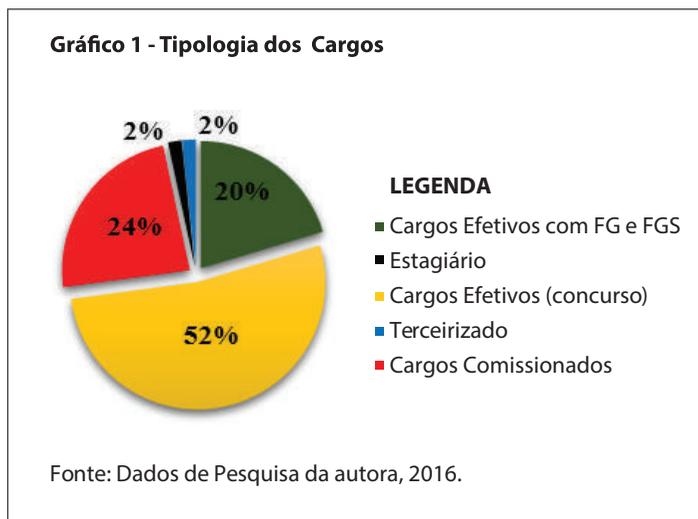
Foram entrevistadas no total 150 (cento e cinquenta) funcionários, correspondendo a todas as Secretarias (9 neste caso) e mais o gabinete do prefeito. As secretarias estudadas foram: Administração; Planejamento; Fazenda; Obras e Viação; Agricultura e Meio Ambiente; Indústria e Comércio; Educação, Cultura e Desporto; Saúde; Ação Social e Habitação.

Cabe destacar que o questionário para as Secretarias em que o número de funcionários é menor (Administração; Planejamento; Fazenda; Agricultura e Meio Ambiente; Indústria e Comércio e; Ação Social e Habitação), a própria acadêmica entrevistou todos os sujeitos, já nas Secretarias com um número maior de trabalhadores (Obras e Viação, Educação, Cultura e Desporto, e a Saúde) optou-se por entrevistar os funcionários que estão diretamente ligados ao setor administrativo, posto que este é o foco do presente trabalho.

O instrumento, um questionário, foi elaborado de forma simples e objetiva, conforme a orientação dos critérios apresentados por Gil (2010), tendo sido construído com base nos dados encontrados nos Planos de Cargos e Salários do Município. Isto é, a descrição de cargo prevista na Lei foi sintetizada através de itens que deveriam ser assinalados pelos entrevistados a respeito de suas funções, executadas no cotidiano e as funções previstas na legislação vigente. Acaso o entrevistado executasse outras funções, havia um espaço no questionário para que o mesmo descrevesse essas situações.

Este levantamento de dados contemplou Cargos Concursados, Cargos Comissionados (CCs) e Cargos com Função Gratificada (FGs) das Secretarias estudadas.

Na sequência deste trabalho, apresentam-se em gráficos os dados levantados.



O total de entrevistados (150) abrangeu 59 (cinquenta e nove) cargos, os quais foram devidamente analisados, nas suas funções, subdivididos em Cargos Comissionados (CCs), Cargos Efetivos ou Concursados, Cargos Efetivos que recebem uma Função Gratificada (FGs), bem como Terceirizado e Estagiário, sendo importante destacar que destes dois últimos foi entrevistada apenas uma pessoa de cada cargo.

O estudo permitiu identificar que o município estudado conta com 92 (noventa e dois) cargos previstos nos três Planos de Carreira dos Servidores Municipais que estão vigentes na atualidade, não se incluindo as funções exercidas por estagiários e terceirizados na listagem desses cargos.

Analisando os dados levantados e a lei em vigor, identificou-se que existem cargos que são ocupados somente por funcionários efetivos (com ingresso por concurso público), enquanto outros cargos podem ser exercidos tanto por CCs quanto por FGs, ficando a critério da administração preenchê-los da forma que melhor convier à gestão. Nesse caso, não se pode esquecer que há, também, questões político-partidárias diretamente envolvidas. No entanto, a expectativa ideal é de que os agentes políticos entendam conforme Broxado (2012) que:

[...] ao Estado não basta definir o que, como, quanto e quando fazer. É igualmente importante fazer as escolhas certas na contratação de pessoal em cargos comissionados e funções gratificadas, em quantidade e qualidade técnica, de assessoramento, do corpo operacional, das lideranças intermediárias etc., os quais irão definir as prioridades, os projetos e tocar os Planos de Ação (BROXADO, 2012, p. 49).

Ou seja, as ações e os projetos não se restringem aos compromissos partidários de distribuição de cargos apenas.

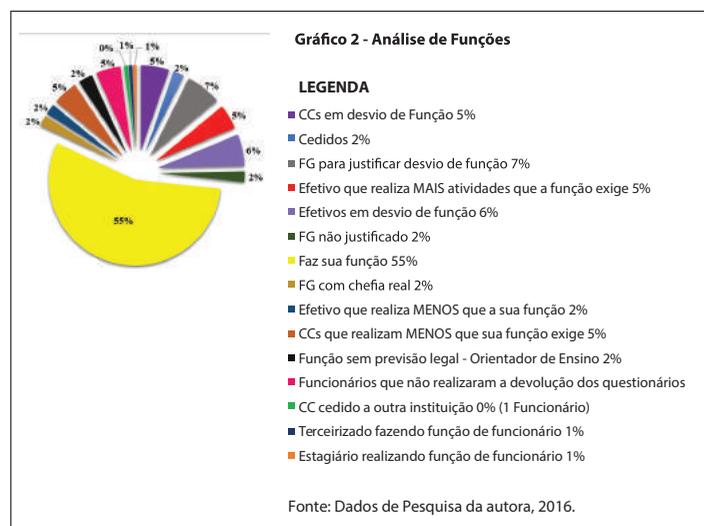
Outro dado a ser analisado, neste estudo, é o de que se observou durante as entrevistas: os cargos ocupados pelo

estagiário e pelo funcionário terceirizado, na realidade, eram de extrema responsabilidade, respectivamente, análises de situações e relatórios do programa Bolsa Família e responsável pelo almoxarifado da secretaria na qual atuava. Este fato, de imediato, aponta a necessidade de se reavaliar a situação fática, no sentido de que nesses locais com essas responsabilidades são necessários funcionários de carreira, ou seja, efetivos. Enfim, cabe a constatação, de que as análises de funções, efetuadas pela instituição estudada, podem não ter sido realizadas de forma correta.

Respaldados em Marras (2011), identifica-se que:

A análise de Função fornece o Universo de informações que compõem a base de todo o sistema a ser implantado. E, em outras palavras, o estudo inicial das atividades exercidas pelo empregado; a clara definição de suas atribuições e das principais exigências de ordem mental, de responsabilidade, de conhecimento e demais requisitos exigidos pelo cargo (MARRAS, 2011, p. 81).

Antes de se trazer o próximo gráfico, é válido dizer que nesse estudo, pelo fato de terem sido aplicados questionários para análise de função, foi possível perceber, também, a necessidade de se rever as descrições das funções, pois muitas delas são amplas e, até mesmo, genéricas demais. Ou seja, acredita-se que para que um sistema de avaliação, como no caso dos estágios probatórios possa ser fidedigno, faz-se necessário rever as descrições de funções, de forma que a análise das mesmas, seja capaz de fornecer todas as respostas aos questionamentos do sistema avaliativo (MARRAS, 2011).



Os dados apresentados acima, permitem vislumbrar de forma clara e positiva, o fato de que na época em que a pesquisa foi realizada, 55% dos funcionários estavam de fato executando a sua função, vale lembrar, no entanto, que não foi analisada a qualidade do serviço prestado pelos mesmos.

Quanto aos demais elementos do gráfico, pode-se visualizar que os 45% restantes dos entrevistados oscilam em grau decrescente entre: FG para justificar desvio de função (7%); efetivos em desvio de função sem o recebimento de FG (6%); funcionários efetivos que realizam mais atividades do que a sua função exige, sem o recebimento pecuniário por isso (5%); CCs que realizam menos que a função exige (5%); CCs

em desvio de função (5%); funcionários que não devolveram o questionário (5%).

Na sequência, com os escores de 2% temos as seguintes situações: FGs não justificadas; efetivos que realizam menos que a sua função; função sem previsão legal (orientador de ensino); efetivos cedidos para outras instituições e de forma positiva; tem-se aqui também o caso dos FGs que estão em cargos de chefia e desempenham estas funções de forma satisfatória e remunerada adequadamente.

Concluindo essa análise, tem-se percentuais de 1% para as demais situações identificadas: Terceirizados e estagiários fazendo funções de funcionário que deveria ser efetivo e CC cedido para outra instituição.

Nesse contexto, deve-se estar ciente de que para um bom trabalho acontecer é necessária a real colaboração de todos. Sendo assim, recorre-se aos ensinamentos de Mañas (2009):

[...] falar de pessoas implica categoricamente envolver-se com a complexidade, a subjetividade e a diversidade, entre outras coisas. Falar de pessoas nas organizações caracteriza ter de conhecer os meandros do poder, da competência, das habilidades, para ficar em alguns pontos. Abordar a gestão estratégica de pessoas incluir-se em uma visão de mundo que obviamente não a realidade de cada um dos envolvidos, tanto particularmente quanto na organização em que se est inserido para sobrevivência. Imagine a dificuldade dessas pessoas, em suas organizações, gerindo outras num ambiente de extremas influências mútuas (apud MARRAS, 2009, p. XVI; PREFÁCIO).

Na gestão pública, é pertinente e necessária a revisão de nomenclatura de cargos, bem como as funções desempenhadas pelos detentores desses cargos em questão; conforme Oliveira (2013):

A descrição de cargos um processo que consiste em determinar, pela observação e pelo estudo, os fatos ou elementos que compõem a natureza de um cargo e o tornam distinto dos outros cargos existentes na organização. De forma geral, ela define algumas responsabilidades principais e uma lista de tarefas que o ocupante do cargo deve desempenhar. O cargo expresso por meio da determinação das qualificações, juntamente com requisitos básicos, como experiência, escolaridade, responsabilidade, conhecimento técnico, condições de trabalho e outros fatores exigidos de seu ocupante para seu efetivo desempenho. A relação das responsabilidades ou tarefas de um cargo chama-se descrição do cargo. A descrição de cargo fornece informações que servirão de base para obter o máximo de dados possível que serão utilizados para fins de remuneração, seleção, treinamento etc. (OLIVEIRA, 2013, p. 06).

Sendo assim, o gráfico ainda indica que há necessidade de realizar a readequação de FGs, ou seja, apesar de se ter pessoas desempenhando uma chefia real essas representam apenas 2% do nosso gráfico, em contrapartida temos 7% dos entrevistados recebendo o FG para justificar desvio de função e outros 2% sequer tem justificativa para o seu recebimento, uma vez que os funcionários que o recebem realizam apenas a atividade descrita na função para a qual foram nomeados mediante concurso público.

A Lei Municipal vigente prevê que para recebimento de Função Gratificada o servidor/funcionário efetivo deve desempenhar cargos de direção, chefia e/ou assessoramento,

portanto, o funcionário que a recebe deve estar capacitado para ser um bom líder, devendo mostrar-se mais comprometido, uma vez que serve como exemplo para os demais funcionários por quem for diretamente responsável. Por conseguinte, observa-se que a Lei Municipal não está sendo seguida na sua integralidade, e os gestores encontram-se com algumas dificuldades no sentido de assumirem a sua real função de administrar os bens públicos.

A pesquisadora, durante o seu estágio e a realização desse estudo, deparou-se com uma situação inesperada – a existência de um cargo que não tinha a descrição de funções que se teria de desempenhar. Denominado de Orientador de Ensino (vinculado à Secretaria da Educação, Cultura e Desporto) não era desempenhado por uma, mas por cinco pessoas (estão representados no gráfico como 2%), esta questão foi apontada aos gestores e, até a conclusão do trabalho de estágio, não havia nenhuma previsão de quando esta situação seria regulamentada, deixando em aberto o questionamento: ‘Como poderia alguém fazer qualquer tipo de cobrança dessas pessoas se não está claro o que os mesmos devem fazer?’

Durante a realização dessa pesquisa, apesar de não ser o foco principal do trabalho, foi possível à pesquisadora observar a falta de comunicação entre funcionários e a dificuldade em saber a função executada por seus colegas de equipe, bem como os objetivos a serem alcançados pelo setor, uma vez que de modo geral não são realizadas reuniões de equipe. Os esclarecimentos possíveis, nessas reuniões, acarretariam a realização de um trabalho integrado, compartilhando ideias e atividades, vivenciando como é importante de se trabalhar em equipe, buscando-se a solução das dificuldades que se apresentam no cotidiano. Há também a identificação da falta de planejamento no encaminhamento dos servidores a outros locais de trabalho, remanejamento, troca de secretarias/setores realizados de forma aleatória sem que haja um diálogo com o funcionário e com Secretário/Chefe do local onde o mesmo está sendo encaminhado, falta de planejamento para sua entrada na nova Secretaria/Setor etc., questões estas que certamente ocasionam problemas/dificuldades no funcionamento do local e/ou no desempenho do funcionário.

Na atualidade, a estrutura organizacional deve enfatizar a rede de comunicação, que é um organismo vivo estruturado em sistemas:

A estrutura organizacional formal prevê uma rede de comunicação que obedece a uma hierarquia predeterminada, a partir de cargos e funções exercidos nos diferentes níveis da empresa. Entretanto, a comunicação expande-se para além dos organogramas e transgride, no melhor sentido, a rigidez de um sistema de comunicação delineado previamente. [...] fatores que afetam e influenciam o processo comunicacional interno da organização, destacando o Sistema Tecnológico, o Sistema Instituição e o Sistema Sentimento. O Sistema Tecnológico envolve equipamentos e procedimentos de ordem técnica (comunicação de dados); o Sistema Instituição refere-se a normas, processos, políticas, princípios e valores organizacionais, consistindo na identidade normativa; e o Sistema Sentimento relaciona-se com padrões e atitudes dos grupos internos, representando a comunicação expressiva da instituição (WELS, 2005, p. 80).

Com todos esses registros e dados apresentados, a cada momento ficava mais nítido para a pesquisadora a necessidade de um setor de Gestão de Pessoas, onde se deve aplicar as palavras de Veloso (apud MARRAS, 2009):

A gestão de pessoas nas organizações, pela sua própria concepção e ligação com o elemento humano, segue a mesma tendência das discussões atuais sobre o posicionamento dos sujeitos sociais no contexto em que vivem. Essa consideração tem como implicação direta a necessidade de se compreender as interações e as relações dos sujeitos, bem como a forma com que os indivíduos, na sua particularidade, reagem às transformações macrossociais, pois essas transformações afetam de modo direto a maneira como a gestão de pessoas irá ocorrer no ambiente organizacional. Sob este prisma de análise, a gestão de pessoas nas organizações carece continuamente de reflexão sobre as grandes tendências na forma como a sociedade se configura, sem perder a ligação com o indivíduo e seu comportamento no cotidiano (VELOSO, 2009, p. 01).

Outra questão que se destaca na avaliação feita é a dificuldade que os gestores têm em compor cargos e funções de forma que os mesmos estejam em harmonia com as necessidades da administração. Nesse sentido, aponta Oliveira (2013) que

[...] a composição do cargo é a base para estabelecer critérios e técnicas de remuneração e recrutamento. Existem cargos cuja análise mais complexa; entre eles, sobressaem os da área científica e técnica. Alguns cargos são de uso geral e podem existir dentro de diferentes departamentos, são eles: secretária, assistente, auxiliar etc. Os ocupantes de um mesmo cargo podem ter atribuições (ou funções) diferentes uns dos outros. Dado esse motivo, costuma distinguir cargo de função. Cargo: a ocupação oficial do empregado. Função: sua atribuição específica, ou conjunto de atribuições. Por exemplo, pode haver um número grande de auxiliares administrativos, assistentes administrativos e secretárias, como ocupação oficial do empregado, enquanto cada um deles pode ter funções diferentes dos demais (OLIVEIRA, 2013, p. 6).

Somando-se a essas ponderações a respeito dos cargos e das funções, tem-se clareza de que são necessárias mudanças nas concepções da administração pública. Seria interessante pensar-se na elaboração de um plano de trabalho, com metas a serem alcançadas, responsabilidades a serem assumidas, vinculação entre atividades realizadas e áreas de atuação, o que de fato caracteriza as funções de um setor de Gestão de Pessoas. O RHPortal (2015) elenca as seguintes atividades:

[...] Dentre as dezenas de atividades do Gestor de RH, listamos as primeiras que darão um norte à criação do RH: 1) Entenda o negócio da empresa, os conceitos, objetivos, valores e condutas; 2) Procure discutir com a alta administração sobre valores que deverão ser reforçados e os que deverão ser alterados; 3) Estabeleça e escreva as Políticas de RH; 4) Defina e estruture o Regimento Interno da empresa e o Código de Ética; 5) Estruture o Plano de Cargos, descrevendo cargos, funções, perfil, qualificações e competências; 6) Defina as políticas de recompensa: plano de carreira, benefícios, reconhecimento e recompensa, visando aumentar a motivação e busca por resultados; 7) Defina as necessidades de treinamentos e planos de desenvolvimentos dos funcionários; 8) Meça os retornos obtidos com os treinamentos através de Avaliações de Desempenho; 9) Faça pesquisas de Clima Organizacional e Avaliação 360 graus para identificar problemas e resolvê-los; 10) Use softwares para acompanhar os processos e acompanhar cada colaborador; além de testes para identificação de competências e perfil profissional (RHPORTAL, 2015).

Com essa visão de gestão, obviamente fica clara a necessidade não se gerir apenas serviços, mas também,

e principalmente, pessoas; e uma forma de se fazer isso é contratar um profissional habilitado (MARRAS, 2011).

[...] encontrar um profissional para gerir estrategicamente as pessoas, no verdadeiro sentido do termo. [...] contribuir diretamente, pelas suas ações, nos resultados organizacionais, o que significa centralizar o foco de suas preocupações no diagnóstico das macronecessidades do trabalhador, atendê-las e obter das pessoas, em contrapartida, o máximo de desempenho, comprometimento, produtividade e qualidade, missão nuclear do gestor estratégico de pessoas. [...] ter um olhar e uma compreensão generalizados de todos os subsistemas organizacionais, para estar mais bem capacitado a raciocinar na lógica de cada área em particular (MARRAS, 2011, p. 249).

Ao falar em gestão de pessoas, faz-se necessário, também, pensar em treinamento, qualificação e motivação.

Nesse caso, a pesquisadora, pelo fato de ter atuado alguns anos no serviço público, passou por alguns desses momentos de “treinamento motivacional”, mas, apesar de várias empresas terceirizadas serem contratadas para fazer esse trabalho junto aos funcionários, tal trabalho não tem sido eficaz já que a devolução da avaliação em nenhum momento foi repassada para os funcionários, impossibilitando que os mesmos entendam o sentido de tal trabalho. Nesse estudo, da mesma forma, não foi possível, até o momento, retornar aos entrevistados os dados e resultados identificados.

Essa dificuldade se fortalece nas ideias de Marras (2011) que reforçam a importância das pessoas, pois “[...] motivação um processo endógeno nos indivíduos, em que cada um desenvolve ‘formas motivacionais distintas em momentos distintos’ e reconhece que essas forças afetam diretamente sua maneira de encarar o trabalho e suas próprias vidas”. O autor complementa com clareza e propriedade que:

[...] deve implantar para trabalhar o campo motivacional: 1. Estimular os trabalhadores a atingirem seus objetivos pessoais e profissionais. 2. Não desmotivá-los com ambientes, condições ou políticas inadequadas. 3. Propiciar condições financeiras, físicas e psicológicas a ponto de permitir atingir um nível médio de qualidade de vida muito próximo do desejado (MARRAS, 2011, p. 279).

O que, certamente, qualifica a relação e a prestação de serviço em qualquer nível é o tema do *feedback* que nada mais é do que um parecer sobre uma pessoa ou grupo de pessoas na realização de um trabalho com o intuito de avaliar e qualificar o seu desempenho (GUIMARÃES, 2016a).

Então, pode-se considerar o *feedback* como uma retroalimentação, isto é, alimentar de volta a pessoa – saber como está seu desempenho, uma vez que as pessoas precisam saber o que seus chefes pensam sobre elas. Portanto, a partir do momento em que você é um chefe, o mais importante a fazer é avaliar essas pessoas em tempos certos, por exemplo, semestralmente. E avaliar significa dizer a ela exatamente quais são os pontos fracos e os fortes, no que você quer que ela melhore e o que ela tem que aprender (MOURA, 2013).

O levantamento de dados, análises e reflexões até o momento apresentados neste trabalho, reforçam, novamente,

a importância de se institucionalizar um setor de ‘gestão de pessoas’ na Prefeitura Municipal estudada, ampliando os focos de compreensão do que seja a gestão, quem são os funcionários, quais os setores envolvidos etc., permitindo-se saber o que é necessário para qualificar sempre mais e melhorar o sistema público de prestação de serviços.

Uma premissa possível, nesse caso, é a perspectiva de um trabalho em rede de serviços, com interação e corresponsabilidades entre as secretarias. Muitas vezes, uma mesma família necessita do trabalho de mais de uma secretaria, comprovando que se as mesmas trabalharem em conjunto, a probabilidade de os problemas serem sanados com maior rapidez e de forma efetivamente resolutiva é significativamente maior.

Segundo Lucci e Marinucci (2007), o trabalho em rede possibilita aproveitar integralmente as habilidades e capacidades dos indivíduos, por isso

[...] tornou-se cada vez mais comum falar de “trabalho em rede”, enquanto nova forma de organização das atividades humanas. A simbologia da “rede” significativa para a compreensão do conceito: a rede não é apenas a soma de cordas. É uma maneira de entrelaçar as cordas de tal modo que, juntas, conseguem adquirir potencialidades que ultrapassam as capacidades individuais de cada uma delas. Em outras palavras, o trabalho em rede, além de ser uma forma privilegiada para somar forças, é também uma maneira de trabalhar de forma articulada que permite desdobrar as habilidades dos sujeitos envolvidos, garantindo uma maior eficácia no trabalho e maior eficiência nos resultados (LUCCI; MARINUCCI, 2007, p.1).

É evidente que atuar nas organizações requer, conforme Zanelli e Bastos (p. 482), persistência do psicólogo e integração multiprofissional, requer ter presente que, se as organizações propõem participação, elas precisam combater autoritarismos, privilégios, preconceitos e injustiças, aceitando as diferenças e conciliando os múltiplos interesses, com vistas ao bem coletivo. Isso pressupõe trabalhar com mudanças a partir do que existe. Pressupõe, ainda, compreender a organização como um fenômeno psicossocial, em todas as suas implicações - uma construção histórica e social.

### **Se fosse para concluir agora...**

Afinal, depois de observações e conclusões aqui apresentados, o que se tem para inserir, pensando na perspectiva das contribuições da psicologia no contexto da gestão de pessoas no setor público, são as ideias de Pôncio e Machado (2016) com as quais a autora do texto concorda plenamente:

Um gestor, tendo como formação base a Psicologia, deve estar atento ao fato de que pessoas, independente do papel assumido na sociedade, se relacionam com pessoas e não com papéis. Ao observar a coerência entre o seu discurso e a sua prática, num exercício constante de desenvolvimento dos valores humanos e de proposição de um ambiente laboral favorável à manutenção da saúde mental, terá maior êxito na otimização do potencial humano, na interação com o funcionário/trabalhador, numa perspectiva não só individual, como social e de grupo, considerando que o mundo do trabalho seja na esfera pública ou privada, é sempre um contexto de coletividade, de produtividade e de cada vez mais competitividade. Para trabalhar

com essas questões, o gestor deve possibilitar aprendizado, exercitando com os trabalhadores (chefias/coordenadores e subordinados) soluções e melhorias efetivas e eficazes, bem como melhor convivência grupal numa conscientização da necessidade de se conciliar as competências técnicas com respeito ao outro e a ética profissional, no contexto das relações de trabalho (PÔNCIO; MACHADO, 2016, p.11).

Garcia e Ramos (2016) afirmam, ainda, que o psicólogo como gestor consegue avaliar melhor o impacto das ações nas pessoas, uma vez que

[...] deve ter esse olhar bem atento, com sua equipe e com toda a empresa, auxiliando demais gestores que não tem essa formação. [...] o psicólogo também tem que saber ouvir o que não está dito e ler no ambiente aquilo que não está claro, pois nossa formação nos dá ferramentas para entender o contexto e poder atuar. [...] é ouvindo, acolhendo e dando feedback que o/a psicólogo/a contribui para desenvolver, genuinamente, as pessoas. Como gestor/a o/a psicólogo/a conduz suas equipes de trabalho, cuidando da qualidade de comunicação e relacionamento interpessoal, para alcançar a realização dos projetos da gestão (GARCIA; RAMOS, 2016, p.7).

Nesta perspectiva a Psicologia poder e deve contribuir para a qualificação dos serviços públicos municipais, sendo a gestão de pessoas peça chave para a melhoria das relações internas e externas de qualquer organização. Portanto, busca-se a visão de priorização do desenvolvimento da pessoa, por meio de mudanças planejadas e participativas, nas quais o homem possa adquirir maior controle de seu ambiente. O crescimento individual a que se pretende deve conduzi-lo a apreender sua inserção nas relações do grupo com a estrutura organizativa e com a sociedade.

Pretende-se enfatizar essa constatação de que a gestão de pessoas diz respeito aos fazeres do psicólogo na atualidade, especialmente daquele que tem um compromisso ético e cidadão com as intervenções psicossociais, ou seja, aquelas que respondem às demandas das mais diversas realidades sociais.

## NOTA

1 Artigo científico apresentado ao Curso de Psicologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial para obtenção de título de bacharel em Psicologia, 2016.

## REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Maria Aparecida Makino. A Psicologia no Brasil: Leitura Histórica sobre sua Constituição. São Paulo: Unimarco/Educ, 2001.
- BRAGA, Douglas Gerson. Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1998.
- BROXADO, Silvio Silva. Análise comparativa do quantitativo dos cargos comissionados e funções gratificadas no período de 1995 a 2011 no Governo do Estado de Pernambuco, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/10575>>. Acesso em: 2 jun. 2016.
- EQUIPE ATLAS. Constituição da república federativa do Brasil: de 5 de outubro de 1988. 39. São Paulo: Atlas, 2014.
- GARCIA, Nilvia; RAMOS, Márcia Ziebell. Psicologia na gestão: conciliando interesses, mediando relações. Revista EntreLinhas, a. XVI, n. 72, jan./fev./mar./abr. 2016. Conselho regional de Psicologia do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 5. ed. São Paulo:

Atlas, 2010. GUIMARÃES, Dilva; CABRAL, Paulo. Significado de Feedback. Significados. Disponível

em: <<http://www.significados.com.br/feedback/>>. Acesso em: 01 jun. 2016a.

GUIMARÃES, Dilva; CABRAL, Paulo. Significado de Gestão de Pessoas. Significados. Disponível em <<http://www.significados.com.br/gestao-de-pessoas/>>. Acesso em: 01 jun. 2016b.

LUSI, Carmem; MARINUCCI, Roberto. Notas sobre o trabalho em rede. Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios – CSEM. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.csem.org.br/pdfs/notas\\_sobre\\_trabalho\\_em\\_rede.pdf](http://www.csem.org.br/pdfs/notas_sobre_trabalho_em_rede.pdf)>. Acesso em: 17 jun. 2016.

MARRAS, Jean Pierre. Gestão estratégica de pessoas: conceitos e tendências. Saraiva, São Paulo: 2009. [VitalSource Bookshelf Online].

MARRAS, Jean Pierre. Administração de recursos humanos: do operacional ao estratégico. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

## Jurisprudência



(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)

**CONTROLE DE PONTO. SERVIDORES NOMEADOS PARA CARGOS EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO QUANTO AO CONTROLE DE FREQUÊNCIA DOS SERVIDORES NÃO SUJEITOS AO PONTO. FALHA DE CONTROLE INTERNO.** Relativamente ao item 1.4 do Relatório de Auditoria, trata de apontamento relacionado à ausência de “registro de comparecimento ao trabalho pelo ponto ou outra forma de controle de frequência” relativamente aos servidores nomeados para os cargos em comissão de Supervisor de Unidades Bibliotecárias e Chefe de Equipes de Suporte. A Equipe de Auditoria, entendendo que houve infringência ao artigo 53 do Estatuto dos Servidores do Município, sugeriu glosa da remuneração percebida pelos respectivos servidores. A Instrução Técnica e o Ministério Público de Contas anuíram o Relatório da Auditoria. Examinando a matéria, em especial os esclarecimentos prestados pelo Administrador e o Estatuto dos Servidores do Município, entendo pelo afastamento da glosa proposta, tendo em vista que a própria Lei, no seu artigo 56 dispõe que os servidores no exercício de cargo em comissão ou função gratificada não se sujeitam ao controle do ponto. Entretanto, mantenho o apontamento como falha de controle interno, uma vez que nos autos não há evidência de regulamentação quanto ao controle de frequência dos servidores não sujeitos ao ponto, nos termos previstos no caput do artigo 53, em conjunto com o inciso II do mesmo Estatuto, cabendo recomendação ao atual Gestor e à Unidade de Controle Interno do Município para que adotem providências no sentido de regularizar o apontamento.<sup>1</sup>

**DEFICIÊNCIAS NO CONTROLE DE ESTOQUE. NECESSIDADE DE UM CONTROLE EFETIVO E INDIVIDUALIZADO DE ESTOQUE, POR PRODUTO, TEMPESTIVO E CONFIÁVEL, QUE POSSIBILITE A CERTIFICAÇÃO DA AQUISIÇÃO, DO DESTINO E DA FINALIDADE DOS MESMOS.** Infração ao artigo 74, IV, da Constituição. [...] A respeito, a Defesa limita-se a alegar que os controles existentes registram a entrada e a saída do material, diferentemente do constatado in loco. Frente à amostragem levantada, muito embora as diferenças não tenham sido expressivas, verifico que resta evidenciada a necessidade de um controle efetivo e individualizado de estoque, por produto, tempestivo e confiável, que possibilite a certificação da aquisição, do destino e da finalidade dos mesmos. Considerando ainda que o Administrador não produziu provas para infirmar o apontado, entendo configuradas essas lacunas nas rotinas e controles internos.<sup>2</sup>

1 Processo nº 005563-02.00/13-8, Órgão Julg. PRIMEIRA CÂMARA, Relator CONS. IRADIR PIETROSK, Publicação em 27/05/2016, Boletim nº 707/2016.

2 Processo nº 002447-02.00/14-3, Órgão Julg. PRIMEIRA CÂMARA, Relator CONS. CEZAR MIOLA, Publicação em 07/06/2016, Boletim nº 755/2016.

# A necessidade de motivação para transferência de lotação de empregados públicos e estabilizados

**João Felipe Lehmen**

*Advogado, Especialista em Direito Tributário e Consultor Jurídico da DPM-Portal Legisla WEB*

Segundo a Constituição da República – CR, a admissão de servidores no serviço público obedecerá a uma das três modalidades previstas no seu art. 37, quais sejam: a) Nomeação em cargo ou emprego público, criado em lei, através de aprovação em concurso público, validamente realizado (art. 37, II, da CR); b) Nomeação em cargo em comissão, igualmente criado por lei, para o exercício apenas de postos de chefia, direção ou assessoramento (art. 37, V, da CR); e, c) Admissão temporária devido a acontecimentos inesperados, de excepcional interesse público e por prazo determinado (art. 37, IX, da CR).

No presente estudo, nos interessa apenas a admissão para emprego público, já que o objeto de discussão aqui proposto diz respeito justamente à transferência de lotação destes profissionais que estão regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

Bem assim, nunca é demais lembrar que além dos empregados públicos, aqueles que ingressaram no serviço público antes da Constituição da República de 1988 e cumpriram com os requisitos do art. 19 do ADCT, ou seja, os estabilizados, também são submetidos ao regramento celetista, razão pela qual se aplicam a eles as considerações que se passa a alinhar, especialmente no que concerne à transferência de lotação.

Neste sentido, vale evidenciar que o Decreto-Lei nº 5.452/1943, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho, a respeito da alteração de lotação, estabelece:

Art. 469 - Ao empregador é vedado transferir o empregado, sem a sua anuência, para localidade diversa da que resultar do contrato, **não se considerando transferência a que não acarretar necessariamente a mudança do seu domicílio.**

§ 1º - Não estão compreendidos na proibição deste artigo: os empregados que exerçam cargo de confiança e aqueles cujos contratos tenham como condição, implícita ou explícita, a transferência, quando esta decorra de real necessidade de serviço.

§ 2º - É lícita a transferência quando ocorrer extinção do estabelecimento em que trabalhar o empregado.

§ 3º - Em caso de necessidade de serviço o empregador poderá transferir o empregado para localidade diversa da que resultar do contrato, não obstante as restrições do artigo anterior, mas, nesse caso, ficará obrigado a um pagamento suplementar, nunca inferior a 25% (vinte e cinco por cento) dos salários que o empregado percebia naquela localidade, enquanto durar essa situação. (Grifamos)



Conforme se vê, a norma que rege as questões trabalhistas dos empregados públicos e estabilizados, veda a transferência do trabalhador sem a sua anuência para localidade diversa daquela que estiver prevista no seu contrato. Entretanto, o mesmo dispositivo estabelece que não se caracteriza como transferência a alteração que não acarrete necessariamente a mudança de domicílio do empregado, e ainda a inaplicabilidade para os empregados que exerçam cargo de confiança e aqueles cujos contratos tenham como condição implícita ou explícita a alteração, bem como no caso de extinção do estabelecimento em que laborar.

Portanto, como regra a anuência do empregado se mostra necessária para a sua transferência, exceto quando esta alteração não resultar necessariamente em modificação do seu domicílio<sup>1</sup>, ou naquelas outras hipóteses previstas nos §§ 1º e 2º do art. 469 da CLT.

Embora seja esta a previsão do dispositivo da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, quando se está diante de empregado público ou estabilizado nos termos do art. 19, é importante lembrar que a transferência é um ato administrativo e como tal deve revelar todos os seus pressupostos, inclusive o da motivação<sup>2</sup>, sob pena de nulidade.

Em outras palavras significa dizer que além de cumprir com os requisitos estabelecidos no art. 469 da CLT, para a transferência dos empregados públicos e estabilizados, se mostra necessária a motivação no interesse público, sob pena de nulidade do ato. Neste sentido são os precedentes jurisprudenciais:

RECURSO DA RECLAMADA. MONITOR DA FASE. TRANSFERÊNCIA. ALTERAÇÃO DE TURNO. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DO ATO. O ato de transferência de local ou alteração do turno de trabalho do empregado, praticado por ente público vinculado à Administração Pública Indireta, mesmo que autorizado contratualmente, prescinde de motivação, devendo ser anulado quando não comprovados os motivos alegados. Recurso desprovido, no aspecto. [...] (TRT-4 - Recurso Ordinário : RO 1167008820085040019 RS 0116700-88.2008.5.04.0019)

EMPREGADO PÚBLICO. TRANSFERÊNCIA PARA LOCALIDADE DIVERSA DA LOTAÇÃO ORIGINÁRIA. INVALIDADE DO ATO. Sem necessária motivação, sem a demonstração da necessidade do serviço ou da ausência de prejuízos para a obreira, nulo é o ato do empregador que determinou transferência de empregada da Unidade Escolar em que era originariamente lotada. (TRT-22 - RECURSO ORDINÁRIO : RECORD 192200910222001 PI 00192-2009-102-22-00-1)



Logo, neste cenário é possível concluir pela possibilidade de transferir o local de lotação dos empregados públicos e estabilizados sem o seu consentimento, desde que o ato esteja devidamente motivado no interesse público e não implique necessariamente em mudança do seu domicílio<sup>3</sup>. Por outro lado, havendo necessidade de alteração do domicílio se mostra imprescindível a anuência do empregado.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 07 jul. 2016.

BRASIL. Decreto Lei nº. 5.452. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 07 jul. 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

## NOTAS

1 RECURSO ORDINÁRIO DA PARTE RECLAMANTE. ALTERAÇÃO DO LOCAL DE TRABALHO SEM MUDANÇA DE DOMICÍLIO. POSSIBILIDADE. Nos termos do art. 469 da CLT, não se considera transferência a alteração do local de trabalho que não acarrete, necessariamente, mudança do domicílio do empregado. Por conseguinte, essa modificação nos moldes da prestação dos serviços não encontra qualquer óbice no ordenamento jurídico trabalhista, restando inserida no *ius variandi* do empregador. RECURSO ORDINÁRIO DA RECLAMADA. ECT. EQUIPARAÇÃO À FAZENDA PÚBLICA. Segundo entendimento pacificado no âmbito do E. STF, não há dúvidas de que a ECT é equiparada à Fazenda Pública, e que goza das prerrogativas de impenhorabilidade de seus bens, submissão ao regime dos precatórios e da imunidade tributária recíproca prevista constitucionalmente. (TRT-1 - Recurso Ordinário : RO 8906320105010024 RJ). (Grifamos)

2 [...] a motivação é em regra obrigatória. Só não o será quando a lei a dispensar ou se a natureza do ato for com ela incompatível. Portanto, na atuação vinculada ou na discricionária, o agente da Administração, ao praticar o ato, fica na obrigação de justificar a existência do motivo, sem o quê o ato será inválido ou, pelo menos, invalidável, por ausência da motivação. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 151).

3 ALTERAÇÃO CONTRATUAL. TRANSFERÊNCIA DE EMPREGADA PÚBLICA. MOTIVAÇÃO E CRITÉRIOS OBJETIVOS PRÉ-ESTABELECIDOS. Não constitui alteração contratual lesiva a transferência de empregada para localidade diversa da sua lotação originária quando demonstrada a efetiva necessidade do serviço, bem assim a existência de critérios objetivos de transferência previamente estabelecidos. Tampouco se configura a transferência vetada pelo art. 469, § 1º, da CLT, a que não acarrete necessariamente a mudança de domicílio. (TRT-22 - RECURSO ORDINÁRIO : RO 247200910222003 PI 00247-2009-102-22-00-3).

### **ACÓRDÃO 6309/2016 PRIMEIRA CÂMARA**

Acumulação de cargo público. Irregularidade. Ressarcimento administrativo. Cabimento.

No caso de acumulação ilegal de cargos públicos, a restituição de valores recebidos pelo servidor somente é devida caso seja constatada a não contraprestação de serviços, sob pena de se configurar enriquecimento sem causa da Administração.<sup>1</sup>

### **ACÓRDÃO 6310/2016 PRIMEIRA CÂMARA**

Ato sujeito a registro. Princípio da ampla defesa. Prazo. Princípio do contraditório.

Diante de constatação que possa levar à negativa de registro de ato de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, o TCU deve assegurar aos beneficiários a oportunidade do uso das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, sempre que transcorrido lapso temporal superior a cinco anos entre a entrada do ato no Tribunal e sua apreciação.<sup>2</sup>

### **ACÓRDÃO 6663/2016 PRIMEIRA CÂMARA**

Ato sujeito a registro. Competência do TCU. Princípio da legalidade.

A competência do TCU no que se refere às admissões de pessoal e às concessões de aposentadorias, reformas e pensões, para fins de registro, limita-se à aferição da legalidade dos respectivos atos, à luz dos elementos que os suportam, não cabendo ao Tribunal efetuar qualquer alteração nos títulos jurídicos emitidos pelos órgãos de origem.<sup>3</sup>

### **ACÓRDÃO 6676/2016 PRIMEIRA CÂMARA**

Ato sujeito a registro. Determinação. Descumprimento. Responsabilidade.

Ao tomar ciência de deliberação do TCU que determina expressamente a imediata exclusão de vantagem de ato de aposentadoria, pensão ou reforma, cabe ao agente público responsável cumprila tempestivamente, ou, nos prazos legais, interpor os recursos previstos na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU. A protelação do cumprimento da deliberação, sem causa justificada, sujeita o agente às penalidades previstas na Lei 8.443/1992, assim como a ser responsabilizado, solidariamente com os beneficiários, pelos valores pagos em desacordo com a determinação do Tribunal, que, dado o seu caráter coativo, não se encontra sujeita ao juízo de conveniência e oportunidade do gestor.<sup>4</sup>

### **ACÓRDÃO 10994/2016 PRIMEIRA CÂMARA**

Aposentadoria. Renúncia à aposentadoria. Tempo de serviço. Desaposentação.

É lícita a renúncia a aposentadoria com o objetivo de contar o tempo de serviço nela empregado para a concessão de nova inativação.<sup>5</sup>

1 Boletim de Pessoal nº 040. Outubro/2016. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br>.

2 Idem ao anterior.

3 Idem ao anterior.

4 Idem ao anterior.

5 Idem ao anterior.

# A divergência sobre a iniciativa das leis de revisão

**Vanessa Marques Borba**

Advogada e Consultora Jurídica da DPM - Portal Legisla WEB



1. Embora seja pacífico o direito à revisão geral anual dos cargos mencionados no § 4º do artigo 39 da Constituição da República, dentre os quais estão os mandatários eletivos (Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores) e os Secretários Municipais, na mesma data e sem distinção de índices da concedida aos servidores municipais, a matéria ganha, entretanto, contornos polêmicos no que tange à iniciativa para deflagrar o processo legislativo das leis que a concede.

2. É incontestável que as leis que fixam e alteram a remuneração dos cargos da estrutura administrativa do Executivo e do Legislativo são privativas de cada Poder, o que é uma consequência da autonomia dos Poderes proclamados independentes. Há, no entanto, de considerar-se que sendo o processo de formação das leis princípio constitucional e a iniciativa uma de suas fases, as regras sobre iniciativa podem, como no caso foram, ser excepcionadas, desde que por norma de igual hierarquia, ou seja, na própria Constituição.

A esse propósito cabe lembrar que a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998 foi retirada da Câmara de Vereadores a competência plena que detinha até então de fixar a remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, através de ato jurídico de sua exclusiva competência, passando a exigir que a remuneração desses mandatários seja feita por lei, portanto, com a participação do Executivo na formação da norma, mantendo, no entanto, para a Câmara de Vereadores a iniciativa privativa de tais projetos, conforme estabelecem os incisos V e VI do art. 29 da Constituição da República<sup>1</sup>.

Embora com relação aos Vereadores, no inciso VI, não haja referência à “lei” para a fixação de seus subsídios, o art. 37, inciso X, afasta qualquer dúvida de que essa deve ser a norma jurídica a determiná-la:

Art. 37 [...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (grifamos)

3. A Emenda Constitucional nº 19/1998, ao exigir que a remuneração dos cargos eletivos do Executivo – Prefeito e Vice-Prefeito – seja fixada, não mais por ato de competência exclusiva da Câmara, mas por lei de sua iniciativa, incluiu, também, nessa atribuição a fixação da remuneração dos Secretários Municipais que passou a nominar-se subsídio, retirando, assim, da competência do Executivo a iniciativa da lei de fixação ou alteração da remuneração desse cargo em comissão integrado em sua estrutura administrativa, estabelecendo clara exceção à regra de que ao Executivo cabe a iniciativa das leis que fixam ou alteram a remuneração de seus servidores.

Destarte, não pode haver dúvida, ante a clareza do texto constitucional, que a regra que decorre da independência entre os Poderes de que é de cada um a iniciativa das leis de fixação da remuneração de seus servidores, com relação à estrutura administrativa do Executivo, foi claramente excepcionada no inciso V do art. 29 da Constituição da República quando ao atribuir, privativamente, à Câmara Municipal a iniciativa das leis de fixação dos subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito, incluiu a dos Secretários Municipais, e, conseqüentemente, das leis que alterem essas remunerações.

4. É por essa razão que sempre sustentamos que quando no inciso X do art. 37 da Constituição da República, ao normatizar a forma de concessão da revisão geral anual, o legislador constituinte previu que “...o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, **observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices**”, com relação aos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e Secretários Municipais, embora integrados à estrutura do Executivo, é através de lei de iniciativa privativa do Legislativo que o direito à revisão deveria ser estendido, não só aos Vereadores e servidores da Câmara, mas, também, aos agentes públicos referidos no art. 29, inciso V, cujos subsídios são determinados por lei de iniciativa da Câmara.

5. Entretanto, não se pode ignorar que, apesar da clareza do texto constitucional, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, mal recepcionando a determinação do art. 37, inciso X, da Federal, prevê:

Art. 33. [...]

§ 1º A remuneração dos servidores públicos do Estado e os subsídios dos membros de qualquer dos Poderes, do Tribunal de Contas, do Ministério Público, dos Procuradores, dos Defensores Públicos, dos detentores de mandato eletivo e dos Secretários de Estado, estabelecidos conforme o § 4º do art. 39 da Constituição Federal, somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, **sendo assegurada através de lei de iniciativa do Poder Executivo a revisão geral anual da remuneração de todos os agentes públicos**, civis e militares, ativos, inativos e pensionistas, sempre na mesma data e sem distinção de índices. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 57, de 21/05/08)

Como se pode ver, o texto estadual, embora referindo que a fixação ou alteração da remuneração dos cargos públicos deve observar a iniciativa privativa em cada caso, ao tratar da revisão geral anual, em total descompasso com essa afirmação, distanciando-se do paradigma constitucional, previu “sendo assegurada através de lei de iniciativa do Executivo a revisão geral anual da remuneração de todos os agentes públicos...”, na amplitude dessa expressão abrangendo não só todos os titulares de cargos eletivos, como, também, os servidores do Legislativo.

6. Portanto, o cerne da divergência quanto à iniciativa da lei de revisão geral anual está no descompasso entre as previsões do art. 37, inciso X, da Constituição da República que estabelece que “...o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices” e o art. 33, § 1º, da Constituição Estadual que estabelece que é “... **assegurada através de lei de iniciativa do Poder Executivo a revisão geral anual da remuneração de todos os agentes públicos...**”.

7. O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, tal qual sempre sustentamos, quanto a essa questão, deixou clara sua posição no Parecer nº 12/2011 ao afirmar que “Na trilha desta argumentação, decorrente de mais minudente estudo, é de se enfatizar a necessidade de aclarar a orientação fixada por esta Corte, quando da aprovação do Parecer nº 14/2002, **para afirmar-se que o projeto da lei que trata da ‘revisão geral anual’ referida no inc. X da Constituição Federal deve respeitar a iniciativa de cada Poder ou órgão, em cada caso, não sendo exclusiva do Chefe do Poder Executivo.**”

Na manifestação daquela Casa de Contas há contundente crítica ao art. 33, §1º, da Constituição Estadual

por não observar, como referimos antes, sem qualquer suporte constitucional, clara regra de iniciativa de lei:

Ainda, com relação à emenda à Constituição gaúcha assegurando através de lei de iniciativa do Poder Executivo a revisão geral anual da remuneração de todos os agentes públicos, civis e militares, ativos, inativos e pensionistas, sempre na mesma data e sem distinção de índices, importa consignar que as normas básicas do processo legislativo constantes da Constituição Federal são de observância compulsória pelos Estados conforme jurisprudência pacífica do STF (tendo como precedentes a ADI 766 e a ADI 2115), aí incluídas as regras relativas à iniciativa reservada previstas no inciso IV do art. 51, no inc. XII do art. 52, no § 1º do art. 61, no inc. II do art. 96 e no § 2º do art. 127.

Neste sentido, o disposto no inc. X do art. 37 é aplicável a quaisquer dos poderes, contendo referência expressa à iniciativa privativa de cada um dos chefes dos poderes, dirigidas, por óbvio, também aos chefes do Poder Executivo. Não pode, pois, sob pena de inconstitucionalidade, o texto da Constituição Estadual acrescentar regra de iniciativa que destoe do modelo da Carta Federal, nomeadamente em matéria que pende, ainda, de apreciação da Corte Constitucional, nos Recursos Extraordinários 565.089-8/SP e 592 317/RJ - com repercussão geral reconhecida - conforme antes referido.

Portanto, o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado, também manifestado nos Pareceres nº 03/2002 e nº 01/2003 é no sentido de que deva ser observada a iniciativa privativa em cada caso, conforme art. 37, X, da Constituição da República, do que deflui que aqueles subsídios que são fixados por lei de iniciativa da Câmara – Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores –, assim como a remuneração dos servidores do Legislativo, a iniciativa da lei que concede a revisão é privativa do Legislativo, observada a mesma data e mesmo índice dos servidores do Executivo.

8. Entretanto, apesar dos sólidos argumentos até aqui colocados, amparados no texto do art. 37, inciso X, da Lei Maior e na natureza principiológica das normas constitucionais sobre processo legislativo, corroborado, ainda, pelo entendimento da Corte de Contas do Estado que leva a concluir que a iniciativa da lei de revisão dos subsídios dos agentes políticos é privativa do Legislativo, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70035636356, declarou inconstitucional artigo de lei municipal que previa que a lei de revisão do Prefeito e do Vice-Prefeito seria de iniciativa da Câmara Municipal, fundamentando sua decisão no art. 33, §1º, da Carta Estadual.<sup>2</sup>

Decisão reiterada, recentemente, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70070342233<sup>3</sup>, proposta pelo Sindicato dos Servidores Municipais de Esteio, em face da Lei nº 6.338/2016 que concedia a revisão geral anual ao Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, o Pleno do Tribunal de Justiça Gaúcho reafirmou, por unanimidade, seu posicionamento no sentido de que “a iniciativa para editar lei de revisão geral anual é do Chefe do Poder Executivo, seja para os agentes políticos, seja para os servidores públicos...”, em face do que prevê o §1º do art. 33 da Constituição Estadual:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.338, DE 01 DE ABRIL DE 2016, QUE CONCEDE REVISÃO DE SUBSÍDIOS DO PREFEITO, DO VICE-PREFEITO E DOS SECRETÁRIOS DO MUNICÍPIO DE ESTEIO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL. VÍCIO DE ORIGEM. REVISÃO GERAL ANUAL. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO ART. 39, INCISO X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ARTS. 8º, CAPUT, E 11, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. A Lei nº 6.338/2016, do Município de Esteio, não padece de vício de inconstitucionalidade material. O índice concedido contempla apenas a recomposição da perda inflacionária, não caracterizando aumento real, enquadrando-se, pois, como revisão geral anual, não havendo falar em ofensa ao princípio da anterioridade. Todavia, essa lei é formalmente inconstitucional, uma vez que teve sua origem no Legislativo Municipal. **A iniciativa para editar lei de revisão geral anual é do Chefe do Poder Executivo, seja para os agentes políticos, seja para os servidores públicos, visto que o § 1º do art. 33 da Constituição Estadual dispõe que é "(...) assegurada através de lei de iniciativa do Poder Executivo a revisão geral anual da remuneração de todos os agentes públicos, civis e militares, ativos, inativos e pensionistas sempre na mesma data e sem distinção de índices".** ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70070342233, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 28/11/2016)

Nesta decisão, em que pese a causa de pedir do proponente se baseasse na inconstitucionalidade da Lei nº 6.338/2016 por haver concessão de aumento real, fundamento que não foi reconhecido, pois a Lei se restringiu à recomposição da perda inflacionária, não havendo, assim, inconstitucionalidade material, decidiu o Tribunal Pleno que a Lei é formalmente inconstitucional pois, proposta pela Câmara Municipal, trata de matéria cuja iniciativa, na orientação adotada pelo Tribunal, é privativa do Executivo por expressa previsão do art. 33, §1º, da Constituição do Estado, citando como precedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70035636356, antes referida.

Dessa forma, pelo que se depreende das decisões citadas, o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado, nas duas oportunidades em que foi provocado a se manifestar sobre a matéria, foi pela aplicação do art. 33, §1º, da Constituição Estadual, entendendo, portanto, que a iniciativa da lei de revisão geral anual é do Chefe do Executivo, seja para os agentes políticos ou para os servidores em geral, o que motivou a procedência das duas ações diretas de inconstitucionalidade.

10. No âmbito do Supremo Tribunal Federal, em 28 de agosto de 2014, foi apreciado o mérito do Recurso Extraordinário nº 592.317/RJ – mencionado no Parecer nº 12/2011 do Tribunal de Contas –, cujo tema “...a possibilidade de o Poder Judiciário ou de a Administração Pública aumentar vencimentos ou estender vantagens e gratificações de servidores públicos civis e militares, regidos pelo regime estatutário, com base no princípio da isonomia, na equiparação salarial ou a pretexto da revisão geral anual nos termos do artigo 37, X, da Constituição Federal”, que havia sido objeto de reconhecimento de repercussão geral e no qual esperava-se que a Corte Suprema se manifestasse a respeito da iniciativa da lei de revisão dos agentes políticos, o que não ocorreu, em

nada colaborando para o deslinde da controvérsia.

Entretanto, tramita, ainda, junto à Suprema Corte, o Recurso Extraordinário nº 565.089/SP, ainda pendente de julgamento, em que foi reconhecida repercussão geral, e irá enfrentar a omissão do Poder Executivo em encaminhar o projeto de lei de reajuste dos servidores, transgredindo, assim, o art. 37, inciso X e § 6º, da Constituição Federal. Espera-se, neste julgamento, que o Supremo Tribunal Federal analise, também, a iniciativa da lei de revisão dos subsídios dos agentes políticos, pacificando o entendimento com relação à matéria.

No entanto, enquanto não pacificada pela Suprema Corte a orientação sobre a polêmica, deve o legislador considerar, especialmente quanto aos seus efeitos, a divergência entre o entendimento do Tribunal de Contas do Estado, que, provavelmente, apontará como irregularidade a iniciativa da lei concessiva da revisão pelo Executivo, para todos os servidores, inclusive para os titulares de mandatos eletivos, e a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado que, com fulcro no art. 33, §1º, da Constituição Estadual, vem declarando inconstitucionais, formalmente, as leis sobre a matéria que tenham iniciativa do Legislativo.

## NOTAS

1 Art. 29. [...]

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

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

2 ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 607/2008, DO MUNICÍPIO DE SETE DE SETEMBRO. COMPETÊNCIA. SUBSÍDIO DE PREFEITO E VICE-PREFEITO. INICIATIVA DE LEI REVISORA. ADICIONAL DE FÉRIAS. I - Pedido de declaração de inconstitucionalidade de norma municipal frente à Constituição Estadual. Possibilidade. Competência do Tribunal de Justiça. Arts. 93 e 95, XII, d, da Constituição Estadual. Preliminar rejeitada. II - A redação do artigo 2º da Lei nº 607/2008, do Município de Sete de Setembro, padece de vício de inconstitucionalidade na medida em que estabelece que a revisão geral anual do subsídio do Prefeito e do Vice-Prefeito depende de lei de iniciativa da Câmara Municipal. A iniciativa para editar lei de revisão geral anual é do Chefe do Poder Executivo, seja para os agentes políticos, seja para os servidores públicos, consoante estabelecido no artigo 33, §1º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, aplicável aos Municípios por força do artigo 8º, caput, da Carta da Província. III - É inconstitucional o artigo 3º da Lei nº 607/2008, que concede adicional de férias ao Prefeito. Afronta ao art. 8º da Constituição Estadual e ao § 4º do art. 39 da Constituição Federal, o qual veda, entre outros, o acréscimo de gratificação ou outra espécie remuneratória ao subsídio de detentor de mandato eletivo. À UNANIMIDADE, REJEITARAM A PRELIMINAR. POR MAIORIA, JULGARAM PROCEDENTE A ACÇÃO. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70035636356, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 18/04/2011)

3 Da decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade foram interpostos embargos de declaração, nos dias 09 e 15 de dezembro de 2016, cadastrados, respectivamente, sob nº 70072227127 e nº 70072300056.

## Parcelamento do Solo: áreas obrigatórias no loteamento, como requisito da Lei de Parcelamento do Solo. Equipamentos urbanos, equipamentos comunitários e espaços livres.

**Vivian Lítia Flores**

*Advogada, Ex-Procuradora Municipal,  
Consultora Jurídica da DPM - Portal Legisla WEB*

No último artigo tratamos da destinação do percentual mínimo de área pública nos loteamentos. Pois, neste, trataremos dos equipamentos urbanos e comunitários mínimos exigidos de acordo com a legislação vigente, a ser implantado, justamente nas áreas públicas que devem ser destinadas no parcelamento do solo, em percentual não inferior a 35% (trinta e cinco por cento), objeto do trabalho anterior.

A obrigação legal de destinação de área pública tem como motivação que o parcelamento do solo, em qualquer das duas formas – loteamento ou desmembramento – seja munido de condições adequadas de salubridade aos seus moradores, tanto no aspecto físico, como no mental, educacional e de serviços, necessários a uma vida digna, como assegura a Constituição da República, no art. 1º. É nesta senda que devem ser entendidos os requisitos mínimos exigidos pelo art. 4º da Lei de Parcelamento do Solo, em especial o inciso I, objeto deste trabalho, que estabelece que os loteamentos devam ter áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, que a Lei Estadual nº 10.116/1994, exige que não seja inferior a 35% (trinta e cinco por cento), em seu art. 20.

O inciso I, do art. 4º da Lei nº 6.766/1979 obriga a existência, em todo loteamento, de áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamentos comunitários, a implantação de equipamentos urbanos e a espaços livres. Pois bem! Resta-nos, apenas, a apropriação do entendimento, claro e objetivo, do que é cada uma destas utilizações que devem ser dadas, obrigatoriamente, as áreas públicas destinadas neste tipo de parcelamento do solo.

Segundo SILVA<sup>1</sup>, em sentido amplo, sistema viário é o conjunto das redes, meios e atividades de comunicação terrestre, aquático e aéreo que permitem o deslocamento de pessoas e coisas de um ponto a outro do território nacional,



estadual e municipal. Pois, o sistema de circulação referido na Lei de Parcelamento do Solo, no art. 4º, inciso I, como requisito obrigatório é uma das espécies viárias, a terrestre, sendo a única de interesse do direito urbanístico, pois é a organização dos espaços de locomoção das pessoas, em suas mais variadas possibilidades, como: a pé, de carro, de bicicleta, de ônibus e outros meios menos convencionais como os patins, o roller e o skate, por exemplo. Assim, assiste total razão a SILVA<sup>2</sup>, em sua afirmação de que “nenhum outro elemento da composição material da cidade é tão permanente quanto suas ruas”.

Precisamos ter claro que a infraestrutura básica são os equipamentos urbanos obrigatórios por determinação legal, mas que existem outros que estarão presentes no loteamento em decorrência do seu projeto, e não por exigência das leis de parcelamento do solo nacional, estadual ou municipal, mas nem por isso deixam de serem equipamentos urbanos. Tal conclusão se aúfere da própria Lei de Parcelamento do Solo ao estabelecer no § 5º, do art. 2º que “a infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”, e, ainda, que são urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado, como prevê o parágrafo único, do art. 5º.

Da mesma forma, tendo a Lei de Parcelamento do Solo expressamente determinado a observância das normas estaduais e municipais sobre o tema, a Lei Estadual nº 10.116/1994, dispôs no art. 21 que “no parcelamento do solo, sob a forma de loteamento, é obrigatória a implantação de equipamentos para o abastecimento de água potável, energia elétrica e iluminação pública, esgotamento pluvial e sanitário, bem como pavimentação e tratamento paisagístico dos logradouros públicos, de acordo com as especificações técnicas estabelecidas pelos órgãos competentes”.

Assim, objetivando, são equipamentos urbanos considerados de infraestrutura básica a drenagem pluvial, o esgotamento sanitário, o abastecimento de água potável, energia elétrica pública, energia elétrica domiciliar, iluminação pública – ou seja, o loteamento deve ser recebido com todos os artefatos necessários para estar iluminado, como os postes com lâmpadas, não apenas a rede elétrica pública –, vias de circulação, pavimentação e tratamento paisagístico dos logradouros públicos, em atenção ao inciso I, do art. 4º da Lei nº 6.766/1979 c/c o art. 20 da Lei Estadual nº 10.116/1994, podendo a lei municipal acrescer o elenco para atender às necessidades do Município, compatibilizando as exigências com a sua realidade. Outros equipamentos são considerados urbanos pela lei nacional, como a rede de telefonia e a canalização de gás, mas não tem caráter obrigatório, não fazendo parte da infraestrutura básica.

Resumindo, toda infraestrutura básica é equipamento urbano, mas nem todo equipamento urbano é infraestrutura básica.

Um ponto importante são os equipamentos urbanos obrigatórios – infraestrutura básica – de esgotamento sanitário e de drenagem pluvial, nos loteamentos e desmembramentos, em redes distintas, pois são equipamentos urbanos distintos. Ainda, persiste em alguns Municípios a crença de que por não possuírem estação de tratamento de esgoto em toda extensão territorial, a rede pode ser interligada ou pior, ligada a rede de drenagem pluvial, nos locais sem este atendimento. Temos que ter presente a Lei nº 11.445/2007 que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, envolvendo diretamente os municípios neste processo.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, já se posicionou no sentido de que é obrigação legal a existência de rede de esgoto e de escoamento pluvial separada, conforme segue:

APELAÇÕES CÍVEIS E AGRAVOS RETIDOS. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. DESNECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE OUTRAS PROVAS QUE NÃO A DOCUMENTAL. LOTEAMENTO. REALIZAÇÃO DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA PARA REGULARIZAÇÃO DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO E ESCOAMENTO PLUVIAL. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DA LOTEADORA E DO MUNICÍPIO, NO CASO CONCRETO. ART. 30, VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ARTS. 2º E 40 DA LEI Nº 6.766/79. AMPLIAÇÃO DO PRAZO PARA EXECUÇÃO DAS OBRAS. CABIMENTO. FIXAÇÃO DE MULTA DIÁRIA PARA O CASO DE DESCUMPRIMENTO DA DECISÃO. MANUTENÇÃO DO VALOR ARBITRADO. 1) Não merece acolhimento a alegação de cerceamento de defesa. É dado ao juiz da causa, analisando a inicial da ação, determinar as provas necessárias, bem como indeferir as que entenda dispensáveis. No caso, entendeu o magistrado que as provas documentais carreadas aos autos bastavam para o julgamento da lide. A ação foi proposta objetivando a regularização do sistema de esgoto cloacal e de escoamento pluvial, estando o feito instruído com documentos suficientes para apreciação da matéria, não se mostrando útil a produção de outras provas, já que muitas das questões objetadas são predominantemente de direito. 2) A fiscalização dos loteamentos urbanos, de forma a verificar o cumprimento da Lei nº 6.766/79, bem como averiguar a observância dos procedimentos para implantação de saneamento básico e edificação de vias de circulação, consiste em atribuição constitucional e legal da Municipalidade, inserida no poder de polícia que detém a Administração Pública. No caso, o Município foi omissivo, permitindo a construção de loteamento sem infraestrutura básica, que não tem rede de esgoto cloacal, o que, por certo, não é

admissível. Da mesma forma, é inadmissível que construções, como ele mesmo alega, tenham sido edificadas sem o devido licenciamento. Assim, a ausência de fiscalização do ente público municipal autoriza responsabilizá-lo solidariamente pela realização de obras necessárias para evitar o despejo de dejetos oriundos da rede cloacal na pluvial, de modo a preservar a saúde pública e as condições dignas de moradia do autor e de todos aqueles que venham a ser atingidos pela situação narrada na inicial. 3) Segundo a Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, é dever de todo loteador tomar as providências referentes ao parcelamento do solo e atender às exigências urbanísticas desse diploma legal, dentre as quais se inclui a de prover o local de infraestrutura básica. Conforme se depreende dos autos, o Loteamento Blumenburg não possui toda a infraestrutura básica definida em lei. Não há falar, pois, em ilegitimidade da loteadora, a qual deve implementar rede de esgoto cloacal agora, regularizando a situação em comento. 4) Merece ser acolhido o pedido de dilação do prazo para conclusão das obras. Efetivamente, os 90 (noventa) dias concedidos podem não ser considerados-se todas as medidas necessárias para cumprimento da determinação judicial e o número de residências a serem atendidas. Assim, amplia-se para 06 (seis) meses o prazo para conclusão das obras. 5) A multa arbitrada para o caso de descumprimento da decisão deve ser mantida. As astreintes constituem meio de coerção e têm por objetivo compelir o devedor ao cumprimento de uma obrigação de fazer ou de entregar bem, determinada em título judicial, no prazo assinalado. Caso concreto, o valor fixado (R\$ 1.000,00) não se mostra excessivo em relação à medida que destina proteger, devendo ser mantido, pois observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Ademais, foi ampliado para seis meses o prazo para execução das obras. AGRAVOS RETIDOS E APELO DO (MUNICÍPIO DE CAMPO BOM DESPROVIDOS E PARCIALMENTE PROVIDO O RECURSO DA LOTEADORA<sup>3</sup>. (Grifo nosso)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO COMINATÓRIA. LOTEAMENTO URBANO INCONCLUSO. AUSÊNCIA DAS REDES DE ESGOTOS PLUVIAL E CLOACAL. CONSTRUÇÃO DE CASA AUTORIZADA PELO MUNICÍPIO. DEMANDA AJUIZADA PELOS PROPRIETÁRIOS CONTRA O MUNICÍPIO E O LOTEADOR. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. REFORMA. VOTO DO REVISOR VENCIDO EM PARTE. 1. Legitimidade ativa. Se os autores vivem juntos (união estável), há reconhecer legitimidade ativa também da autora convivente, e não apenas do autor em cujo nome constam os documentos. 2. Ilegitimidade passiva do loteador. Desmerece acolhida, uma vez que o art. 2º, § 6º, da Lei 6.766/79, impõe ao loteador obrigação quanto ao escoamento das águas pluviais e esgotamento sanitário (incisos II e IV). 3. Prescrição. Alegada pelo loteador, desmerece acolhida, pois a omissão não é de efeito instantâneo, e sim permanente, quer dizer, se renova a cada instante, inclusive em relação ao Município. Precedente do Tribunal. 4. Loteamento inconcluso. Ausência das redes de esgotos pluvial e cloacal. 4.1 - Merece acolhida ação cominatória ajuizada por proprietários de imóvel em que o loteador não fez as redes de esgotos pluvial, causando inundações, nem de esgoto cloacal, obrigando-os, inclusive os vizinhos, a valerem-se de sumidouros, os quais transbordam, exalando odor insuportável, tornando a área insalubre, com danos à saúde pública. 4.2 - O Município é parte passiva legítima na medida em que, além de ter autorizado a construção, falhou na fiscalização (culpa in vigilando). Embora o art. 40 da Lei 6.766/79 refira atividade facultativa, a jurisprudência é no sentido de que a regularização do loteamento urbano é uma atividade obrigatória, não podendo o Município permanecer inerte face às omissões do loteador. 5. Abrangência das obras. As obras devem se restringir ao interesse processual dos autores, definidas na petição inicial, pois não têm legitimidade ad processum ou substitutiva em relação a todo o loteamento. 6. Liminar de antecipação dos efeitos da tutela. Tendo em conta a gravidade da situação de fato, concede-se a liminar, com o prazo razoável de sessenta dias para a conclusão das obras, sob pena de multa por dia de atraso. 7. Dispositivo. Por maioria, apelação provida, com liminar de antecipação dos efeitos da tutela<sup>4</sup>. (Grifo nosso)

Já os equipamentos comunitários são para o atendimento das necessidades de educação, cultura, saúde, lazer e similares<sup>5</sup>, da população que irá residir no loteamento, como previsto no § 2º, do art. 4º da Lei nº 6.766/1979, sendo as áreas a eles destinadas conhecidas como áreas institucionais, garantindo o atendimento da população em todos os aspectos. Estas áreas são utilizadas para construção de equipamentos públicos para o auxílio e assistência da população. Lá estarão os prédios públicos de toda natureza, inclusive os que albergam a Administração direta e indireta.

A expressão área verde é criação doutrinária, de uso

consolidado por todas as áreas técnicas envolvidas no assunto, tanto em nosso país como no exterior, mas não utilizada pela legislação pátria que trata do assunto.

A Lei nº 6.766/1979 estabelece como requisito que os loteamentos tenham espaços livres de uso público, conforme o inciso I, do art. 4º.

Pois, as chamadas áreas verdes são uma espécie de espaços livres<sup>6</sup>, assim como os jardins e parques. Sendo as primeiras áreas que, em tese, conservam seu estado natural, já os jardins e parques são áreas verdes com intervenção urbanística.

## NOTAS

1 SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 6ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 181.

2 SILVA. Op. Cit., p. 179.

3 Apelação Cível Nº 70069046365, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 28/07/2016.

4 Apelação Cível Nº 70044016152, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Irineu Mariani, Julgado em 05/09/2012.

5 Todo tipo de prédio público que a Administração entender necessário para atender as suas finalidades.

6 Decifrando as Áreas Verdes. BENINI, Sandra Medina, e, MARTIN, Encarnita Salas. <http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/viewFile/455/489>. Acesso em 13/09/2016.

## Acontece na DPM

### Clientes em visita à DPM



Vivian Lítia Flores, Advogada e Consultora Técnica da DPM, recebeu para atendimento, na manhã do dia 23/01 a Prefeita, Maria Amélia Arroque Gheller, a Assessora Jurídica, Camila Dors Gaspertotto, o Ex-Prefeito, Ademir Antônio Presotto e o Secretário de Desenvolvimento Econômico, Neuri José Toigo da Prefeitura Municipal de Serafina Corrêa/RS.



Rafael Edison Rodrigues, Advogado e Consultor Técnico da DPM, recebeu para atendimento, no dia 01/02, Michele Cella, Agente Administrativo, Ângela Dálpra Hollmann, Auxiliar Administrativo e Clarissa da Rosa Pretto, Secretária da Saúde da Prefeitura Municipal de Encantado/RS.



Dacila Cabreira Gay, Advogada e Consultora Técnica da DPM, recebeu para atendimento, em 05/01, Edmilson Busatto, Prefeito, Paulo Jardel Santiago, Chefe de Gabinete, Jussara Gabriéli Machado, Assessora Jurídica, Cláudio Roberto dos Santos, Secretário de Administração e Planejamento e Antônio Marcos Pretto, Assessor Jurídico da Prefeitura Municipal de Bom Retiro do Sul/RS.



João Felipe Lehmen, Advogado e Consultor Técnico da DPM, recebeu para atendimento, no dia 01/02, Ana Paula Cereser Rochinhas, Sub-Procuradora Geral, Valéria Lima Brinhol Pinecco, Procuradora Geral/Procuradora Jurídica e Marco Antônio Gonçalves Rodrigues, Secretário de Governo da Prefeitura Municipal de Dom Pedrito/RS.

# Perguntas e Respostas

## O que é FAP (Fator Acidentário de Prevenção) e para que serve?

O Fator Acidentário de Prevenção (FAP) encontra seu fundamento no art. 10 da Lei Federal nº 10.666/2003 e no art. 202-A o Decreto Federal nº 3.048/1999, consistindo em um mecanismo multiplicador que varia de 0,5 (cinco décimos) a 2,0 (dois inteiros) e que determina o aumento ou a diminuição das alíquotas de contribuição para custear os Riscos de Acidente do Trabalho – RAT. Serve para aferir o desempenho das empresas e, também, do Município, dentro das suas respectivas atividades econômicas, relativamente aos acidentes de trabalho e doenças ocupacionais ocorridos num determinado período.

A metodologia concede redução da taxa para quem registrar queda no índice de acidentalidade e doenças ocupacionais. Por sua vez, quem apresenta maior número de acidentes e ocorrências mais graves terá aumento no valor da contribuição, o que significa que a alíquota de contribuição das empresas, incluídos os Municípios, pode ser reduzida à metade ou dobrar. Ou seja, ao registrar maior ou menor número de acidentes ou doenças ocupacionais, o Município terá maior ou menor percentual contribuição.

## Como se encontra o valor do FAP aplicável ao Município?

O resultado do FAP, juntamente com as respectivas ordens de frequência, gravidade, custo e elementos que compõem o cálculo, é individualizado por Município e disponibilizado pelo Ministério da Previdência Social – MPS na rede mundial de computadores, sendo de conhecimento restrito do contribuinte mediante acesso por senha pessoal. Esse resultado é publicado em um ano e tem validade para todo o ano seguinte.

O cálculo do FAP feito em 2016 e vigente para o ano de 2017, a partir da competência janeiro, juntamente com as respectivas ordens de frequência, gravidade, custo e demais elementos que permitem ao Município verificar o respectivo desempenho dentro da sua Subclasse da CNAE, foi disponibilizado pelo Ministério da Previdência Social – MPS em 30/09/2016, conforme o art. 2º da Portaria Interministerial MPS/MF nº 390/2016, e pode ser acessado, de forma restrita, com uso de senha pessoal, em <https://www2.dataprev.gov.br/FapWeb/faces/pages/principal.xhtml#>.

## O que é RAT (Riscos Ambientais do Trabalho) e quais as alíquotas aplicáveis?

O RAT (Riscos Ambientais do Trabalho), ou mais precisamente, GILL – RAT (contribuição do Grau de Risco de Incidências de Incapacidade Laborativa decorrente dos Riscos Ambientais do Trabalho), é uma contribuição previdenciária paga pelo empregador, aí também incluído o Município, destinada à Seguridade Social com a finalidade de cobrir custos da Previdência Social com os trabalhadores vítimas de acidente de trabalho ou doenças ocupacionais.

Está prevista no inciso II do artigo 22 da Lei nº 8.212/1991 e consiste em percentual que mede o risco da atividade econômica, com base no qual é cobrada a contribuição para financiar os benefícios previdenciários decorrentes do grau de incidência de incapacidade laborativa. Essa contribuição é progressiva (que cresce) e varia de acordo com o risco da atividade econômica, medida através das respectivas incidências de incapacidade laborativa.

A alíquota de contribuição para o RAT será de 1% se a atividade é de risco mínimo; 2% se de risco médio e de 3% se de risco grave, incidentes sobre o total da remuneração paga, devida ou creditada a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados empregados (e servidores vinculados ao RGPS, no caso do Município) e trabalhadores avulsos. Havendo exposição do trabalhador a agentes nocivos que permitam a concessão de aposentadoria especial, há acréscimo das alíquotas na forma da legislação em vigor.

## Qual é a alíquota do RAT que deve ser aplicada ao Município?

O Município contribui ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, entre outras parcelas, para o financiamento



**Rafael Edison Rodrigues**

*Advogado, Filósofo, Especialista em Controladoria e Finanças,  
Consultor Jurídico da DPM - Portal Legisla WEB*

dos benefícios de aposentadoria especial e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrentes dos riscos ambientais do trabalho, nos seguintes percentuais, conforme o art. 22, II, "a", "b" e "c" da Lei Federal nº 8.212-1991 e o art. 202, I, II e III do Decreto Federal nº 3.048-1999:

a) 1% (um por cento) para os Municípios em cuja atividade preponderante o risco de acidente do trabalho seja considerado leve;

b) 2% (dois por cento) para os Municípios em cuja atividade preponderante o risco de acidente do trabalho seja considerado médio;

c) 3% (três por cento) para os Municípios em cuja atividade preponderante o risco de acidente do trabalho seja considerado grave.

### **De que forma é definida a "atividade preponderante" do Município?**

Considera-se preponderante a atividade que ocupa, no Município, o maior número de servidores vinculados ao RGPS. A relação dos graus de

risco relativamente a cada atividade econômica consta do Anexo V do Decreto Federal nº 3.048-1999, sendo de responsabilidade da empresa – no caso do Município – o enquadramento na atividade preponderante, cabendo à Secretaria da Receita Previdenciária do Ministério da Previdência revê-lo a qualquer tempo, bem como, no caso de erro, adotar as medidas necessárias à sua correção e notificar o devedor quanto aos valores não recolhidos. É o que se depreende dos §§ 3º, 4º, 5º e 6º do art. 202 do Decreto Federal nº 3.048-1999.

Ainda conforme o §13 do mesmo art. 202 do Decreto acima mencionado, mensalmente, por meio da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP, o Município deve informar a alíquota correspondente ao seu grau de

risco, a respectiva atividade preponderante e a atividade do estabelecimento, apuradas de acordo com o auto-enquadramento.

A Administração Pública em geral, onde está inserido o Município, CNAE 2.2 - Subclasse 8411-6/00, desde o Decreto Federal nº 6.042-2007, cuja regra foi mantida nesse particular pelo Decreto Federal nº 6.957-2009, teve sua atividade preponderante enquadrada no risco médio, com alíquota equivalente a 2% (dois por cento). Essa conclusão decorre da redação do já mencionado Anexo V do Decreto Federal nº 3.048-1999, determinada pelos Decretos Federais anteriormente referidos.

Esta é a alíquota a ser observada – em regra – pelo Município, salvo em casos excepcionais em que haja a execução de atividades econômicas diversas e sujeitas a enquadramentos distintos ou, por exemplo, a execução de obra de construção civil. Nestas hipóteses, em análise de cada caso concreto, deverão ser observadas as regras de enquadramento dispostos no art. 72 da Instrução Normativa RFB nº 971-2009.

### **Qual a relação existente entre RAT e o FAP para a afiação do percentual a ser pago pelo Município ao RGPS? O que significa "RAT ajustado"?**

A alíquota para custear os Riscos de Acidente do Trabalho (RAT), a ser considerada pelo Município nos recolhimentos ao RGPS, deverá ser ajustada levando em conta o resultado do Fator Acidentário de Prevenção (FAP), ou seja, ajustada em relação a variação de 0,5 (cinco décimos) a 2,0 (dois inteiros) disponibilizada anualmente pelo Ministério da Previdência Social em relação a cada Município. Trata-se do denominado RAT Ajustado, encontrado pela seguinte fórmula: RAT Ajustado = RAT x FAP. Dessa multiplicação resulta a alíquota que incidirá sobre a remuneração dos servidores vinculados ao RGPS e que será recolhida através do Sistema Empresa de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – SEFIP.



# Glossário do TCE-RS comentado

Vivian Lítia Flores

Advogada, Ex-Procuradora Municipal,  
Consultora Jurídica da DPM - Portal Legisla WEB

## PROCEDIMENTO DE AUDITORIA: CONSIDERAÇÕES

Nesta edição vamos abordar o procedimento de auditoria pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul – TCE/RS e pelo Tribunal de Contas da União – TCU, como sequência dos assuntos que tratamos nas edições anteriores, em especial as auditorias e os consequentes relatórios, pois a forma de chegar até o resultado pretendido.

### PROCEDIMENTOS DE AUDITORIA – TCE/RS<sup>1</sup>

Ações, atos e técnicas sistematicamente ordenados, em sequência racional e lógica, a serem executados durante os trabalhos, indicando ao profissional de auditoria governamental o que e como fazer para realizar seus exames, pesquisas e avaliações, e como obter as evidências comprobatórias necessárias para a consecução dos objetivos dos trabalhos e para suportar a sua opinião.

### PROCEDIMENTO – TCU/RS<sup>2</sup>

Atividades a serem executadas para consecução do objetivo da fiscalização. Devem ser detalhados em tarefas descritas de forma clara, de modo a não gerar dúvidas ao executor e esclarecer os aspectos a serem abordados, bem como expressar as técnicas a serem utilizadas.

#### Comentário:

*O procedimento de auditoria, como refere em seu Glossário o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, ou, simplesmente procedimento, como nomina o Tribunal de Contas da União no Glossário de Termos do Controle Externo, ambos disponíveis nos sites de cada Corte de Contas, é o modo de desenvolvimento, constituindo-se na forma para a realização da auditoria. É o passo a passo, a metodologia que será empregada, tanto na realização da auditoria, como na elaboração do relatório de auditoria.*

*Buscando a uniformização de procedimentos, como referido em outra edição, as Normas de Auditoria Governamental foram editadas com o fito de buscar a uniformização dos procedimentos nas Casas de Contas, sendo, então, utilizadas para realização do trabalho que se consubstancia com a emissão do relatório, tanto pelo Tribunal de Contas da União, como pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e outros Tribunais estaduais do país.*

*Neste diapasão, entendo que os órgãos de Controle Interno, que são auxiliares constitucionais dos Tribunais de Contas, conforme o art. 71 da Constituição da República devem utilizar como referência as Normas de Auditoria Governamental, no que couber, para realizar o seu trabalho, trazendo mais coerência, praticidade e resultados. Mas, este assunto vamos guardar para uma próxima edição.*

1 <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/glossario>. Acesso em 08/02/2017.

2 [http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao\\_controle/normas\\_auditoria/idSisdoc\\_1063014v4-63%20-%20Gloss%C3%A1rio%20de%20Termos%20do%20Controle.pdf](http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/idSisdoc_1063014v4-63%20-%20Gloss%C3%A1rio%20de%20Termos%20do%20Controle.pdf). Acesso em 08/02/2017.

# Qual o prazo prescricional das certidões emitidas pelo TCE-RS?<sup>1</sup>



## Pergunta:

Qual o prazo prescricional das certidões provenientes do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE/RS?

## DPM responde:

1. A Constituição da República - CR reservou aos Tribunais de Contas a tarefa de 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 mantidas pelo poder público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, conferindo às decisões eficácia de título executivo, de acordo com o disposto no § 3º do artigo 71, como segue:

Art. 71.

[...]

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

O exequente pode optar pela execução pelo rito do Código de Processo Civil – CPC ou da Lei de Execuções Fiscais – LEF, visto que a Certidão emitida pelo Tribunal de Contas é revestida de eficácia executiva.

Sendo um título executivo extrajudicial, em regra, não pode ser submetido à cobrança, a qualquer tempo, porquanto o exercício de um direito dentro dum prazo razoável, sob pena de perecimento, é corolário do princípio da segurança jurídica e possibilita a estabilidade das relações sociais. É nesse viés que o legislador fixa prazos de prescrição e decadência, evitando que discussões se perpetuem ao longo tempo.

Ainda assim, levando em consideração que a segurança jurídica e demais princípios e valores constitucionais não ostentam caráter absoluto, em algumas situações, a ponderação permite relativizar tais axiomas, principalmente quando em conflito com outras garantias, como é o caso do patrimônio público e sua imprescindibilidade para consecução dos fins estatais.

Tal sopesamento direcionou o legislador constituinte a criar uma exceção aos prazos prescricionais e decadenciais, esculpida na parte final do art. 37, § 5º, ao considerar imprescritíveis as ações de ressarcimento que visem recompor o patrimônio público dos danos decorrentes de atos ilícitos. Nos dizeres de José Afonso da Silva:

(...) a prescribibilidade, como forma de perda da exigibilidade de direito, pela inércia de seu titular, é um princípio geral de direito. Não será, pois, sob vários aspectos, quer quanto às pretensões de interessados em face da Administração, quer quanto às destas em face de administrados. Assim é especialmente em relação aos ilícitos administrativos. Se a Administração não toma providência à sua apuração e à responsabilização do agente, a sua inércia gera a perda do ius perseguendi. É o princípio que consta do art. 37, § 5º, que dispõe: 'A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento'. **Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (dormientibus non succurrit ius)** [cf. "Curso de Direito Constitucional Positivo", 31ª ed., Malheiros Editores, p. 673, São Paulo, 2008].

Como bem abordado por Cecília Lou, Procuradora do Tribunal de Contas do Estado do Pernambuco:

De fato, in casu, a mens legis é claramente no sentido de evitar que o simples decurso do tempo exima o administrador de restituir aqueles recursos públicos desviados, malbaratados e aplicados ilicitamente, restando evidente, pois, que o Texto Constitucional prestigia a proteção ao patrimônio público, em detrimento até mesmo do princípio da segurança jurídica, o qual inspira a previsão legal do instituto da prescrição, como regra, no ordenamento jurídico positivo<sup>2</sup>.

Partindo das definições genéricas constantes no texto constitucional, como de praxe na ciência jurídica e nas humanas em geral, polarizou-se a discussão acerca do alcance e abrangência deste dispositivo, mormente quando em conflito com outros princípios constitucionais como o da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica e tantos outros que permeiam o ordenamento jurídico, implícita e explicitamente.

É todo e qualquer ressarcimento ao erário que pode ser considerado imprescritível? Ou somente àqueles decorrentes de atos de improbidade e ilícitos penais? E como isso reflete nas certidões expedidas pelo Tribunal de Contas? É possível afirmar que se trata de título executivo imprescritível, podendo, a qualquer tempo, constranger o patrimônio do devedor para que pague a dívida, sob pena de penhora de tantos bens quantos bastem para garantia da execução? Como as recentes manifestações do Supremo Tribunal Federal – STF têm enfrentado a questão? Qual o entendimento do Superior Tribunal de Justiça e da Corte local sobre a matéria?

São estes alguns dos questionamentos que atualmente permeiam a discussão e os quais intentar-se-á responder neste Estudo levando em consideração a evolução jurisprudencial sobre o tema.

2. Da literalidade da norma constitucional constante no texto do § 5º do art. 37 é possível extrair duas diretrizes dadas pelo legislador constituinte: a) incumbe a legislação infraconstitucional fixar sanções pelas ilicitudes praticadas com conseqüente prazo prescricional em caso de inércia do Poder Público e não exercício do *jus puniendi*; b) mesmo não sendo promovida a persecução punitiva nos prazos fixados, em havendo danos ao erário o manejo da competente ação de ressarcimento é imprescritível.

Tecendo severas críticas ao comando constitucional, Manoel Gonçalves Ferreira Filho destaca que:

Parecem deduzir-se duas regras deste texto mal redigido. Uma, concernente à sanção pelo ilícito; outra, à reparação do prejuízo. Quanto ao primeiro aspecto, a norma "chove no molhado": prevê que a lei fixe os respectivos prazos prescricionais. Quanto ao segundo, estabelece-se de forma tangente a imprescritibilidade das ações visando ao ressarcimento dos prejuízos causados.<sup>3</sup>

O Supremo Tribunal Federal, órgão responsável pela interpretação das normas constitucionais, por muito tempo manifestou entendimento no sentido de que, mesmo nos casos em que o prejuízo ao erário fosse decorrente de ilícitos civis, ou seja, não relacionados à atos de improbidade administrativa ou ilícito penal, a prescrição, no que se refere ao ressarcimento dos danos, não se perfectibilizaria por força do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição da República – CR.

O *leading case* deste entendimento decorreu do Mandado de Segurança nº 26.210, cuja decisão restou assim ementada:

**MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. BOLSISTA DO CNPq. DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE RETORNAR AO PAÍS APÓS TÉRMINO DA CONCESSÃO DE BOLSA PARA ESTUDO NO EXTERIOR. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. I - O beneficiário de bolsa de estudos no exterior patrocinada pelo Poder Público, não pode alegar desconhecimento de obrigação constante no contrato por ele subscrito e nas normas do órgão provedor. II - Precedente: MS 24.519, Rel. Min. Eros Grau. III - **Incidência, na espécie, do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no tocante à alegada prescrição. IV - Segurança denegada. (MS 26210, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 04/09/2008, DJe-192 DIVULG 09-10-2008 PUBLIC 10-10-2008 EMENT VOL-02336-01 PP-00170 RTJ VOL-00207-02 PP-00634 RT v. 98, n. 879, 2009, p. 170-176 RF v. 104, n. 400, 2008, p. 351-358 LEXSTF v. 31, n. 361, 2009, p. 148-159)****

A partir desse julgado do Pleno do STF, suas duas turmas passaram a seguir a mesma linha jurisprudencial:

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESSARCIMENTO DE DANOS AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. Incidência, no caso, do disposto no artigo 37, § 5º, da Constituição do Brasil, no que respeita à alegada prescrição. Precedente. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 608831 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 08/06/2010, DJe-116 DIVULG 24-06-2010 PUBLIC 25-06-2010 EMENT VOL-02407-06 PP-01245)**

**AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. § 5º DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 26.210, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, decidiu pela imprescritibilidade de ações de ressarcimento de danos ao erário. 2. Agravo regimental desprovido. (RE 578428 AgR, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Segunda Turma, julgado em 13/09/2011, DJe-216 DIVULG 11-11-2011 PUBLIC 14-11-2011 EMENT VOL-02625-02 PP-00177)**

**CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. CONTRATO. SERVIÇOS DE MÃO-DE-OBRA SEM LICITAÇÃO. RESSARCIMENTO DE DANOS AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CF. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. 1. As ações que visam ao ressarcimento do erário são imprescritíveis (artigo 37, parágrafo 5º, in fine, da CF). Precedentes. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 712435 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 13/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-071 DIVULG 11-04-2012 PUBLIC 12-04-2012 RT v. 101, n. 921, 2012, p. 670-674)**

**AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPRESCRITIBILIDADE. REPERCUSSÃO GERAL PRESUMIDA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. A repercussão geral é presumida quando o recurso versar questão cuja repercussão já houver sido reconhecida pelo Tribunal ou quando impugnar decisão contrária a súmula ou a jurisprudência dominante desta Corte (artigo 323, § 1º, do RISTF). 2. O Pleno do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 26.210, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJ de 10.10.08, fixou entendimento no sentido da imprescritibilidade da ação de ressarcimento de dano ao erário. 3. In casu, o acórdão originariamente recorrido assentou: "AGRAVO. DECISÃO PROFERIDA EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. ART. 557, CAPUT, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. IMPRESCRITIBILIDADE. 1. Matéria possível de ser julgada por meio de decisão monocrática, na forma do art. 557 do Código de Processo Civil, haja vista a manifesta improcedência da pretensão recursal. 2. A pretensão ressarcitória é imprescritível, nos termos do que dispõe o art. 37, §5º, da constituição federal. Precedentes dos tribunais. RECURSO DESPROVIDO". 4. Agravo regimental desprovido. (AI 848482 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 27/11/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-035 DIVULG 21-02-2013 PUBLIC 22-02-2013)**

Entendimento semelhante vinha sendo referenciado pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ, que reconhecia a imprescritibilidade, tanto nas demandas que buscam o ressarcimento decorrente de atos de improbidade, como também naquelas em que o prejuízo decorre de mero ilícito civil, a saber:

**PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE CUMULADA COM RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. 1. Nos termos da jurisprudência existente nesta Corte as ações de ressarcimento ao erário são imprescritíveis, consoante expressamente disposto no artigo 37, §5º da CF, ainda que as punições atinentes à prática de improbidade estejam prescritas, o que não é o caso dos autos, na medida em que a demanda foi ajuizada dentro dos cinco anos previstos no artigo 23, I, da Lei n. 8.429/92 (o Prefeito deixou o cargo em 31.12.1996 e a ação foi proposta em 12.06.2000). [...] (REsp 1314597/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/10/2016, DJe 09/11/2016)**

**PROCESSUAL E ADMINISTRATIVO. LEI N. 9.873/99. EMBARGOS À EXECUÇÃO. ACÓRDÃO EXARADO PELO TCU. RESSARCIMENTO. ILEGALIDADE OU IRREGULARIDADE FORMAL GRAVE. SÚMULA 7/STJ. PRESCRIÇÃO. DANO AO ERÁRIO. IMPRESCRITÍVEL. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. NÃO DEMONSTRAÇÃO. 1. Recurso especial em que se alega: a) prescrição da condenação de ressarcimento ao erário; e b) ilegalidades que comprometeram o direito de defesa e contraditório no âmbito administrativo. 2. Hipótese em que o Tribunal de origem manteve acórdão do TCU que condenou a parte recorrente à pena de ressarcimento ao erário, julgando pela regularidade e legalidade do processo administrativo. Acatar a tese de cerceamento de defesa encontra óbice na súmula 7 desta Corte Superior. 3. Quanto à pretensão de ressarcimento de danos ao Erário, o Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento de que é imprescritível. Precedentes: REsp 1.303.030/AL, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30/06/2015; AgRg no**

AREsp 663.951/MG, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, Dje 20.4.2015, AgRg no AREsp 488.608/RN, Rel. Ministra Marga Tessler (Juíza Federal Convocada do TRF 4ª Região), Primeira Turma, Dje 19.12.2014, AgRg no REsp 1.427.640/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, Dje 27.6.2014, REsp 1.289.609/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, Dje 2.2.2015, REsp 1.405.346/SP, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, Dje 19.8.2014, AgRg no AREsp 513.006/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, Dje 29.9.2014, AgRg no AREsp 79.268/MS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, Dje 29.11.2013. 4. “Diante da jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, a pretensão de ressarcimento ao erário, independentemente de se tratar ou não de ato de improbidade administrativo, é imprescritível”. (REsp 1350656/MG, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, Dje 17/09/2013). 5. No que pertine ao Recurso Especial interposto pela alínea “c” do inciso III do art. 105 da CF/88, é imprescindível o atendimento aos requisitos dos arts. 541, parágrafo único, do CPC e 255, §§ 1º e 2º, do RISTJ, para a devida demonstração do alegado dissídio jurisprudencial, entre eles a demonstração da identidade das situações fáticas e a interpretação diversa, emprestada ao mesmo dispositivo de legislação infraconstitucional, não sendo suficiente a mera transcrição de ementas. 6. Não se mostra possível analisar em agravo regimental matéria não suscitada oportunamente pela parte nas contrarrazões ao recurso especial, por se tratar de inovação recursal. Precedentes. Agravo regimental improvido. (AgRg no AREsp 737.899/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/09/2015, Dje 14/09/2015) (grifou-se)

O Tribunal de Contas da União, por sua vez, pacificou, em 2008, seu entendimento sobre a imprescritibilidade da ação de ressarcimento por danos ao erário, antes dividida entre civilistas, que advogavam pelo prazo decenal do Código Civil (art. 205) e administrativistas, que sustentavam a tese da imprescritibilidade, aduzindo que:

9.1. deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN TCU n. 56/2007.<sup>4</sup>

A despeito destas manifestações, sobre a matéria, o Supremo Tribunal Federal – STF, nos autos do Recurso Extraordinário nº 669.069/MG com repercussão geral reconhecida e cujo trânsito em julgado se deu em 31/08/2016, fixou a tese de que “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”.<sup>5</sup>

Vale dizer, não é toda e qualquer pretensão ressarcitória da Administração Pública que se sujeita à exceção contida na parte final do § 5º do art. 37 da Constituição da República – CR, sendo necessária uma interpretação do dispositivo que seja compatível com as demais garantias fundamentais, em especial, a ampla defesa, o contraditório e a segurança jurídica.

Aliás, após a publicação do acórdão, o Procurador Geral da República opôs Embargos de Declaração sustentando a indefinição do conceito de ilícito civil, a necessidade de modulação dos efeitos da decisão levando em consideração as inúmeras ações em curso que se apegavam ao entendimento dantes consolidado e do termo inicial para contagem do prazo prescricional que só poderia ser iniciado após a ciência da Administração Pública quanto a ocorrência do ilícito civil em aplicação do princípio da *actio nata*.

Os aclaratórios foram rejeitados na íntegra, sendo oportuna a transcrição de excerto da decisão proferida pelo Ministro Teori Zavascki que resume com clareza o alcance da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal – STF, de elementar importância para o deslinde dos questionamentos formulados no início desta Informação:

2. O primeiro ponto a ser enfrentado diz respeito à abrangência da tese fixada, bem como à exata definição dos atos que poderiam ser considerados ilícitos civis, para fins de reprodução do entendimento firmado em sede de repercussão geral. No julgamento, proferi voto no sentido de negar provimento ao recurso extraordinário, afirmando a tese de que “a imprescritibilidade a que se refere o art. 37, § 5º, da CF diz respeito apenas a ações de ressarcimento de danos ao erário decorrentes de atos praticados por qualquer agente, servidor ou não, tipificados como ilícitos de improbidade administrativa ou como ilícitos penais”. Contudo, fiquei vencido quanto à tese firmada, uma vez que o posicionamento majoritário desta Corte, encabeçado pelo Min. Roberto Barroso, foi no sentido de que a orientação a ser fixada, para fins de repercussão geral, deveria ser mais restrita e adstrita ao caso concreto, que consistia em ação de ressarcimento ajuizada pela União em razão de danos sofridos em decorrência de acidente de trânsito. Assentou-se, assim, a tese de que “é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”. 3. **Nos debates travados na oportunidade do julgamento ficou clara a opção do Tribunal de considerar como ilícito civil os de natureza semelhante à do caso concreto em exame, a saber: ilícitos decorrentes de acidente de trânsito. O conceito, sob esse aspecto, deve ser buscado pelo método de exclusão: não se consideram ilícitos civis, de um modo geral, os que decorrem de infrações ao direito público, como os de natureza penal, os decorrentes de atos de improbidade e assim por diante. Ficou expresso nesses debates, reproduzidos no acórdão embargado, que a prescritibilidade ou não em relação a esses outros ilícitos seria examinada em julgamento próprio. Por isso mesmo, recentemente, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral de dois temas relacionados à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário: (a) Tema 897 – “Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa”; e (b) Tema 899 – “Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. Desse modo, se dúvidas ainda houvesse, é evidente que as pretensões de ressarcimento decorrentes de atos tipificados como ilícitos de improbidade administrativa, assim como aquelas fundadas em decisões das Cortes de Contas, não foram abrangidas pela tese fixada no julgado embargado.** (sem destaques no original)

Do trecho acima, e dos debates realizados pelo Plenário, resta evidente que a decisão do Supremo Tribunal Federal é restrita às relações de cunho privado, não se estendendo, portanto, às decisões do Tribunal de Contas que determinam o ressarcimento ao erário, matéria relacionada ao Tema nº 899, a ser analisada nos autos do Recurso Extraordinário nº 636.886, também de relatoria do Ministro Teori Zavascki e com repercussão geral reconhecida, que se opõe à decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, assim ementada:

Tributário e Processual Civil. Execução fiscal. Prescrição. Possibilidade de reconhecimento de ofício. Lei 11.051/2004. Precedentes do STJ. Apelo Improvido.

Os contornos da lide acima são justamente a execução de título extrajudicial decorrente de condenação do Tribunal de Contas da União no julgamento de Tomada de Contas Especial. Ao contrário do que consta na ementa, trata-se

de dívida de natureza não tributária. Na espécie, o juízo extinguiu a execução fiscal com base no art. 40, § 4º da Lei de Execuções Fiscais, sob o argumento de que a União não teria sido diligente na busca dos bens, o que levou o manejo do Recurso Extraordinário fundamentado no art. 37, § 5º e na imprescritibilidade das ações de ressarcimento.

Quando da apreciação da repercussão geral o relator destacou que, em que pese a decisão proferida no MS nº 26.210, acima transcrita, a qual reconheceu a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento em situação análoga, no julgamento do RE nº 669.069, houve manifestações dos ministros em sentido contrário, principalmente pelo fato de que houve modificação substancial da composição da Corte, exigindo que o STF analisasse novamente a questão.

De tudo resulta, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do RE nº 669.069 se resume exclusivamente à questões relacionadas à ilícitos civis e não tem o condão de solucionar a discussão acerca da prescritebilidade ou não das Certidões do Tribunal de Contas, matéria que ainda será analisada pelo plenário quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.886.

Estando indefinida a matéria, importa analisar como a Corte local tem decidido a questão, já que o mapeamento das decisões das instâncias inferiores é de suma importância para orientar os Municípios e fornecer todas as opções e teses possíveis, bem como apontar qual postura mais cautelosa, sempre visando garantir o ressarcimento aos cofres públicos e evitando apontamento dos órgãos de controle. Ao menos, enquanto não definida a questão junto ao Supremo Tribunal Federal – STF.

2. A jurisprudência dominante do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul defende que cobrança dos valores constantes em certidão do Tribunal de Contas pelos meios executivos existentes deve se dar no prazo de cinco anos, nos termos do que disciplinado pelo art. 1º do Decreto nº 20.910/1932, a saber:

**APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. EMBARGOS À EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. MUNICÍPIO DE CIDREIRA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. INOCORRÊNCIA. CERTIDÕES DE DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITOS A ADMINISTRADOR MUNICIPAL. EXAME POR PARTE DO PODER JUDICIÁRIO. CABIMENTO. DESCONSTITUIÇÃO DA SENTENÇA. I - O Tribunal de Contas possui competência para julgar as contas dos administradores e para aplicar sanções e multas decorrentes de irregularidades, sendo que as decisões de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo, conforme dispõe o art. 71 da Constituição Federal. II - **Tratando-se de imputação de débito por parte do Tribunal de Contas do Estado, o prazo de prescrição é de cinco anos, nos termos do art. 1º do Decreto 20.910/32, não sendo hipótese de imprescritibilidade a que alude o § 5º do art. 37 da Constituição Federal.** No caso, não restou configurada a prescrição intercorrente. Embora o Município tenha ficado com os autos em carga de 26/11/2007 a 01/04/2011, não decorreu o prazo de cinco anos previsto no referido Decreto. III - Não podem ser excluídas da apreciação do Poder Judiciário as decisões do Tribunal de Contas, haja vista o disposto no art. 5º, inciso XXXV, da CF/88: "A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito." IV - Como a sentença não analisou as glosas impostas ao ora apelante, incabível sua apreciação neste momento, sob pena de supressão de um grau de jurisdição, devendo ser desconstituída a sentença proferida em 10/09/2015, para que outra seja proferida. PRELIMINAR REJEITADA. APELO PARCIALMENTE PROVIDO. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA. (Apelação**

Cível nº 70069547578, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 01/12/2016) (Grifou-se)

**APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. 1. O prazo prescricional que regula a cobrança de dívida ativa não tributária é o quinquenal, previsto pelo art. 1º do Decreto n. 20.910/32. Norma que se aplica extensivamente aos créditos da União, dos Estados e dos Municípios por força do Princípio da Isonomia. REsp n. 1.105.442/RJ, sujeito ao regime dos recursos repetitivos. Prescrição intercorrente configurada. Feito paralisado por mais de cinco anos, sem que tenha sido promovida qualquer diligência em prol da satisfação do débito. Manutenção da sentença. 2. A verba honorária arbitrada bem observa os balizadores estabelecidos pelo art. 20, §3º, do CPC/73. APELO DESPROVIDO. (Apelação Cível Nº 70071403067, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Lúcia de Fátima Cerveira, Julgado em 18/11/2016) (grifou-se)**

**APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. EXECUÇÃO FISCAL. CERTIDÃO EMITIDA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. DECISÃO TRANSITADA EM JULGADO QUE NÃO APROVOU AS CONTAS DE EX-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAÇEQUI. CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. CONFIGURADA. Execução promovida pelo Município de Cacequi, amparada em "Certidão de Decisão Título Executivo" emitida pelo Tribunal de Contas do Estado, em virtude da não aprovação das contas de ex-prefeito, do que resultou a "Certidão de Débito de Dívida Ativa Não Tributária". O prazo prescricional para a cobrança do débito é de 5 (cinco) anos, conforme o disposto no art. 1º do Decreto nº 20.910/32, aplicável às dívidas de natureza não tributária. O decurso do lapso quinquenal, aliado ao insucesso das medidas adotadas pelo credor no decorrer da demanda, impõe o reconhecimento da prescrição intercorrente. Situação em que, desde o despacho que determinou a citação do devedor, em 19.06.2000 (marco interruptivo da prescrição, nos termos do art. 8º, § 2º, da LEF, aplicável ao caso) até a data da sentença, transcorreram mais de 15 (quinze) anos sem que o crédito tenha sido satisfeito. Embora o Município não tenha se mostrado inerte nesse período, a execução não mostra indícios de efetividade. A prescrição pode ser decretada mesmo nas hipóteses em que não observado o procedimento do art. 40 da Lei 6.830/80, que deve ser interpretado à luz do art. 1º do Decreto nº 20.910/32, sob pena de perpetuação do crédito público. A determinação prevista no art. 40, § 4º, da LEF, no que se refere à necessidade de prévia oitiva da Fazenda Pública para que o juízo possa decretar de ofício a prescrição, não se mostra absoluta. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70069834323, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Aquino Flóres de Camargo, Julgado em 22/09/2016) (Grifou-se)**

**APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. CERTIDÃO DO TCE. PRESCRIÇÃO. Incide aos créditos de natureza não tributária a prescrição quinquenal disposta no art. 1º do Decreto nº 20.910/32. Precedentes do STJ e desta Corte. Constatado o decurso do lustro prescricional no caso concreto. APELAÇÃO IMPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70069110930, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francesco Conti, Julgado em 29/06/2016)**

Seguindo essa linha de raciocínio, se a certidão do Tribunal de Contas não for executada no prazo quinquenal, cujo termo inicial se dá a partir do trânsito em julgado da decisão que determinou o ressarcimento<sup>6</sup>, a pretensão executória encontra-se fulminada pelo transcurso do lustro prescricional.

Especificamente quanto à interpretação do art. 37, § 5º, este mesmo Tribunal, observando a decisão do Supremo Tribunal Federal – STF, entende que se trata de norma de caráter excepcional e, por isso, deve ser interpretada restritivamente, abarcando somente ações de ressarcimento que guardem relação com ilícitos penais ou atos de improbidade, sendo que, para as demais, incide a regra prescricional prevista no Decreto nº 20.910/1932 ou do Código Civil:

CONSTITUCIONAL. ARTIGO 37, § 5º. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REPARAÇÃO DE DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO E

IMPRESCRITIBILIDADE. NORMA EXCEPCIONANTE E SUA EXEGESE. Regra está em serem prescritíveis as pretensões creditícias, convido conferir-se interpretação teleológica à disposição excepcionante do artigo 37, § 5º, Constituição Federal, reclamando-se, à eternização da pretensão de ressarcimento, derivarem os danos ou de ilícito criminal ou de conduta ímproba, pela maior violência que representam à ordem jurídica. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. CERTIDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. **PRESCRIÇÃO. PRAZO QUINQUENAL. DECRETO N.º 20.910/32. Há de se examinar a natureza do crédito estampado na certidão do Tribunal de Contas para definir o lapso prescricional. No caso, tal crédito diz respeito à imputação de débito, em decorrência de prestação de contas, exercício de 2000, atinente à sua atuação como administrador do Executivo Municipal, a atrair a incidência do prazo quinquenal previsto no artigo 1.º, Decreto n.º 20.910/32. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. BINÔMIO TEMPO E INÉRCIA. PROCESSO ARQUIVADO POR MAIS DE SETE ANOS. OCORRÊNCIA. Inferindo-se da análise dos autos não ter o credor dado o devido andamento ao feito, que permaneceu arquivado por mais de sete anos, sem que lograsse êxito em localizar bens do devedor passíveis de penhora, inafastável o implemento da prescrição intercorrente, uma vez demonstrada a presença do binômio tempo + inércia. (Apelação Cível N.º 70069907434, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 29/06/2016) (sem destaques no original)**

Certamente que há decisões dissidentes referenciando uma interpretação ampla e irrestrita do dispositivo constitucional, mas que, diante das últimas manifestações do Pretório Excelso, não devem ser tomadas como norte pelos Municípios, quando da execução das certidões provenientes da Corte de Contas, a saber:

AGRAVO EM APELAÇÃO CÍVEL. DECISÃO MONOCRÁTICA. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. EXECUÇÃO FISCAL. EMBARGOS. **CERTIDÃO EMITIDA PELO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. IMPRESCRITIBILIDADE. INTERFERÊNCIA PELO JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE, NO CASO. AUSÊNCIA DE PROVAS DA IRREGULARIDADE DO JULGAMENTO ADMINISTRATIVO. JUROS. - Tratando-se de valores referentes ao ressarcimento ao erário (imputação de débito), o reconhecimento da imprescritibilidade de tal pretensão é imposta pelo art. 37, § 5º, da CRFB. - Nos exatos termos do § 3º do art. 71 da Constituição Federal, “as decisões do Tribunal [de Contas] de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”. - A apreciação judicial dos atos administrativos que imputam débito ou aplicam multa é possível apenas diante de vício de procedimento, devidamente comprovado, ou, ainda, quando houver patente equívoco na imposição da sanção, o que não é o caso dos autos, diante da precariedade de provas nos autos, dentre as quais não se incluiu o teor do julgamento da Corte de Contas, imprescindível para a análise da (ir)regularidade. - Procede a irrisignação do embargante quanto ao percentual de juros moratórios, uma vez que o Tribunal de Contas determinou a incidência de juros de 0,5% ao mês e a certidão traz o percentual de 1%. - Precedentes do STJ e desta Corte. AGRAVO DESPROVIDO. (Agravo N.º 70068050491, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 25/02/2016)**

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO. EXECUÇÃO POR QUANTIA CERTA. CERTIDÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. Em consonância com o § 3º do art. 71 da Constituição Federal, as decisões dos Tribunais de Contas com eficácia de título executivo extrajudicial podem resultar em dois tipos de condenação: (a) imputação de débito, ou (b) multa. A primeira é fundada em tutela ressarcitória, cujo objetivo é reparar um dano ao erário; a segunda possui caráter pedagógico-punitivo, com o fito de punir e desincentivar a conduta adotada pelo indivíduo. **In caso, ambas as certidões que aparelham os autos da execução por quantia certa se referem a imputação de débito. Assim, por objetivarem o ressarcimento de prejuízos ao erário, tem-se a incidência do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, de modo que são títulos imprescritíveis. Destarte, não se há falar em prescrição ordinária ou intercorrente. Exceção de pre-executividade improcedente. DERAM PROVIMENTO À APELAÇÃO. UNÂNIME. (Apelação Cível N.º 70060182128, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em 05/11/2014)**

APELAÇÃO. EXECUÇÃO FISCAL. **CERTIDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. DESNECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DAS DISPOSIÇÕES DA LEI 6.830/80. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO**

ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CRFB: **IMPRESCRITIBILIDADE. - O débito não tributário não se submete à totalidade das disposições da Lei n. 6.830/1980, de forma que inviável o reconhecimento da prescrição intercorrente pela não localização do devedor. - Tratando-se de valores referentes ao ressarcimento ao erário, o reconhecimento da imprescritibilidade de tal pretensão é imposta pelo art. 37, § 5º, da CRFB. Precedentes do STJ e desta Corte. APELAÇÃO PROVIDA MONOCRATICAMENTE. (Apelação Cível N.º 70058869744, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 31/03/2014)**

Tal entendimento também se extrai do voto vencido do Ministro Edson Fachin nos autos do RE n.º 669.069/MG, evidenciando que a matéria ainda comporta enorme controvérsia e pende de definição:

O texto constitucional é expreso ao prever a ressalva da imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário. Não nomeia, elenca, particulariza e nem restringe a natureza dos ilícitos que geram danos e que, assim, podem ensejar o ressarcimento dos danos ao erário. Basta haver dano. Se houver dano, desde que seja dano fruto de ato ilícito – repiso, sem que o texto constitucional elenque, particularize ou restrinja a natureza do ilícito –, poderá haver ação de ressarcimento, sem que incida sobre essa pretensão qualquer prazo prescricional. Basta, à luz do comando constitucional, a existência de ilícito que a ele cause prejuízo para que seja possível ação de ressarcimento, sem que sem que sobre a pretensão nela veiculada incida qualquer prazo prescricional. Houve, assim, por escolha do poder constituinte originário, não apenas o alçamento da boa governança a patamar constitucional, mas da compreensão da coisa pública - não raras vezes tratada com desdém, vilipendiada por agentes particulares ou estatais - como um compromisso fundamental a ser protegido por todos.

Em que pese o entendimento acima, diante da recente tese fixada pelos demais Ministros do Supremo Tribunal Federal – STF, tomada em sede de repercussão geral, somada aos precedentes do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, já não mais é possível afirmar que toda e qualquer ação de ressarcimento ao erário é imunizada pela imprescritibilidade. Isto porque, àquelas decorrentes de ilícitos civis, em especial, danos oriundos de acidente de trânsito, submetem-se à prescrição prevista no Código Civil.

Seguindo essa trilha, no tocante às certidões do Tribunal de Contas, levando em consideração que a condenação decorre da verificação de prática de atos em desconformidade com a lei, ou seja, ilícitos, resta ao credor verificar se os mesmos são decorrentes de ilícitos civis ou se vinculados à atos de improbidade ou ilícitos penais.

Na primeira situação, inexistindo má-fé do gestor e, por consequência, ato de improbidade, tampouco ilicitude penal, mas mera irregularidade, ocorre a prescrição do título executivo no prazo de cinco anos contados da decisão administrativa imodificável que reconhecer o débito, segundo orientação recente do Supremo Tribunal Federal – STF, que considera inaplicável o art. 37, § 5º, *in fine*, da Constituição da República – CR nos casos de ilícitos civis.

Por outro lado, em sendo a condenação da Corte de Contas decorrente de atos de improbidade ou ilícitos penais, o que depende da análise da natureza da decisão proferida em âmbito administrativo, mesmo com a nova interpretação dada pelo STF e anuída pelos demais Tribunais, é possível sustentar

a imprescritibilidade do título.

De qualquer sorte, tendo em vista que o Município deve adotar a postura mais cautelosa, até para resguardar o princípio da eficiência encabeçado no art. 37 da Constituição da República – CR e garantir a preservação do crédito e ressarcimento aos cofres públicos, é recomendável que o ajuizamento da execução de título extrajudicial seja feito no prazo de cinco anos, contados da data em que se tornar definitiva a decisão da Corte de Contas que determine o pagamento, ao menos enquanto não definida a questão junto ao STF.

Não sendo adotada a medida no prazo quinquenal, não temos como assegurar que eventual tese da imprescritibilidade com fundamento no art. 37, § 5º da Constituição da República – CR será julgada procedente, o que pode resultar na condenação em honorários advocatícios e trazer ainda mais prejuízos aos cofres públicos.

De tudo que foi exposto, ponderamos:

a) prescrição e decadência são institutos imprescindíveis para garantir a segurança jurídica, estabilidade das relações e evitar a eternização dos litígios;

b) na linha da recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal – STF, nos autos do RE nº 669.069/MG, com repercussão geral reconhecida, não é toda e qualquer ação de ressarcimento que é imunizada pela norma constante no § 5º do art. 37 da Constituição da República – CR, restando consignado que, quando tratar de ilícito civil, conceito no qual não se enquadram nem os atos de improbidade e nem os ilícitos penais, a prescrição deve ser aplicada, segundo a legislação correspondente;

c) ainda assim, a decisão em questão não se estende aos títulos do Tribunal de Contas que determinam o ressarcimento ao erário, o que, num primeiro momento, não significa que são prescritíveis. É que tais situações ainda serão analisadas pelo Supremo Tribunal Federal – STF nos autos do RE nº 636.886, também com repercussão geral reconhecida, não sendo possível, nessa fase, apontar em que sentido votarão os Ministros, exigindo das comunas que se adote a postura mais cautelosa possível na tentativa de preservar o crédito público;

d) analisando as decisões da Corte Gaúcha, constata-se que há uma predominância do entendimento no sentido de que as certidões do Tribunal de Contas são prescritíveis e a sua cobrança deve se dar no prazo quinquenal, em razão do disposto no Decreto nº 20.910/1932, contado da data em que se tornar definitiva a decisão administrativa que determinar o ressarcimento;

e) o ajuizamento de demandas judiciais executivas de títulos já atingidos pela prescrição somente se justificaria nas situações em que do próprio processo administrativo for possível extrair claros indícios de prática de atos de improbidade ou ilícitos penais, sendo recomendável que o

tópico inicial da peça inaugural aborde a questão, valendo-se dos precedentes acima citados;

f) já nos casos de declaração de prescrição intercorrente, levando em consideração que a extinção da demanda, de qualquer forma, resultará em condenação em honorários, é possível alegar, como matéria de defesa, a imprescritibilidade do título do TCE, ainda que não haja prova concreta de atos de improbidade ou de ilicitude penal;

g) por fim, não havendo, na decisão da Corte de Contas, prova de ilicitude penal ou de atos de improbidade, o ajuizamento de demanda executiva de título atingido pela prescrição é temerário e pode gerar condenação em honorários, sendo recomendável aguardar a definição do STF sobre a matéria, correndo-se o risco de modulação dos efeitos, geralmente acompanhada do brocardo “direito não socorre os que dormem”, permitindo que somente as ações ajuizadas até o trânsito em julgado da decisão se valiam do novo entendimento, que pode vir a beneficiar o Município.

h) ainda assim, em sendo ajuizada a demanda executiva em relação aos títulos prescritos e vindo o STF a decidir pela sua prescritibilidade, os processos serão extintos com a consequente condenação em honorários de sucumbência, cabendo ao Município avaliar todas estas considerações antes de adotar as medidas cabíveis.

---

## NOTAS

1 Este Estudo de Caso tem como base a Informação nº 8/2017.

2 LOU, Cecília. A disciplina constitucional da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário e a execução das decisões do Tribunal de Contas contendo imputação de débito. Revista TCE-PE. Recife. v. 19. n. 19. p. 121-143. dez. 2012.

3 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à constituição brasileira de 1988. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1.

4 Acórdão n. 2.709/2008, Processo n. 005.378/2000-2, Incidente de Uniformização de Jurisprudência, Rel. Min. Benjamin Zymler, Plenário, sessão de 26.11.2008, DOU de 1º dez. 2008.

5 CONSTITUCIONAL E CIVIL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

6 Agravo de Instrumento nº 70056092968. Segunda Câmara Cível. Rel. Des. Almir Porto da Rocha Filho. Dje 26/11/2013.

# Responsabilidade Tributária: ISS de Cartórios e Tabelionatos<sup>1</sup>



## Pergunto:

O Município tem competência legislativa para atribuir a repercussão econômica do ISS ao tomador do serviço, sem atingir a receita obtida pelo prestador? Da mesma forma, cabe ao Município legislar sobre base de cálculo? Isso configura a transferência de responsabilidade tributária nos termos do que autorizado pelo art. 6º da LC nº 116/2003 e art. 128 do CTN?

**Orlin Ivanov Goranov**

Advogado, Mestrando em Direitos Humanos,  
Especialista em Direito Tributário,  
Consultor Jurídico da DPM - Portal Legisla WEB

## DPM responde:

1. A Constituição da República – CR dispõe, no art. 146, inciso III, alínea “a”, que compete à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria tributária, em especial, para definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados na Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes.

Partindo destas balizas constitucionais é que a Lei Complementar nº 116/2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, deixa claro que o contribuinte do ISS é o prestador do serviço (art. 5º).

Além disso, conforme disposto pelo art. 7º do mesmo diploma, o critério quantitativo da regra matriz de incidência tributária do ISS é o preço do serviço. Vale dizer, o valor cobrado pelo prestador, do tomador, como forma de remuneração pelos serviços prestados.

Dessa forma, não detém, o Município, competência legislativa para modificar tal regra, sob pena de violação à distribuição das competências tributárias definidas pela Constituição, além de afrontar os próprios dispositivo da norma geral de regência, que atribuiu ao prestador a sujeição passiva desta espécie tributária e vinculada ao preço total cobrado pela prestação do serviço.

Esse entendimento vem corroborado pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul – TCE/RS<sup>2</sup>, ao reconhecer inconstitucional norma municipal que “autorizou os prestadores de serviços de registros públicos, cartorários e notariais estabelecidos no Município (...) repassar o custo do ISS aos seus clientes. **Sugestão de negativa de executoriedade do citado artigo da norma em questão**” (Grifo no original).

Na mesma senda o Parecer do Ministério Público de Contas, em Processo de Contas<sup>3</sup> instaurado em face de lei municipal que disciplinou no mesmo sentido, verbis:

5.3.1 - Imposto sobre Serviços cobrados do tomador de serviços. Inconstitucionalidade da norma local (Lei Municipal n. 2.830/2012) quanto ao sujeito passivo dos Serviços de Registros Públicos, Cartorários e Notariais. Impossibilidade legal dos usuários dos serviços cartorários e notariais arcar com o ônus do imposto sobre o serviço prestado. Tal tributo cabe ao titular ou designado das serventias. Lei Local infringe a Constituição Federal devendo ser

negada executoriedade. Infringência ao artigo 1º, caput, artigos 5º e 7º da Lei Complementar 116/2003 (fls. 566-570). Nos termos do artigo 5º da Lei Complementar Federal nº 116/2003, o contribuinte do imposto de que se trata é o prestador do serviço, sendo sua base de cálculo o preço cobrado (artigo 7º). Todavia, antes de infringência à Constituição da República, em razão do que caberia negativa de executoriedade, conforme proposto pela Supervisão, a Lei Municipal nº 2.830/2012 contraria a lei complementar citada, em razão do que cabe determinação ao Responsável, com fundamento no inciso IX do artigo 71 da Constituição da República, para que adote as providências necessárias à adequação do regramento municipal à norma de regência.

2. Ademais, não trata, a hipótese, de questão relacionada à responsabilidade tributária, em que o Município poderia atribuir, mediante lei, ao tomador do serviço (usuário), a obrigação de reter o imposto e repassar ao erário. Aliás, isso somente seria possível, a teor do art. 128 do Código Tributário Nacional – CTN, se o contribuinte do ISS fosse o usuário dos serviços públicos, o que não ocorre.

3. A confusão comumente estabelecida pelos delegatários (Tabeliães, Oficiais, etc.) reside no fato de invocarem erroneamente o art. 6º da Lei Complementar nº 116/2003, que trata da possibilidade de se atribuir **responsabilidade PELO CRÉDITO TRIBUTÁRIO a terceira pessoa, vinculada ao fato gerador da respectiva obrigação**, com a substituição tributária, prática autorizada para o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS – de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

3.1 A responsabilidade tributária visa atingir a capacidade contributiva de quem pratica o fato imponible, a prestação de serviço pelas serventias. Nesse particular, cumpre trazer à lume o conceito amplamente reconhecido pela doutrina:

“em princípio, o tributo deve ser cobrado da pessoa que pratica o fato gerador. Nessas condições, surge o sujeito passivo direto (contribuinte). Em certos casos, no entanto, o Estado pode ter necessidade de cobrar o tributo de uma terceira pessoa, que não o contribuinte, que será o sujeito passivo indireto (“responsável tributário”).<sup>4</sup>

No caso das serventias, o ISS busca tributar a prestação do serviço, cuja capacidade contributiva é manifestada pelo registrador, não podendo este transferir o ônus ao “consumidor” que é meramente um usuário do serviço.

Em suma, o que se pretende é que sobre o preço do serviço, leia-se emolumentos legalmente previstos, seja embutido o valor do imposto para que o ônus seja suportado

pelo usuário final e não pelo prestador como, aliás, é disciplinado pela LC nº 116/2003. Se tal ideia prosperar, o ISS de todo e qualquer serviço será transferido ao contratante, desnaturando por completo o aspecto pessoal da hipótese de incidência que consigna ser contribuinte o prestador do serviço e não o usuário.

Há que se esclarecer que o responsável tributário retém o valor correspondente ao ISS deduzindo-o do total cobrado pelo serviço, o que não modifica o sujeito passivo da obrigação tributária, mas apenas o arrecadador. Essa é a razão pela qual existe a figura do sujeito passivo direto e sujeito passivo indireto, pois um pratica o fato imponible da exação, enquanto o outro fica responsável pelo recolhimento.

O valor de ISS é retirado do patrimônio do prestador, mediante retenção na nota fiscal, porém, recolhido pelo responsável por questões de comodidade.

Situação completamente diferente é se sobre o preço do serviço o responsável tivesse que calcular o ISS e recolher o valor correspondente sem deduzi-lo do valor pago ao prestador. Nesta situação, o patrimônio atingido é do usuário e não do prestador que recebe a integralidade dos emolumentos sem pagar o ISS que foi transferido para o tomador, violando, por conseguinte, a LC nº 116/2003.

Cabe assinalar que a base de cálculo desta exação é o preço do serviço e os serviços em questão são os registros públicos, cartorários e notariais cujos valores são fixados na Lei nº 12.692/2006 e não podem ser alterados, nem por legislação municipal, ainda que transvestidos de ISSQN transferido ao usuário do serviço, sob pena de novamente usurpar a competência para fixação dos emolumentos, atribuída aos Estados, nos termos da Lei nº 10.169/2000, diploma no qual consta vedação expressa de cobrar quaisquer outras quantias não previstas nas tabelas de emolumentos (art. 3, inciso III), a saber:

Art. 3º É vedado:

I - (VETADO)

II - fixar emolumentos em percentual incidente sobre o valor do negócio jurídico objeto dos serviços notariais e de registro;

III - **cobrar das partes interessadas quaisquer outras quantias não expressamente previstas nas tabelas de emolumentos;**

IV - cobrar emolumentos em decorrência da prática de ato de retificação ou que teve de ser refeito ou renovado em razão de erro imputável aos respectivos serviços notariais e de registro;

V - (VETADO) (sem destaques no original)

Não só isso, em havendo descumprimento da norma acima, na exata medida do que preceitua o art. 7º do mesmo diploma, o registrador fica sujeito às penalidades previstas na Lei Federal nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, sem prejuízo da aplicação de outras sanções legais.

É bem verdade que o preço dos emolumentos é fixado em lei, não podendo, o Cartório, estipular os valores para que comportem o ônus econômico decorrente do ISS e modificar todo o regramento tributário a fim de não proceder com o pagamento do tributo. Caso estivéssemos tratando de ente

de caráter eminentemente privado, que tem plena autonomia em estabelecer o preço do serviço, quando fixado o mesmo, em seu bojo já se encontra a previsão de retenção do ISS, que compõe o valor, sendo apenas necessária a retenção prevista na nota fiscal.

Entretanto, no caso dos Cartórios tal previsão não é possível e nos emolumentos não está contida a previsão de pagamento de ISS, pois, estipulados em lei. Ainda assim, são parte do serviço, integram o custo total cobrado, razão pela qual não é possível adicionar qualquer valor à nota de emolumentos e sim destacar o ISS do preço do serviço e recolher aos cofres do Município.

Se por ventura os serventuários estão descontentes com a receita obtida pelo serviço prestado, deduzindo-se o valor relativo ao ISS, deverão buscar a alteração da lei que fixa os valores dos emolumentos para readequar a questão e não pretender a criação de legislações que subvertem a ordem tributária.

5. Portanto, descabida a hipótese de responsabilidade tributária no caso. Na verdade, na situação trazida à baila, a responsabilidade só existiria se **lei municipal indicasse que os usuários dos serviços delegados, por ocasião do pagamento dos emolumentos, fizessem a retenção do ISS e repassassem ao Município.**

Entretanto, ainda que esta seja a única hipótese juridicamente viável, na prática geraria mais transtornos do que benefícios, esvaziando a finalidade do instituto da responsabilidade tributária.

6. ISSO POSTO, o entendimento desta Consultoria, na senda do entendimento do TCE/RS, é pela impossibilidade de propositura de Projeto de Lei para possibilitar que os delegatários repassem o valor do ISS para os usuários, dada a sua flagrante inconstitucionalidade: primeiro, por legislar sobre sujeito passivo da obrigação tributária, matéria afeta à lei complementar, nos termos do art. 146, inciso III, alínea a) da CR, e, segundo, por violar o disposto no art. 5º da LC nº 116/2003, que define o prestador como sujeito passivo da obrigação, e o art. 7º do mesmo diploma, que define como base de cálculo o preço do serviço que, no caso dos emolumentos, se resume aos valores fixados na legislação estadual correspondente.

## NOTAS

1 Este Estudo de Caso tem como base a Informação nº 169/2017.

2 Processo de Contas nº 715-0200/11-8. Tribunal Pleno. Rel. Conselheiro Pedro Figueiredo. Sessão do dia 21.08.2013.

3 Processo incluído julgado no dia 14.07.2015 do Tribunal Pleno do TCERS. Disponível em <[http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/processos\\_detalhes?p\\_processo=84060200120](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/processos_detalhes?p_processo=84060200120)> Acesso em: 15.07.2015. A Primeira Câmara declinou da competência para o Tribunal Pleno.

4 SABBAG, Eduardo. Manual de Direito Tributário. 1ª ed. São Paulo:

# Inconstitucionalidade de lei que fixa subsídios dos agentes políticos sancionada e publicada após as eleições municipais<sup>1</sup>



## Pergunto:

Como proceder quando a lei que fixa subsídios dos agentes políticos foi sancionada e publicada posteriormente às eleições municipais de 2016?

Vanessa Marques Borba

Advogada e Consultora Jurídica da DPM - Portal Legisla WEB

## DPM responde:

1. No caso descrito na consulta ambos os Projetos de Lei, o nº 024/2016 – “Dispõe sobre a fixação dos subsídios mensal do Prefeito, do Vice-prefeito e dos Secretários Municipais” e o nº 025/2016 – “Dispõe sobre a fixação do subsídio mensal dos Vereadores da Câmara Municipal”, aprovados pela Câmara na Sessão de 09 de setembro de 2016, somente foram encaminhados ao Executivo, aos efeitos de prosseguimento do processo de formação das duas leis, em 13 de setembro daquele mês, ou seja, é desta data que se iniciou o prazo constitucional de 15 dias úteis disponível ao Prefeito para sancioná-los ou vetá-los.

2. De fato, tratando-se as normas que integram o processo de formação das leis de princípio constitucional, o legislador local recepcionou as previsões do art. 66 da Constituição Federal, prevendo na Lei Orgânica:

Art. 81. O Projeto de Lei, se aprovado, será enviado ao Prefeito, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Prefeito considerar o Projeto, no todo ou em parte, inconstitucional, ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Câmara Municipal os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea, cabendo ao Prefeito promulgar e publicar como lei os dispositivos não vetados, caso entenda necessário.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Prefeito Municipal implicará em sanção.

[...]

§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Prefeito Municipal, nos casos dos §§ 3º e 5º, o Presidente da Câmara a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente, obrigatoriamente fazê-lo.

3. No Ofício Gabinete nº 1213, de 14 de outubro de 2016, dirigido ao Presidente da Câmara informa o Prefeito, citando os dois Projetos, refere que os mesmos “**não foram promulgados no prazo previsto no §7º do art. 81, da Lei Orgânica**”, deixando claro que o prazo de quinze dias transcorreu sem que houvesse qualquer manifestação do Executivo sancionando ou vetando aquelas proposições, ou seja, ocorreu a sanção tácita prevista no § 3º do art. 81 da Lei Orgânica, em 03 de outubro de 2016, data que aqueles projetos, por esse ato tácito, se transformaram em lei passando sua eficácia a depender somente de sua promulgação, nos termos do § 7º daquele artigo e posterior publicação.

4. Esta circunstância impõe considerar que os dois projetos, por terem como objetivo a fixação dos subsídios do Prefeito, do Vice-prefeito, dos Vereadores e, também, dos Secretários Municipais, com relação aos titulares de cargos eletivos estão submetidos ao princípio da anterioridade, na Constituição do Estado previsto nos seguintes termos:

Art. 11. A remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, em cada legislatura para a subsequente, **em data anterior à realização das eleições** para os respectivos cargos, observado o que dispõe a Constituição Federal.

4.1 Pela norma constitucional, portanto, somente observa o princípio da anterioridade a lei de fixação de subsídio dos mandatários municipais se completado o seu processo de formação em data anterior à realização das eleições, que em 2016 ocorreu em 2 de outubro. Como destacamos no item 3 a transformação em lei de ambos os projetos de que trata a consulta, pela sanção tácita, ocorreu em 3 de outubro de 2016, após, portanto, da data limite constitucional o que determina estarem, indiscutivelmente, tais leis maculadas pelo vício de inconstitucionalidade como reiteradamente tem decidido nosso Tribunal de Justiça quando não observado tal princípio, como se vê nas seguintes decisões:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.831/2008 DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ/RS. MAJORAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS VEREADORES NA MESMA LEGISLATURA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. No que respeita à fixação dos subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores tanto a Carta da República quanto a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul instituíram o denominado “princípio da anterioridade”, de modo que a fixação das respectivas remunerações há de se dar obrigatoriamente ao final de cada legislatura para vigorar na subsequente. ACÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70043567619, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 12/11/2012)

REEXAME NECESSÁRIO. ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. SUBSÍDIO. FIXAÇÃO. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. A fixação dos subsídios dos Vereadores **deve atender ao Princípio de Anterioridade, ou seja, devem ser fixados de uma legislatura para outra, proibindo as majorações que ocorram no mesmo mandato, seja a que título for, observado o disposto no artigo 29, VI, da Constituição Federal e no artigo 11 da Constituição Estadual**. Portanto, não sendo o objeto da Resolução de Mesa nº 002/11 mera revisão anual, mas verdadeiro aumento de salário, constata-se lesão à regra da anterioridade, merecendo anulação. Sentença confirmada em reexame necessário. (Reexame Necessário Nº 70048461768, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Maraschin dos Santos, Julgado em 05/09/2012)

5. Tal constatação, no entanto, não desobrigava o Presidente, ou o Vice-presidente, da Câmara do dever de promulgar as leis tacitamente sancionadas pelo Prefeito, e

publicá-las, se este não o fez nas quarenta e oito horas de que dispunha, como prevê o § 7º do art. 81, da Lei Orgânica. De observar-se que o prazo de 48 horas que tem o Presidente da Câmara para promulgar as leis na omissão do Prefeito tem natureza ordenatória, ou seja, mesmo depois de transcorrido aquele prazo permaneceria a responsabilidade-dever da Câmara, na pessoa de seu Presidente, ou Vice-Presidente, de promulgar e publicar as leis dando-lhes eficácia.

6. Assim, promulgadas e publicadas as Leis, como foram, estão devidamente incorporadas ao ordenamento jurídico do Município devendo ser observadas pelos seus destinatários, embora, como observamos antes, completado o processo de sua formação depois de realizadas as eleições desatendam o princípio da anterioridade o que as torna inconstitucionais.

7. No entanto, não está ao alcance do Município excluir do ordenamento jurídico pelo fundamento de inconstitucionalidade qualquer lei, pois tal competência – a declaração, em tese, da inconstitucionalidade de lei municipal – está atribuída ao Tribunal de Justiça do Estado como prevê a Constituição Estadual:

Art. 95. Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:

[...]

XII - processar e julgar:

d) a ação direta da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual perante esta Constituição, **e de municipal perante esta, inclusive por omissão;**

[...]

§ 2º Podem propor a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, ou por omissão:

I - o Governador do Estado;

II - o Procurador-Geral de Justiça;

**III - o Prefeito Municipal;**

**IV - a Mesa da Câmara Municipal;**

**V - partido político com representação na Câmara de Vereadores;**

[...]

8. Não ignoramos que ao alcance da competência legislativa local está a possibilidade de revogação de suas leis por outra, aliás único modo de que dispõe o ente com competência legiferante para fazer cessar, a partir de então, a eficácia de suas leis. No caso, no entanto, como as leis em questão estão protegidas pelo princípio da anterioridade, fixam o subsídio do Prefeito, do Vice-prefeito e dos Vereadores, está o legislador ordinário impedido de alterá-las por outra durante a legislatura, no que se insere a eventual revogação.

9. Destarte, a solução que sugerimos é que seja proposta junto ao Tribunal de Justiça do Estado ação direta de inconstitucionalidade para evitar que, posteriormente, o reconhecimento dessa inconstitucionalidade venha a determinar a devolução de valores recebidos pelos seus destinatários.

Como elencado no art. 95, § 2º, da Constituição do Estado, estão legitimados a propor ao Judiciário a questão, dentre outros, o Prefeito, a Mesa Diretora da Câmara ou partido político com representação da Câmara.

## NOTAS

1 Este Estudo de Caso tem como base a Informação nº 181/2017.

AGENDE-SE

# ENCONTRO DPM PARA PREFEITOS E GESTORES MUNICIPAIS

OS DESAFIOS DA GESTÃO  
PÚBLICA MUNICIPAL NO  
NOSSO ESTADO

Dias 14 e 15 de março  
no Hotel Plaza São Rafael  
Porto Alegre / RS

# Taxista eleito Vereador pode exercer o mandato? <sup>1</sup>

**Bartolomé Borba**

Advogado, Procurador do Estado do RS Aposentado,  
Diretor e Consultor Jurídico da DPM - Portal Legisla WEB



## Pergunta:

É permitido ao permissionário taxista selecionado em licitação exercer mandato de Vereador?

## DPM responde:

1. A Constituição Federal, em seu art. 29, onde previu a existência dos Municípios, entes integrante da Federação, determinou que se regerão por Lei Orgânica própria; observarão os princípios nela estabelecidos e na Constituição do Estado e os preceitos que enumera dentre eles, com pertinência ao objeto da consulta, o referido no inciso X:

X - proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembleia Legislativa;

A Constituição do Estado em seu art. 55 limitou-se a recepcionar as proibições e incompatibilidades previstas para os Congressistas, sem nada acrescentar, do que resulta aplicar-se à vereança, no que couber, as previstas no art. 54 do Estatuto Maior que assim as prevê:

Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I - desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades constantes da alínea anterior;

II - desde a posse:

a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades referidas no inciso I, "a";

c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, "a";

d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

2. A questão colocada, portanto, deve ter deslinde no ajustamento, ou não, do "permissionário taxista" em alguma das proibições ou incompatibilidades elencadas no dito artigo, o que, se assim ocorrer, o colocaria ao alcance da previsão do art. 55, I, da Constituição Federal, ou seja, a perda do mandato por decisão do colegiado que integra, como prevê o § 2º do mesmo dispositivo:

§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

3. Delogo, em face da literalidade dos textos constitucionais transcritos, cabe afirmar que se o "permissionário taxista" obteve no pleito em que concorreu ao mandato de Vereador, votação suficiente para se eleger titular, ou suplente, a Justiça Eleitoral irá diplomá-lo, pois não há nenhuma restrição legal a sua eleição e, conseqüentemente, para sua posse e exercício do mandato.

4. O que prevê a Constituição Federal no § 2º do art. 55, acima reproduzido, é a possibilidade de a Câmara "mediante provocação da respectiva Mesa ou partido político representado no Congresso Nacional", cassar o mandato do parlamentar pelo quórum qualificado de maioria absoluta. Trata-se, portanto, de questão interna a ser decidida pela Casa Legislativa, unicamente.

5. Assim, responde-se objetivamente à pergunta que motivou a consulta no sentido de que eleito e diplomado pela Justiça Eleitoral o "permissionário taxista" será empossado e exercerá o mandato e dele somente poderá ser afastado, no caso de impedimento ou proibição prevista no art. 54 da Constituição, por decisão do Colegiado.

6. Caso, no entanto, seja objetivo, também, da consulente esclarecer se a situação do "permissionário taxista vereador" se ajusta a alguma das hipóteses elencadas como impedimento ou proibição no art. 54 da Constituição Federal que possa fundamentar um processo de cassação do parlamentar, a única hipótese que poderia ter pertinência com tal situação é a do inciso I, letra "a", ao prever que não poderão os parlamentares, após a diplomação, "firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público ..., salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes", em razão de que as permissões para a atividade de taxista se formalizam em um contrato entre o permissionário e o Município.

Há, no entanto, no mesmo dispositivo uma ressalva que admite a celebração de contrato com o Poder Público, ou seja, quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes o que induz destacar a informação contida na consulta de que o permissionário foi selecionado em licitação, portanto, como entende a doutrina e a jurisprudência dominante, trata-se de contrato que obedeceu a cláusulas uniformes, assim, resguardado pela exceção da parte final daquela norma constitucional.

## NOTAS

1 Este Estudo de Caso tem como base a Informação nº 2988/2016.



## Rio Grande do Norte

### TJ-RN: Pensão vitalícia de vereadores de Tangará é julgada inconstitucional

O Tribunal Pleno do TJRN, à unanimidade de votos, acolheu à alegação de inconstitucionalidade do artigo 34 da Lei Orgânica do Município de Tangará, apontada pela 2ª Câmara Cível da própria Corte potiguar, relacionada à instituição de pensão vitalícia para ex-vereadores do legislativo. Dentre os argumentos, os desembargadores definiram que o artigo 132 da Constituição Estadual do RN prevê que a pensão deve ser instituída por lei complementar, o que confirma o vício de inconstitucionalidade formal do benefício. A decisão também ressaltou que a Lei Orgânica, ao conferir aos seus ex-vereadores um benefício previdenciário não contemplado nas Constituições Federal e do Estado do Rio Grande do Norte, deixou de observar o que preconiza o artigo 24, da Constituição Federal, que estabelece a competência concorrente da União e do Estado para legislar sobre previdência social.

**Fonte:** TJ-RN      **Data da notícia:** 20/12/2016      **Íntegra:** <http://www.tjrn.jus.br/>



## Rondônia

### TCE-RO regulamenta norma para envio de nome de gestores com contas irregulares à Justiça Eleitoral

Foi aprovada pelo Conselho Superior de Administração do Tribunal de Contas do Estado (CSA/TCE-RO), em sessão realizada no dia 15 de dezembro, a Resolução nº 229/2016, que estabelece os procedimentos necessários para envio à Justiça Eleitoral da relação de responsáveis que tiveram suas contas julgadas irregulares pela Corte de Contas.

De acordo com a nova norma, no ano em que se realizarem eleições, o Tribunal de Contas, após deliberação do seu Tribunal Pleno, encaminhará à Justiça Eleitoral até o dia 5 do mês de julho a relação dos responsáveis que nos oito anos imediatamente anterior ao da realização de cada eleição tiveram suas contas julgadas irregulares, com trânsito em julgado ou, então, receberam parecer prévio do TCE recomendando a rejeição de suas contas anuais.

**Fonte:** TCE-RO      **Data da Notícia:** 13/01/2017      **Íntegra:** <http://www.tce.ro.gov.br/>



## Goiás

### MP-GO requer condenação do prefeito de Goiânia por suspender direitos legais dos servidores municipais

O MP-GO protocolou ação civil pública de responsabilidade por ato de improbidade administrativa em desfavor do prefeito Paulo Garcia e do município de Goiânia, requerendo a suspensão de três decretos por ele assinados que suprimiram direitos dos servidores municipais, bem como o encaminhamento de projeto de lei à Câmara dos Vereadores para a concessão da data-base dos servidores municipais referentes aos anos de 2014, 2015 e 2016. A medida, que segundo o secretário de Gestão de Pessoas, atendeu as medidas de contenção de despesas no Poder Executivo municipal, é ilegal na visão do MP, pois além de possuir carga restritiva de elevado impacto na sua vida funcional e financeira dos servidores, ainda impediu a fruição de direitos legalmente criados e constitucionalmente assegurados através de decreto, tendo assim sido exorbitado o poder regulamentar do Prefeito.

**Fonte:** Ricardo Santana – Assessoria de Comunicação Social do MP-GO      **Data da notícia:** 27/12/2016      **Íntegra:** <http://www.mpggo.mp.br/>



## Paraíba

### TJ-PB: Pleno recebe denúncia contra o prefeito de Caaporã

O Pleno do Tribunal de Justiça da Paraíba decidiu, à unanimidade, receber denúncia oferecida pelo Ministério Público Estadual contra o prefeito do município de Caaporã, João Batista Soares, sem decretar a sua prisão preventiva e sem afastá-lo do cargo. O prefeito está sendo acusado, em tese, de apropriação de verba destinada a repasse à instituição financeira (empréstimo consignado). O órgão ministerial, ao oferecer a notícia crime, entendeu que o prefeito agiu com consciência e que apesar de ter efetuado os valores devidos à referida instituição bancária, não repassou ao Banco Rural S/A, as parcelas descontadas dos contra- cheques dos servidores municipais.

**Fonte:** TJ-PB (Clélia Toscano)      **Data da notícia:** 07/12/2016      **Íntegra:** <http://www.mppb.mp.br/>



## Pernambuco

### TCE-PE: Irregularidades no transporte escolar de Gameleira e Ouricuri

Duas auditorias especiais realizadas em 2014 e 2015 pelo Tribunal de Contas nos municípios de Gameleira e Ouricuri, respectivamente, apontaram irregularidades nos serviços de transporte escolar oferecido aos alunos da rede pública de ensino, além do transporte relativo à Secretaria de Saúde.

Ficaram comprovadas diversas irregularidades como deficiências nos projetos básicos das Dispensas e o não detalhamento do orçamento em planilhas de preços. Ainda foi constatada a utilização de veículos de transporte escolar sem requisitos mínimos de conforto, segurança e em mau estado de conservação, entre outras irregularidades.

**Fonte:** TCE-PE      **Data da notícia:** 09/12/2016      **Íntegra:** <http://www.tce.pe.gov.br>

# Verbetes

**Lourenço de Wallau**

*Contador, Diretor e  
Consultor Contábil da DPM - Portal Legisla WEB*

## Plano Plurianual

Segundo o art. 165, § 1º, da Constituição da República, é a Lei que estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Vigora por quatro anos, sendo elaborado no primeiro ano do mandato, abrangendo até o primeiro ano do mandato seguinte. A elaboração do Plano Plurianual 2018 – 2021, a cargo da atual administração, deverá consolidar o processo de planejamento municipal, a partir de um amplo debate, buscando a implantação de um padrão de relação entre Município e sociedade, marcado pela transparência, solidariedade e corresponsabilidade, tendo como destaque a efetiva implementação de mecanismos que possibilitem a participação da sociedade nas escolhas de políticas públicas.

## Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Lei que compreende as metas e prioridades da Administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CR, art. 165, § 2º). A partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO recebeu novas e importantes funções, sendo as mais importantes, dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesa, estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, na ocorrência de arrecadação da receita inferior ao esperado, de modo a comprometer as metas de resultado primário e nominal previstas para o exercício, dispor sobre o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento, disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas, quantificar as metas de resultado primário e nominal a ser obtido com vistas, principalmente, à redução do montante da dívida e das despesas com juros bem como estabelecer limitações às renúncias de receitas e à expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado.

## Lei Orçamentária Anual (LOA)

Lei especial que contém a discriminação da receita e da despesa pública, de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade (art. 2º da Lei Federal nº 4.320/64). Constitui importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da Administração Pública, cuja principal finalidade é administrar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas. Também, de acordo com o artigo 5º da LRF, a LOA demonstrará que está compatível e adequada ao atingimento das metas fiscais estabelecidas na LDO, sendo ainda acompanhada do demonstrativo de efeitos sobre as receitas e as despesas decorrentes de anistias, isenções, subsídios etc. Nesse caso, a LOA, sendo orientada pela LDO, deve manter os objetivos definidos nesta.

## Créditos Suplementares e Especiais

São as autorizações para a realização de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento (art. 40 da Lei Federal nº 4.320/64). Consistem em instrumentos fundamentais para oferecer flexibilidade e permitir a operacionalidade de qualquer sistema orçamentário, e visam a atender as seguintes situações: corrigir falhas da Lei Orçamentária Anual; mudança de rumos das políticas públicas; variações de preço de mercado de bens e serviços a serem adquiridos pelo governo; e situações emergenciais imprevistas. Os créditos adicionais classificam-se em suplementares quando destinados ao reforço de dotação já existente, pois são utilizados quando os créditos orçamentários são ou se tornam insuficientes. É, na letra da lei, o caso das despesas “insuficientemente dotadas”. Sua abertura depende da prévia existência de recursos para a efetivação da despesa, sendo autorizado por lei, que poderá ser a própria LOA (CR art. 165, § 8º) e aberto por decreto do Poder Executivo. Já os os Crédito Especiais ocorrem quando não há previsão no orçamento de dotação para a realização de determinada despesa. Trata-se aqui daquelas “não computadas”, que serão viabilizadas mediante a criação de novo item de despesa, sendo necessário que seja autorizado por lei específica que, caso seja promulgada nos últimos quatro meses do exercício, poderá ser reaberto no exercício seguinte nos limites de seu saldo, sendo incorporado ao orçamento do exercício financeiro subsequente (CR, art. 167, § 2º).

**Ementa:**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE CRIA CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES. DELEGAÇÃO AO PODER EXECUTIVO PARA DISPOR POR MEIO DE DECRETO. IMPOSSIBILIDADE.** - É uniforme o entendimento no sentido de que somente a lei formal pode criar cargos públicos, com suas respectivas atribuições, requisito indispensável e inerente a própria existência do cargo. Interpretação extraída dos arts. 37, II, da Constituição Federal, e 19, I, da Constituição Gaúcha. - É inconstitucional a delegação ao Chefe do Poder Executivo para dispor por decreto sobre as atribuições de cargos públicos, pois se a caracterização de determinado cargo dá-se pelas atribuições que lhes são conferidas, dúvidas não remanescem de que essas alterações importariam, reflexamente, na criação de novos cargos, o que violaria o art. 61, §1º, II, a, da Constituição Federal. **MODULAÇÃO DE EFEITOS. DIFERIMENTO. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO.** - Sabido que a declaração de inconstitucionalidade acarreta, em regra, a atribuição de efeitos ex tunc. Entretanto, a atribuição de tal efeito na hipótese sub examine provocaria um colapso na Administração Municipal com aptidão de causar, conseqüentemente, prejuízos irreparáveis à população local, por força da súbita e inevitável paralisação de considerável parte do serviço público. - Cenário que autoriza a modulação dos efeitos da declaração para diferir a eficácia da decisão pelo prazo de seis meses, a contar da publicação deste acórdão. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70070225198, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 31/10/2016)

**Comentários:**

A Ação foi proposta pelo Procurador-Geral de Justiça a fim de retirar do ordenamento jurídico artigos da Lei Municipal que criou cargos públicos, entendendo que estes violaram o disposto nos artigos 8º, caput, e 19, caput e I, da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, II, da Constituição da República, ao terem atribuído ao Poder Executivo o poder de regulamentar as atribuições dos cargos. Sustentou que as atribuições de cargos devem, necessariamente, ser regulamentadas por meio de lei, em atenção ao princípio da reserva legal. O Prefeito Municipal prestou informações, sustentando a ausência de inconstitucionalidade da lei, invocando o 124, I, "f", da Lei Orgânica do Município, e o artigo 84, VI, "a", da Constituição como autorizadores à fixação das atribuições por Decreto. Da interpretação do art. 37 da Constituição da República e 19 da Constituição do Estado, entendeu o Relator que tanto os cargos públicos como suas atribuições deverão ser criados por lei. Ainda, segundo ele, "sem as atribuições não há cargo, apenas mera denominação de um lugar na organização pública". Sobre a questão, invocou decisão do Supremo Tribunal Federal que entende ser inconstitucional a delegação ao Chefe do Poder Executivo para dispor por decreto sobre as competências e atribuições de cargos públicos (RE 591296, Relatora Min. CÁRMEN LÚCIA, j. 05/03/2013). Pela repercussão da decisão na Administração, modulou os efeitos da decisão em 6 meses. Ação julgada procedente à unanimidade.

**Ementa:**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ARROIO DO TIGRE. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EMENDA PARLAMENTAR DE REDUÇÃO DRÁSTICA DAS RECEITAS DO EXECUTIVO E MAJORAÇÃO EXCESSIVA DAS RECEITAS DO LEGISLATIVO. CORTE E AUMENTO DE RECURSOS SEM JUSTIFICATIVA. MODIFICAÇÃO NOS RECURSOS FINANCEIROS QUE IMPORTA SUBSTANCIAL ALTERAÇÃO NO PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. VIOLAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE.** Há violação à separação dos poderes, com quebra dos princípios da harmonia e independência, quando o Poder Legislativo, no exercício da sua competência de emenda às leis orçamentárias anuais, extrapola os limites estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, assim ingerindo indevidamente na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo. As regras constitucionais, tanto federal, quanto estadual, estabelecem prerrogativa do Poder Executivo para dar início ao processo legislativo dos orçamentos anuais. A emenda de origem parlamentar não pode modificar a substância do texto normativo, principalmente quando suprime drasticamente a receita do Executivo e majora excessivamente a receita do Legislativo. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70069741023, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 17/10/2016)

**Comentários:**

A Ação foi proposta pelo Prefeito Municipal contra o art. 7º da Lei nº 2.734/2016, referente à estimativa de receita e fixação de despesa do Município para o exercício de 2015, no que concerne à alteração introduzida no Projeto de Lei por Emenda Modificativa, mediante a qual vieram a ser reduzidos os limites para a Abertura de Crédito Suplementar no exercício da despesa total fixada para o Executivo e majorados os do Legislativo. Alegou a violação dos artigos 5º, 82, VII e 152, § 3º, III, 'a', da Constituição Estadual, além dos artigos 33, II, 45, XIV e 78, § 3º, III, 'a', todos da Lei Orgânica Municipal. Sustentou a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para a legislação que verse sobre leis orçamentárias e argumentou a ocorrência de ofensa ao princípio da separação de poderes, além de defender a impossibilidade de emendas modificativas que extrapolem às diretrizes do artigo 152, III, 'a', uma vez que não houve apenas correções de erros ou omissões, mas sim a alteração substancial do projeto original, obstaculizando a atividade administrativa do Poder Executivo e concedendo aumento excessivo aos limites de crédito do Poder Legislativo, em flagrante ofensa aos princípios da igualdade e proporcionalidade. A liminar requerida foi concedida sob o argumento de que, em matéria constitucional de competência privativa do Executivo, são possíveis emendas pelo Legislativo, desde que não modifiquem a substância do texto normativo submetido à apreciação, decorra aumento de despesa e/ou não configurem violações de ordem constitucional, como a afronta direta ao princípio fundamental da separação e independência entre os Poderes. Assim, como a norma emendada carece de razoabilidade e proporcionalidade, mostra-se contrária ao interesse público e viola o princípio da harmonia e independência entre os Poderes do Município, a ação foi julgada procedente à unanimidade.

# Calendário de Treinamentos de Capacitação Técnica\*


**Fevereiro**

## Dias 07 e 08 Fevereiro | Porto Alegre

Regime Jurídico das Parcerias da Administração Pública - Lei nº 13019/2014 (alterada pela Lei nº 13.204/2015)- Entrada em vigor em 1º de janeiro de 2017

Licitação Pública - Módulo I (Processamento das Fases Interna e Externa)

Transporte Escolar: Orientações Gerais, Novas Normas de Trânsito, Procedimentos para a Contratação do Serviço e Elaboração da Planilha de Custos

## Dias 09 Fevereiro | Porto Alegre

Entendimento da Legislação e Orientação sobre Procedimentos na Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

## Dias 09 e 10 Fevereiro | Porto Alegre

Licitação Pública - Módulo II (Contratação Direta: Dispensa e Inexigibilidade)

## Dias 10 Fevereiro | Porto Alegre

Elaboração de Projetos e Manutenção do SICONV em Início de Mandato em 15 passos

## Dias 13 e 14 Fevereiro | Porto Alegre

Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE: Procedimentos para Operacionalização e Regular Execução do Programa

## Dias 13 Fevereiro | Porto Alegre

Licenciamento Ambiental: Aspectos Jurídicos

## Dias 14 e 15 Fevereiro | Porto Alegre

Gestão Municipal do Sistema Único de Assistência Social

## Dias 15 Fevereiro | Porto Alegre

Piso Nacional do Magistério e Reserva para Hora-Atividade: Entendendo e Adequando os Planos de Carreira do Magistério

## Dias 16 e 17 Fevereiro | Porto Alegre

Gestão Tributária Municipal

Serviços e Sistemas da Política de Assistência Social - Noções Introdutórias para Novos Gestores

## Dias 20 Fevereiro | Porto Alegre

Retenção Previdenciária na Contratação de Pessoas Físicas e

Aspectos Práticos da Operacionalização do Sistema GFIP/SEFIP

## Dias 20 e 21 Fevereiro | Porto Alegre

Organização e Controle Patrimonial de Bens Móveis e Intangíveis (Incluindo Orientações para o Primeiro Ano de Mandato)

Urbanismo - Módulo II: Lei Federal nº 6.766/1979 – Parcelamento do Solo Urbano. Estudo objetivo e aplicação direta e prática no Município.

## Dias 21 Fevereiro | Porto Alegre

Retenção Previdenciária na Contratação de Pessoas Jurídicas

## Dias 22 e 23 Fevereiro | Porto Alegre

Retenções de IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte (incluindo as recentes alterações da IN RFB nº 1.599/2015)

## Dias 22 Fevereiro | Porto Alegre

Como Elaborar Processo Seletivo Simplificado para a Contratação Temporária de Servidores e Aceitação de Estagiários

## Dias 22 Fevereiro | Porto Alegre

Urbanismo - Módulo III: Parcelamento do Solo Rural. Implementação e Atuação do Município.

## Dias 23 Fevereiro | Porto Alegre

RAIS e CAGED: Regras para Preenchimento e Envio das Informações

## Dias 23 Fevereiro | Porto Alegre

Gestão Documental: do Protocolo ao Arquivo Público - Seleção e Destinação Adequadas de Documentos Atualizada dos Institutos



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 parcial de cursos prevista para a cidade de Porto Alegre / RS.



## Delegações de Prefeituras Municipais

Somar experiências para dividir conhecimentos



**DPM** *PN*  
Publicações

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