

PODER LEGISLATIVO



TRIBUNAL DE CONTAS
ESTADO DE S. PAULO

SENT 0958 2002

030401 / 0262004

PROTOCOLO

CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU
PALÁCIO VEREADOR ALBERTO RIBEIRO PINTO

Rua Emilia Pires, 135 - Embu-Guaçu - SP - CEP 06900-000
Tel/Fax 46611078

Nº DO PROCESSO TC. 1301/026/03

ÓRGÃO: CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU – SP

ASSUNTO: CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2003.

PRESIDENTE: ANTONIO DE GODOI DO ESPÍRITO SANTO

COMPOSIÇÃO DA MESA:

PRESIDENTE: ANTONIO DE GODOI DO ESPÍRITO SANTO

VICE-PRESIDENTE: ZILDO DE CAMARGO

1º SECRETÁRIO: OSVALDO MORETI

2º SECRETÁRIO: ANTONIO FILHO BOTELHO

RELATOR: DR. EDGAR CAMARGO RODRIGUES

INSTRUÇÃO: 9ª DF/DSF-II.

Senhor Conselheiro Edgar Camargo Rodrigues.

Antonio de Godoi do Espírito Santo, Presidente da Câmara Municipal de Embu-Guaçu (biênio 2003/2004), vem apresentar justificativa ao contido no referido documento, conforme o faz a seguir:

DOS FATOS APONTADOS

DESPESAS COM ADIANTAMENTOS. Conforme já comentado nas contas da Câmara exercício 2002 (TC-307/026/02), através da Lei Municipal nº 1656/01, alterada pela Lei nº 1738/01, respectivamente às fls 32/34 e 35/36 do anexo, foi instituída a verba de gabinete aos Vereadores no valor de R\$ 900,00 (julho/2003 alterado para R\$ 1.200,00) cuja finalidade, conforme art 2º é cobrir gastos com o funcionamento e manutenção do gabinete do Vereador. Entendemos

PODER LEGISLATIVO



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU
PALÁCIO VEREADOR ALBERTO RIBEIRO PINTO
Rua Emilia Pires, 135 - Embu-Guaçu - SP - CEP 06900-000
Tel/Fax 46611078

que tal procedimento contraria o disposto no artigo 68 da Lei nº 4320/64, o qual estabelece que "o regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor" e não a agente político (Vereadores).

LICITAÇÕES: Da análise dos convites, constatamos que os protocolos de recebimento das cartas convites apresentavam-se sem data, não permitindo verificar o atendimento ao disposto no artigo 21, § 2º, IV da Lei 8666/93, ou seja 5 (cinco) dias úteis.

REMUNERAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS: A remuneração dos Vereadores e do Presidente da Câmara foi fixada pela Lei Municipal nº 1589, de 20 de junho de 2000. No tocante à remuneração do Presidente da Câmara, também fixada pela Lei nº 1589, de 20 de junho de 2000 em R\$ 1.800,00 (não houve fixação diferenciada), constatamos que houve pagamento a maior, no valor de R\$ 540,00.

DA JUSTIFICATIVA **VERBA DE GABINETE "adiantamentos"**

Entendo que não deve prosperar o entendimento da digna auditoria pelos motivos que a seguir são relatados:

A Auditoria Técnica do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo entendeu que a concessão de verba de apoio aos gabinetes dos Vereadores e Vereador-Presidente da Câmara Municipal, instituída pela Lei nº 1.656/01 e alterada pela Lei nº 1.738/01 "**não poderia ser encarada como adiantamento, pois isso viria a contrariar o disposto no art. 68 da Lei 4.320/64, segundo o qual o regime de adiantamento consiste na entrega de numerário a servidores e não a agentes políticos**"

Com efeito, a Lei nº 4.320/64 que direciona a confecção do orçamento e que fora recepcionada na sua generalidade pela Constituição Federal de 1988, dispõe, já em seu art 1º, que trata ela de estatuir *normas gerais de direito financeiro visando a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da*

①

PODER LEGISLATIVO



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU PALÁCIO VEREADOR ALBERTO RIBEIRO PINTO

Rua Emilia Pires, 136 - Embu-Guaçu - SP - CEP 06900-000
Tel/Fax 46611078

União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, sendo certo que a remissão ao art. 5º Constitucional refere-se à Constituição de 1946.

O art 68 da lei mencionada, inserido no Capítulo 'DA DESPESA', por sua vez, dispõe:

“O regime de adiantamento é aplicável aos casos e despesas expressamente definidas em lei e consiste na entrega de numerário a *servidor*, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação”

É certo que o art. 165 § 9º da Carta Maior determina que caberá a lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

Convém observar que enquanto não promulgada a dita lei complementar, a Lei Geral nº 4.320/64 continua em pleno vigor, em conjunto, agora, com a Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que veio emprestar-lhe efetividade.

Entretanto, e ao passo disso, o art. 30 da Constituição Federal estatui:

“ Art. 30 – Compete aos Municípios:

II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Por assim, regulando-se a aplicação da Lei de 1964 pela Constituição Federal, já que por ela abraçada, há que se observar, para conformar harmonia entre a norma infra-constitucional e os ditames constitucionais, todos os princípios hoje regradores da aplicação e interpretação das normas e que somente

①

PODER LEGISLATIVO



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU PALÁCIO VEREADOR ALBERTO RIBEIRO PINTO

Rua Emilia Pires, 135 - Embu-Guaçu - SP - CEP 06900-000
Tel/Fax 46611078

suspensos pelo advento do golpe militar de 1964, de tão triste memória.

O princípio da **autonomia municipal** está intimamente ligada a questão da instituição da verba de apoio aos gabinetes dos agentes políticos, posto que uma não se concretiza sem a outra.

Deveras, anote-se, *ad argumentandum tantum*, que é forçoso relembrar, historicamente, que já nos idos de 1946, a Constituição Federal fortalecia consideravelmente o regime municipal não só no aspecto político-administrativo como também no econômico-financeiro. Tal 'modernidade', no caso brasileiro, consoante os países mais democráticos da época, foi interrompida em sua aplicação pelo famigerado golpe militar em 1964 que dispôs aos Municípios, particularmente aos agora denominados **agentes políticos**, pelo Ato Institucional nº 2, que "**os Vereadores não perceberão remuneração, seja a que título for**".

Obviamente já não é assim.

O Município goza, hoje, de autonomia política, normativa, administrativa e financeira, a teor do mandamento do art. 30 da Magna Carta, sendo limitados na edição ou aplicação das normas pelos princípios constitucionais informadores. .

Destarte, em que pese o teor do mencionado **artigo 68 da Lei 4.320**, ao dispor, literalmente, acerca da possibilidade de *adiantamento de numerário a servidor*, **obviamente não quis, negá-la aos agentes políticos**, haja vista que não havia, nos idos de 1964, ano de implementação da lei, mesmo que mitigada sua aplicação pelo regime militar, a diferenciação conceitual que hoje se invoca, a partir da Constituição de 1988 e mais estritamente com a Emenda Constitucional nº 19/98, mesmo porque naquela lei não se encontra nenhuma referência a *agentes políticos* de forma literal, como hoje é comum, não se acreditando que o legislador da época já tivesse o conceito e situações de hoje que contemplam os ditos *agentes* e, simplesmente, quisera "deixa-lo fora". .

PODER LEGISLATIVO



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU
PALÁCIO VEREADOR ALBERTO RIBEIRO PINTO
Rua Emilia Pires, 136 - Embu-Guaçu - SP - CEP 06900-000
Tel/Fax 46611078

Nada há no ordenamento jurídico que proíba o recebimento de verba de caráter indenizatório por parte dos agentes políticos, sendo discussão já superada na doutrina e jurisprudência.

Resta então, ao que se vê, e tão somente, entendimento interpretativo contrário da Auditoria do Tribunal de Contas de São Paulo quanto ao **regime em que se dá o recebimento das verbas**, qual seja o de **adiantamento** aos agentes políticos, posto que não considerados **servidores** pela citada Lei de 1964.

Assevera o renomado professor mineiro
JOSÉ LUIZ QUADROS DE MAGALHÃES:

“A interpretação legal é responsável pela criação da norma e sua evolução. Toda lei enseja interpretação, e o processo hermenêutico tem, sem dúvida, relevância superior ao próprio processo de elaboração legislativa, uma vez que será através da interpretação da lei que esta será aplicada e inserida dentro de um contexto fático específico, sendo adequada a toda uma realidade histórica e os valores dela decorrentes.

A simplificação dos processos de aplicação da lei à realidade social, são decorrentes de práticas autoritárias e burocráticas onde a vontade do administrador, e os atos administrativos por ele praticados, têm por vezes maior importância do que a vontade constitucional.

Nesse sentido, cita, ainda, importante passagem de **JOSÉ LAMEGO:**

“A Hermenêutica rompe o hermetismo do universo dos signos, abrindo o texto e o discurso ao ‘mundo’. Para a Hermenêutica, o interprete não ‘decodifica’ apenas um sistema de signos, mas ‘interpreta’ um texto. Subjacente a esse conjunto de idéias está a rejeição pela Hermenêutica de uma concepção de linguagem com função meramente instrumental - a

PODER LEGISLATIVO



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU PALÁCIO VEREADOR ALBERTO RIBEIRO PINTO

Rua Emilia Pires, 136 - Embu-Guaçu - SP - CEP 06900-000
Tel/Fax 46611078

linguagem como 'signo' ou mera 'forma simbólica' - considerando-a, ao invés, como uma 'instituição social' complexa. As expressões tem sentido apenas no contexto dos distintos jogos de linguagem, que são complexos de discurso e de ação. A aprendizagem de uma linguagem 'natural' implica a participação em práticas e a comparticipação de critérios que regem o seu desempenho. A gramática da linguagem só poderá ser elucidada de 'dentro', a partir do conhecimento das regras constitutivas do 'jogo' e não mediante apelo a 'metalinguagem'. (LAMEGO, José, *Hermenêutica e Jurisprudência*. Lisboa. Fragmentos, 1990)

Assim, requer o processo de interpretação de texto que o intérprete conheça todo o sistema constitucional para que a leitura do dispositivo legal, objeto da interpretação, seja efetivada de forma a considerar o sistema constitucional e infra-constitucional em que está inserida. Aliado a isso está sua interpretação diante de uma dada realidade histórica.

Na mesma esteira a sapiência de **CELSO RIBEIRO BASTOS** *in As Modernas Formas de Interpretação Constitucional*:

"A interpretação é, antes de mais nada, uma atividade criadora. Em toda a interpretação existe portanto uma criação de direito. Trata-se de um processo no qual entra a vontade humana, onde o intérprete procura determinar o conteúdo exato de palavras e imputar um significado à norma. Nesse sentido, a interpretação é uma escolha entre múltiplas opções, fazendo-se sempre necessárias por mais bem formuladas que sejam as prescrições legais. A atividade interpretativa busca sobretudo reconstruir o conteúdo normativo, explicitando a norma em concreto em face de determinado caso. Pode-se afirmar, ainda, que a interpretação é uma atividade destinada a expor o significado de uma expressão, mas pode ser também o resultado de tal atividade.

O intérprete ao realizar a sua função deve sempre iniciá-la pelos princípios constitucionais, é dizer, deve-se partir do princípio maior que rege a matéria em questão, voltando-se em seguida para o mais

PODER LEGISLATIVO



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU PALÁCIO VEREADOR ALBERTO RIBEIRO PINTO

Rua Emilia Pires, 135 - Embu-Guaçu - SP - CEP 06900-000
Tel/Fax 46611078

genérico, depois o mais específico, até encontrar-se a regra concreta que vai orientar a espécie. A respeito da importância dos princípios constitucionais na atividade interpretadora, escreve Luis Roberto Barroso:

“...Ao intérprete constitucional caberá visualiza-los em cada caso e seguir-lhes as prescrições. A generalidade, abstração e capacidade de expansão dos princípios permite ao intérprete, muitas vezes, superar o legalismo estrito e buscar no próprio sistema a solução mais justa, superadora do *summum jus, summa injuria*. Mas são esses mesmos princípios que funcionam como limites interpretativos máximos, neutralizando o subjetivismo voluntarista dos sentimentos pessoais e das conveniências políticas, reduzindo a discricionariedade do aplicador da norma e impondo-lhe o dever de motivar seu convencimento” (Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. Saraiva, 1996, p. 150).

Ao art. 68 da multicitada Lei 4.320/64,
comenta J. TEIXEIRA MACHADO JR e HERALDO DA COSTA REIS

“ a lei especificará os casos em que é aplicável o adiantamento, isto é, o tipo de despesa que pode ser paga por este meio ; a administração determinará quem pode receber adiantamento e quando ; o limite máximo do adiantamento e o prazo para prestação de contas”

E arrematam:

“Nada impedirá que os Estados e Municípios, através de lei própria, estabeleçam normas, de acordo com as respectivas peculiaridades” (A Lei 4.320 Comentada, 30ª Ed. IBAM).

Nesse diapasão, os sobrelevados ensinamentos de JOSÉ AFONSO DA SILVA acerca da atualização da interpretação das normas:

PODER LEGISLATIVO



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU PALÁCIO VEREADOR ALBERTO RIBEIRO PINTO

Rua Emilia Pires, 135 - Embu-Guaçu - SP - CEP 06900-000
Tel/Fax 46611078

“...a lei não pode ficar numa esfera puramente normativa, não pode ser apenas lei de arbitragem, pois precisa influir na realidade social. E se a Constituição se abre para as transformações políticas, econômicas e sociais que a sociedade brasileira requer, a lei se elevará de importância, na medida em que, sendo fundamental expressão do direito positivo, caracteriza-se como desdobramento necessário do conteúdo da Constituição e aí exerce função transformadora da sociedade, impondo mudanças sociais e democráticas, ainda que possa continuar a desempenhar uma função conservadora, garantindo a sobrevivência de valores socialmente aceitos” (Curso de Direito Constitucional Positivo, Ed. Malheiros, 19ª ed. p.125/126).

Ainda, em abono à questão, obtempera o
respeitado mestre JOSÉ NILO DE CASTRO:

“Se houver lei municipal autorizativa, pode o
Presidente da Câmara Municipal dispor de verba
de gabinete, de natureza indenizatória. A lei,
instituidora, é que deverá dispor sobre
mecanismos de controle e prestação e de contas,
observando-se as normas financeiras da lei nº
4.3420/64. Sua extensão aos demais gabinetes é
também possível, na forma da lei municipal”
(Direito Público Nota Dez – Consulta – IP nº 3 –
1999, Caderno de Direito Municipal, p.112)

Por tudo, as leis de instituição das referidas verbas ***pele regime de adiantamento*** não ferem, ao contrário, vêm prestigiar a Lei nº 4.320/64. Ademais porque, além de dar-lhe interpretação conforme a Constituição, **consentânea com a concretude dos fatos de há muito estabelecidos pelas Casas Legislativas brasileiras, faz cumprir na edição das leis próprias todos os princípios estabelecidos na Constituição Federal expressa ou implicitamente, sem nenhuma exceção, e, principalmente, os decorrentes do princípio da legalidade, quais sejam: razoabilidade, proporcionalidade e transparência, possibilitando ao Conselho de Contas completo conhecimento de cada ato praticado.**

PODER LEGISLATIVO



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU
PALÁCIO VEREADOR ALBERTO RIBEIRO PINTO
Rua Emilia Pires, 135 - Embu-Guaçu - SP - CEP 06900-000
Tel/Fax 46611078

Assim, há que se entender como corretas as leis que ao instituírem as verbas de apoio, supedanearam-nas, como forma de efetivação, no art. 68 da Lei nº 4.320/64.

JUSTIFICATIVA **DA ALTERAÇÃO DA LEI Nº 1656/2001 – INSTITUI A VERBA DE GABINETE AOS VEREADORES**

Apesar de termos o entendimento exposto no item VERBA DE GABINETE (ADIANTAMENTOS), após reunião com a Mesa Diretora e os Senhores Vereadores, chegamos a conclusão que a melhor forma de resolvermos de vez a questão da VERBA DE GABINETE, era seguir a orientação do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ou seja ao invés de liberarmos o montante de R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais) no início do mês, para que o parlamentar utiliza-se com as despesas de gabinete, alteramos o artigo 4º da Lei nº 1656/2004 (anexo Lei 1912, de 11 de março de 2004 doc 1), no sentido de inverter a ordem dos fatores, o que vale ressaltar que a partir de abril de 2004 esta presidência passou a efetuar o ressarcimento das despesas efetuados pelos respectivos parlamentares até 5 (cinco) dias após a entrega dos comprovantes de despesas do mês anterior, o que vale ressaltar que desta forma estamos atendendo a orientação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ou seja a nossa VERBA DE GABINETE esta nos mesmos moldes da instituída aos Deputados Estaduais através da Resolução nº 882, de 14 de dezembro de 2001 elaborada com base no manual de procedimentos para prestação de contas do auxílio de encargos gerais do Gabinete do Deputado, de autoria da Mesa Diretora da Assembléia Legislativa com apoio do Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo, regulamentada pelo Ato da Mesa nº 002/2002.

JUSTIFICATIVA **LICITAÇÕES**

As licitações (CONVITES) realizados durante o exercício financeiro de 2003, todos atenderam o disposto no § 3º do artigo

PODER LEGISLATIVO



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU
PALÁCIO VEREADOR ALBERTO RIBEIRO PINTO
Rua Emilia Pires, 135 - Embu-Guaçu - SP - CEP 06900-000
Tel/Fax 46611078

22, ou seja foram convidados 03 (três) licitantes conforme comprova os recibos anexos aos respectivos processos, bem como foi dado a devida publicidade no mural da Edilidade, abrindo assim a oportunidade para que os demais interessados participassem do certame, ou seja atendendo os princípios constitucionais da publicidade, da impessoalidade e da moralidade.

Com relação aos recibos de entrega dos respectivos CONVITES não estarem datados, realmente houve um lapso por parte da Comissão Especial de Licitação e, este Presidente através de COMUNICAÇÃO INTERNA (doc.2) já determinou ao Presidente da Comissão de Licitação que atente com mais rigor as determinações contidas na Lei de Licitações e Contratos, bem como as orientações do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no sentido de solicitar aos licitantes que datem o recibo de entrega do convite, assim que receberem o certame licitatório.

JUSTIFICATIVA REMUNERAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS

No tocante ao recebimento a maior de subsídio por parte deste Presidente no mês de janeiro de 2003, no valor de R\$ 540,00 (quinhentos e quarenta reais), realmente ocorreu em virtude da contabilidade estar orientada pelo ex-presidente através do Ato do Presidente nº 003/2001 que valor do subsídio do Presidente era de R\$ 2.340,00 – ou seja R\$ 1.800,00 referente ao subsídio de Vereador e mais R\$ 540,00 correspondente a subsídio de Presidente. Porém, ao tomar conhecimento da existência de tal ato, fiz consulta ao meu departamento jurídico (doc.03) e, fui orientado que não deveria receber o valor de R\$ 540,00 pois não havia LEI referente a tal fixação. De imediato determinei a contabilidade que efetuasse o pagamento de apenas R\$ 1.800,00 com base na Lei nº 1589, de 20 de junho de 2000.

Com relação ao valor recebido a maior, coloco-me a disposição para efetuar a devolução aos cofres públicos, assim que o Colendo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo apresente o valor devidamente corrigido.

PODER LEGISLATIVO



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU
PALÁCIO VEREADOR ALBERTO RIBEIRO PINTO


Rua Emilia Pires, 135 - Embu-Guaçu - SP - CEP 06900-000
Tel/Fax 46611078

Pelo exposto acima, requeremos aos eminentes Conselheiros do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que exarem **PARECER FAVORÁVEL** as Contas do Exercício de 2003.

É o que requer.

P. Deferimento.

Embu-Guaçu, 14 de outubro de 2004.


Antonio de Godoi do Espírito Santo (Tony Godoy)
Presidente