

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS**

**PGM/SJ**

**BOLETIM INFORMATIVO**

**DA**

**PROCURADORIA GERAL**

**DO**

**MUNICÍPIO**



**BIPGM · SÃO PAULO · VOLUME 1 · Nº 2 · p. 1-73 · JUL./DEZ. 1993**

**PREFEITO**

**PAULO MALUF**

**SECRETÁRIO DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS**

Desembargador **CORNÉLIO VIEIRA DE MORAIS JR.**

**PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO**

Dr. **EDSON PASCHOAL**

**CHEFE DA ASSESSORIA JURÍDICO CONSULTIVA**

Dra. **ARABELA MARIA SAMPAIO DE CASTRO**

**CHEFE DA SEÇÃO TÉCNICA DE BIBLIOTECA**

**REGINA TIEMI OSHIMA**

**EDITORADO PELO**

**SETOR DE PUBLICAÇÃO DE LIVROS E REVISTAS ESPECIALIZADAS**

**DA SEÇÃO TÉCNICA DE BIBLIOTECA**

Encarregado: **NILTON DELLA LIBERA**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

**RUA MARIA PAULA, 270**

**CENTRO - SÃO PAULO**

**TELEFONES: 239-1606**

**239-2928**

**F A X : 239-2603**

# M E N S A G E M

## A CIDADE DE SÃO PAULO NA FRENTE NA LUTA CONTRA O IPMF

Os jornais da Cidade de São Paulo de 25 de agosto de 1993 anunciavam para todo Brasil que: **“A Prefeitura de São Paulo obteve liminar que a isenta de pagar o IPMF”**. Tal notícia foi reproduzida nos jornais do Rio de Janeiro e de todo país.

O Imposto Provisório Sobre Movimentação Financeira - IPMF, na forma de Emenda Constitucional entrou em vigor em 26 de agosto de 1993.

**A Municipalidade de São Paulo abriu o caminho e como entidade governamental obteve a primeira liminar em todo o território nacional.**

A iniciativa foi da **Secretaria dos Negócios Jurídicos** pelas mãos do Secretário Dr. **Cornélio Vieira de Moraes Jr.**, que através da **Procuradoria Geral do Município**, em especial, do **Departamento Fiscal, pelos seus procuradores especializados**, promoveram os estudos das várias teses no sentido de preparar a petição inicial que deu origem ao **Mandado de Segurança - autos nº 93.0021760-0 da 19ª Vara Federal da Seção Judiciária de São Paulo - Justiça Federal** movido contra os Delegados da Receita Federal em São Paulo.

O Mandado de Segurança fora proposto na semana anterior e distribuído à 19ª Vara Federal de São Paulo. **A liminar foi concedida na segunda-feira, dia 23 de agosto, pela Juíza Federal Substituta Vera Lúcia R. S. Jucovsky, em exercício na 19ª Vara.**

A retenção do referido imposto foi instituída pela Emenda Constitucional nº 3, de 17.03.93 e Lei Complementar nº 77, de 13.07.93.

A concessão da medida liminar foi requerida para suspender a exigibilidade do crédito tributário e o “mandamus” para a concessão definitiva da segurança com o reconhecimento da inconstitucionalidade do tributo.

Algumas teses invocadas pela Municipalidade foram acolhidas de plano pelo Poder Judiciário Federal, isto é, **a imunidade tributária recíproca entre as pessoas políticas e a indispensabilidade da inclusão no orçamento anual de todas as receitas e despesas que excedam os créditos orçamentários**, salvo exceções constantes da Carta Magna, razão de ser da medida liminar para evitar que o imposto fosse retido pelas instituições financeiras.

Inicialmente o mandado foi proposto somente pela administração direta do Município e, em seguida, por extensão à Câmara Municipal, ao Tribunal de Contas e às Autarquias.

Na oportunidade, ainda não havia decisão do Governador do Estado de São Paulo se entraria na Justiça contra o IPMF.

**Em face da divulgação através das emissoras de rádio, no dia 24 de agosto, passamos a receber solicitações de todos os cantos do país, de norte a sul, para que subsidiássemos com nossos estudos e trabalhos os Governos de Estados, de Municípios, de Assembléias Legislativas, de Entidades que congregam Municípios e, etc...**

A própria Procuradoria Geral do Estado de São Paulo recebia telefonemas sobre o assunto, entendendo alguns pelas notícias que o Governo do Estado é que conseguira a liminar.

Uma das primeiras solicitações veio do Dr. José Augusto Tourinho Dantas, Procurador Geral do Estado da Bahia, cujo Governador lamentava não ter tido a iniciativa da medida, embora tivesse politicamente lutado contra a instituição do imposto.

**Foram inúmeras as solicitações, podendo algumas ser mencionadas a saber: União dos Prefeitos da Bahia, PGM de Campos/RJ, Assembléia Legislativa de Belo Horizonte, PGM de Vila Velha/ES, Associação Municipal Matogrossense, Cia. de Saneamento do Estado de Mato Grosso, Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo - DERSA/SP e as Municipalidades de Boa Vista/RO, Mangaratiba/RJ, Águas de São Pedro/SP, Canápolis/MG, Ipojuca, Cachoeiro do Itapemirim, Volta Redonda/RJ, Cáceres/MT, São Sebastião/SP, Jaguaretama/CE, Barra do São Francisco, Divinópolis, Natal/RN, Ribeirão das Neves, Guajará Mirim/RO, Hortolândia/SP, Catanduva/SP, Indaiatuba/SP, Uberaba/MG, Jandira/SP, Carapicuíba/SP, Tatuí/SP, Manduri, Iturama/MG, Registro/MG, São Borja/RS, Leopoldina/MG, Luziania/GO, Caité/BA, Vitória de Santo Antão/PE, Anastácio/RS, Rio Claro/SP, Araras/SP, Registro/SP, Santa Isabel/SP, São Luiz do Maranhão, Paragominas/PA, Jaú/SP, Goiânia/GO e, etc...**

Dessas primeiras comunicações e atendimentos, podemos dizer, partiu a luta judicial contra o IPMF no plano institucional governamental.

Diante das ações judiciais, o Presidente da República determinou à Advocacia Geral da União que apressasse os estudos para que o Governo Federal entrasse com uma Ação Direta de Constitucionalidade. O Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, assim se expressou: "Se não pagarem o IPMF, o governo vai fechar para balanço."

Daí para a frente repercutiram no país as medidas liminares, em especial, da União das Prefeituras da Bahia, do Governo da Bahia, Santo André, Sorocaba, Governo do Rio Grande do Sul, etc...

**No dia 1º de Setembro o Supremo Tribunal Federal, por decisão unânime, tendo como Ministro-Relator Sydney Sanches, concedeu liminar suspendendo a cobrança do imposto dos Governos dos Estados, Municípios, Distrito Federal, Autarquias e Fundações Públicas na Ação Direta de Inconstitucionalidade movida em conjunto pelos Governos Estaduais do Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Não participou do julgamento somente o Ministro Paulo Brossard. Na liminar do Supremo prevaleceu a tese já levantada pela Municipalidade de São Paulo da imunidade tributária recíproca e que o**

---

**IPMF ameaça o regime federativo.** Alguns Ministros citaram John Marshall: “O Poder de Tributar envolve o Poder de Destruir”.

Diante da medida liminar, o Governo Itamar Franco decidiu que o IPMF não muda antes da decisão final do Supremo Tribunal Federal, aguardando a revisão constitucional para discutir a possível suspensão da cobrança do imposto.

**Por todo o país, continuavam a prevalecer as teses levantadas pelos Procuradores Municipais do Departamento Fiscal/PGM/SJ, isto é:**

- 1 - violação ao princípio federativo;
- 2 - violação aos princípios constitucionais da razoabilidade e da segurança pública
  - a) o princípio da anterioridade, e
  - b) o princípio da imunidade dos entes políticos de direito público, e
- 3 - da infringência da lei orçamentária.

**Mais uma vez, parabéns, Procuradores do Município de São Paulo.**

**EDSON PASCHOAL**  
*Procurador Geral  
do Município  
PGM*

## S U M Á R I O

### **BIPGM - MANDADO DE SEGURANÇA**

#### **IPMF - INCONSTITUCIONALIDADE DE SUA EXIGÊNCIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS**

■ **DR. JOSÉ RUBENS CAMPANA**

**7**

■ **DR. FRANCISCO J. MACEDO COSTA**

### **BIPGM - LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

#### **ESTUDOS E PARECERES SOBRE A LEI FEDERAL Nº 8.666 DE 21 DE JUNHO DE 1993**

**RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO - PORTARIA  
INTERSECRETARIAL 140/93/SMA-SJ**

**31**

**PARECER - CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFORMÁTICA  
LICITAÇÃO**

**47**

■ **DR. JOSÉ CARLOS PERES DE SOUZA**

**PARECER - APLICAÇÃO DO ARTIGO 5º DA LEI Nº 8.666 DE  
21/06/93. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS  
DE FATURAS. CAUTELAS DE NATUREZA PENAL**

**52**

■ **DR. ANTONIO CLARET MACIEL DOS SANTOS**

### **BIPGM - INFORMATIVOS**

**- CURSO - "PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR"  
INSTAURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

■ **DRª ANA CRISTINA MATTOS GARCIA ANDERSON**

**55**

**- ATIVIDADES DO CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS - CEJUR**

**64**

**- EVENTO - "II ENCONTRO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL"**

**68**

**- EVENTO - "19º ENCONTRO NACIONAL DE PROCURADORES MUNICIPAIS"**

**70**

**- CURSO - "CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA-II/93"**

**72**

**- CURSO - "ATUALIDADES EM DESAPROPRIAÇÃO"**

**73**

**MANDADO DE SEGURANÇA**

**IPMF - INCONSTITUCIONALIDADE DE SUA EXIGÊNCIA  
DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS**

EXMO. SR. DR. JUIZ FEDERAL DA VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA  
DE SÃO PAULO

**“É JURIDICAMENTE IMPOSSÍVEL A REFORMA DE UMA CONSTITUIÇÃO OU  
PRECEITO CONSTITUCIONAL DECLARADO IRREFORMÁVEL”.**

**HANS KELSEN**

O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, por seus procuradores infra-assinados, com fulcro no inciso LXIX do artigo 5º da Constituição Federal e nos termos da Lei nº 1.533/51, vem impetrar **MANDADO DE SEGURANÇA** preventivo, com **pedido de liminar**, contra ato ilegal e abusivo que será praticado pelo SR. **DELEGADO DA RECEITA FEDERAL EM SÃO PAULO**, por imposição da Lei Complementar nº 77/93, já em vigor, e demais normas administrativas editadas com efeitos concretos, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

É princípio basilar da Constituição Federal a chamada imunidade recíproca, pela qual é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir imposto sobre patrimônio,

renda ou serviços uns dos outros (art. 150, VI, “a”).

Como será demonstrado mais adiante, a imunidade recíproca é fundamental para a garantia do princípio federativo, que é calcado no equilíbrio entre as Pessoas Jurídicas de Direito Público que formam a República Federativa do Brasil.

Acontece que esse princípio foi maculado pela Emenda Constitucional nº 03, de 17/03/93, que autorizou a criação do imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira e afastou de sua órbita a imunidade recíproca.

E essa mácula tornou-se efetiva lesão de direito líquido e certo do

impetrante, ao ser promulgada a Lei Complementar nº 77/93, que instituiu o imposto provisório sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira - IPMF, prevendo a sua não incidência somente **“no lançamento nas contas da União, de suas autarquias e fundações”** (art. 3º, I).

Isto porque a Municipalidade de São Paulo é titular de contas nos seguintes estabelecimentos: BANCO DO ESTADO DE SÃO PAULO, agências: Matriz - 0001; 25 de Março - 253 e Angélica - 386; BANCO DO BRASIL, agência São Bento - 0018-3; CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, agências: Av. Paulista - 0238 e São Bento - 1004; CAIXA ECONÔMICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, agência Matriz - 001-9 e BANCO REGIONAL DE BRASÍLIA agência José Bonifácio - 023, e terá retido e recolhido o IPMF, diretamente por tais instituições, na forma preconizada naquela Lei Complementar, a partir do dia 26 do corrente mês.

Portanto, indubitavelmente, o impetrante teve violado direito líquido e certo (de não lhe ser exigido o paga-

mento de qualquer imposto) a ser amparado por mandado de segurança.

### I - DO CABIMENTO DO "MANDAMUS"

É certo que a Súmula 266 do Colendo Supremo Tribunal Federal dispõe que “não cabe mandado de segurança contra lei em tese”.

Porém, tal regra comporta exceções, conforme entendimento do próprio Pretório Excelso, que decidiu ser admissível o mandado de segurança, “em caráter excepcional, se ocorre a eficácia concreta, direta e imediata da norma contra a qual se impetra a ordem, e não há outro remédio eficaz para obviá-lhe os efeitos”(RTJ 113/161).

E o caso em questão tem essa excepcionalidade, pois o imposto será retido e recolhido, automaticamente, pelas instituições financeiras, a partir do dia 26 de agosto, sem a necessidade de edição de qualquer norma legal ou de ato administrativo, que, aliás, já foram inclusive editados, como é de conhecimento público.

E não existe qualquer outra medida que não a ordem judicial ora

requerida para o impetrante fazer valer sua imunidade (garantida pela Lei Fundamental) e deixar de se sujeitar ao imposto recém criado.

**José Cretella Junior**, ao discorrer sobre a lei e o mandado de segurança esclarece:

“Se a ameaça de lesão ou de violação de um direito líquido e certo está manifesta numa lei evidentemente inconstitucional, porque esperar que ela passe da potência ao ato para só então ficar a pessoa, ou grupo de pessoas alvejadas, autorizada a procurar abrigo à sombra da medida protetora? (Reginaldo Nunes, Do Mandado de Segurança como medida preventiva, em RF 158/464).

Presumir que a lei, expedida pelo Congresso e sancionada pelo Presidente, possa deixar de ser aplicada por quem a sancionou, sob o fundamento de inconstitucionalidade, não declarada pelo Judiciário, é coisa que corre ao arrepio de tudo quanto possa esperar”. (Do Mandado de Segurança, Editora da USP, 1974, pág. 275).

Cabível, portanto, o remédio heróico para defesa do direito do impetrante, violado com a promulgação da Lei Complementar nº 77/93.

## II - DA LIMINAR

Necessário se faz a concessão de liminar, com fulcro no inciso II do artigo 7º da Lei 1.533/51, a fim de que seja suspensa a incidência do imposto nas contas do Município de São Paulo, até final decisão deste *mandamus*.

Tal medida é absolutamente necessária porque o impetrante não dispõe de verba para pagamento do imposto.

Não há previsão orçamentária para essa despesa criada inopinadamente, uma vez que deve ser observado o princípio da anualidade.

Impossível no caso em análise a aplicação da regra “solve et repete”, razão pela qual não há que se cogitar de eventual depósito como condição de concessão de liminar.

O valor a ser retido e recolhido compulsoriamente pelas instituições financeiras, a título de IPMF devido pelo

impetrante, seria retirado de verbas já comprometidas e legalmente destinadas a outros fins, previstos em orçamento, ocasionando a insuficiência de fundos para o adimplemento da obrigação anteriormente assumida, conforme argumentação que será detalhada no item “C”, adiante.

Mesmo que fosse válida, o que se alega apenas para argumentar, a incidência do IPMF nas contas do Município somente poderia ocorrer a partir do próximo exercício, a fim de ser a despesa incluída no orçamento.

Toda a despesa deve figurar previamente no orçamento e há de realizar-se com estrita observância do princípio da legalidade.

### III - DA INCONSTITUCIONALIDADE DA EXIGÊNCIA DO IMPOSTO

#### *A - Da Violação ao Princípio Federativo*

No dizer do Professor *Celso Bastos*, o princípio federativo juntamente com o republicano são as duas vigas mestras sobre as quais se eleva o travejamento constitucional. São mesmo tão encareci-

dos e enfatizados pela Lei Maior a ponto de serem subtraídos da possibilidade de serem alterados até mesmo por via de emenda constitucional. (*Celso Ribeiro Bastos*, *Comentários à Constituição do Brasil*, 1º vol., pág. 214).

A questão federativa no plano constitucional brasileiro acha-se tão firme e estruturada que não pode ser atingida por ato algum, seja ele de que natureza for.

A preocupação em preservar-se o princípio federativo vem sendo manifestada em todas as nossas Constituições, o que traduz-se em consagrado dogma constitucional, que por sua vez retrata a vontade do povo brasileiro, de todas as épocas, em manter este princípio resguardado.

Esta preocupação justifica-se posto que a federação nada mais é do que a transplantação para o plano geográfico da tripartição de poderes no plano horizontal, idealizada por **Montesquieu** (*Celso Ribeiro Bastos*, obra citada).

Entretanto, apesar da preocupação em ver-se mantido inabalável o sistema federativo, manifestada em todas as

constituições republicanas, agora, após o decurso de mais de cem anos da implantação da república, vemos ameaçado a **federação** com a Emenda Constitucional nº 03/93, que deu azo a que se baixasse a Lei Complementar nº 77/93, instituidora do **IPMF**.

Tanto a Emenda como a lei complementar, são inconstitucionais, posto que em primeira e última análises vieram a atingir o princípio federativo, resguardado por norma constitucional petrea (C.F. /88, art. 60, 4º, I).

Com a cobrança de um imposto por um dos entes dos demais a federação se desequilibra, posto que atingida em seu ponto essencial.

A Constituição, em seu artigo 150, que trata das limitações ao poder de tributar, veda à União, Estados, Municípios e Distrito Federal a instituição de impostos sobre o patrimônio, rendas ou serviços, uns dos outros.

Face ao princípio federativo este dispositivo seria até dispensável. Todavia, o poder constituinte originário, de 1988, houve por bem inserí-lo no texto constitucional, consagrando o princípio da

### **imunidade recíproca.**

Ademais, os municípios, como os Estados, têm os seus poderes e competências derivados diretamente da Constituição, estando no mesmo plano em que se acha a União, como se depreende do artigo 18 **in verbis**:

“A organização político - administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta constituição”.

A autonomia municipal deriva, pois, do artigo 18 que na verdade é o desdobramento do contido no artigo 1º.

Entender de outra forma o princípio federativo significa autorizar que os outros entes federados instituíam impostos, não só contra a União, mas entre si, com o que também outro princípio constitucional, ou seja, o princípio da isonomia, restaria violado.

### **B - DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS**

#### ***Da Razoabilidade e da Segurança Jurídica***

Outros princípios da Constituição vigente também ficam atingidos pela Emenda Constitucional e pela Lei Complementar recentemente aprovadas.

Com efeito, foram malferidos:

1º - **O Princípio da anterioridade**, consagrado no art. 150, inc. III, letra “b”, da Carta Magna, que proíbe a exigência de qualquer tributo, sem que a lei que o estabeleça ou aumente esteja em vigor antes do exercício financeiro em que será cobrado. Este princípio, juntamente com o da prévia autorização orçamentária, é dotado de grande rigor e tido, por muitos, como um dos baluartes do regime democrático;

2º - **O Princípio da imunidade dos entes políticos de direito público**, constante do art. 150, inc. VI, letra “a”, da Lei Maior, por força do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não podem instituir impostos sobre o patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros, a fim de

assegurar o convívio equilibrado entre as pessoas tributantes e garantir os princípios da **federação** e da **autonomia dos Estados e dos Municípios**.

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 03 e entrada em vigor da Lei Complementar nº 77/93, essa situação foi inexoravelmente modificada, de forma a possibilitar a cobrança do IPMF no mesmo exercício em que tenha sido criado e fazendo com que até mesmo os Estados e Municípios, sem a prévia inclusão das respectivas dotações na lei de orçamento anual, passem a recolher aos cofres da União o citado imposto.

**JOSÉ AFONSO DA SILVA**, discorrendo sobre as limitações materiais ao poder de reforma constitucional, preleciona que:

“A controvérsia sobre o tema mais se aguça, no entanto, quanto a saber quais os **limites materiais** do poder de reforma constitucional. Trata-se de responder à seguinte questão: o poder de reforma pode atingir qualquer dispositivo da Constituição, ou há certos dis-

positivos que não podem ser objeto da emenda ou revisão? Para solucionar a questão importa distinguir entre **limitações materiais explícitas** e **limitações materiais implícitas**. Quanto às primeiras, compreende-se facilmente que o constituinte originário poderá expressamente excluir determinadas matérias ou conteúdos da incidência do poder de reforma. As constituições brasileiras republicanas sempre contiveram um **núcleo irreformável**, preservando a Federação e a República.

É o que se acha, hoje, estabelecido no art. 47, § 1º, segundo o qual **não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República**. É claro que o texto não proíbe apenas as emendas que expressamente declarem: “fica abolida a Federação”, ou “fica proclamada ou restaurada a monarquia ou o império”. A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer dos ele-

mentos conceituais da Federação ou da República no sentido de seu enfraquecimento, isto é, que se encaminhe, “tenda” (emendas **tendentes**, diz o texto), para a sua abolição. Assim, a autonomia dos Estados-membros assenta na capacidade de auto-organização, de autogoverno e de auto-administração. Emenda constitucional que retire deles parcela dessas capacidades, por mínima que seja, indica **tendência** à abolição da Federação. Atribuir a qualquer dos poderes ou órgãos da União, algo que caiba aos Estados-membros importará infringência àquela regra da Constituição”.

E, mais adiante, prossegue:

“Quanto às **limitações materiais implícitas** ou **inerentes**, a doutrina brasileira as tem admitido, em termos que foram bem expostos por *Nelson de Souza Sampaio*, para quem estas quatro categorias de normas constitucionais estão fora do alcance do poder de refor-

ma, ainda que a Constituição não o diga expressamente: I- “as relativas aos direitos fundamentais e suas garantias”, para suprimi-los ou reduzi-los, sendo certo, no entanto, que por direitos fundamentais o citado autor está compreendendo só os direitos individuais (art. 153 da Constituição); II- “as concernentes ao titular do poder constituinte”, pois uma reforma constitucional não pode mudar o titular do poder que cria o próprio poder reformador; III- “as referentes ao titular do poder reformador”, pois seria despautério que o legislador ordinário estabelecesse novo titular de um poder derivado só da vontade do constituinte originário; IV- “as relativas ao processo da própria emenda ou revisão constitucional”, distinguindo-se quanto à natureza da reforma, para admiti-la quando se tratar de tornar mais difícil seu processo, não o aceitando quando vise a atenuá-lo” (“Curso de Direito Constitucional Positivo”, pp. 24/25, Ed.

Revista dos Tribunais, 2ª ed., 1984).

No mesmo sentido os ensinamentos de **CELSO RIBEIRO BASTOS**:

“As limitações materiais são as proibições de emendas referentes a determinados objetos ou conteúdos, questões de fundo e não formais. Podem ser explícitas ou implícitas. No primeiro caso, elas se exteriorizam nas chamadas “cláusulas pétreas” expressas, as quais retiram da área reformável a matéria nelas designadas, tais como a forma de governo, monárquica ou republicana, a organização federativa, os direitos humanos e a igualdade de representação dos Estados no Senado” (“Curso de Direito Constitucional”, p. 24, Ed. Saraiva, 7ª ed., 1984).

Uma cláusula proibitiva implícita no ordenamento da atual Constituição de 1988 é, justamente, a que, fundamentada no princípio tributário da anterioridade, estabelece (a) a possibili-

dade de os contribuintes poderem prever a lei de regência a que estarão, no exercício seguinte, sujeitados os seus negócios, bens, renda e patrimônio (antes de realizarem os fatos geradores) e (b) a certeza de que, durante o transcurso do exercício, lei alguma terá a eficácia para alterar a “**lex proevia**”, em que se basearam para a realização dos fatos jurídicos-tributários. Saber antes. Certeza e segurança. Eis o significado da anterioridade (cf. **SACHA CALMON NAVARRO COELHO**, “in” Comentários à Constituição de 1988 - Sistema Tributário - pp. 322/323 - Forense - RJ - 1992).

E no que tange à incidência do mal-fadado **IPMF** sobre os Estados e Municípios, a Emenda Constitucional em apreço, ao suprimir a imunidade recíproca expressa na alínea “a”, do inc. VI, do art. 150, da Constituição, não respeitou os limites explícitos do poder de reforma constitucional, na medida em que essas **IMUNIDADES RECÍPROCAS**, como se sabe, decorrem do **princípio maior da Federação**, que, por sua vez, disciplina a harmoniosa e solidária convivência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (C.F., art. 1º).

Isso revela que um não pode exercer o poder de tributação sobre os demais, qualquer que seja a hipótese, pois, do contrário, não haverá a harmonia e a autonomia entre eles.

Destarte, por se tratar de modificação constitucional feita em desrespeito a preceitos que não podem ser objeto de emenda ou revisão, tanto a E.C. 03/93, quanto a L.C. 77/93, padecem de vício de inconstitucionalidade material, estando, assim, sujeitas ao controle da constitucionalidade pelo Judiciário, tal como se dá com as leis ordinárias. Não é tudo, porém.

### **C - DA INFRINGÊNCIA DA LEI ORÇAMENTÁRIA**

#### ***(Imprescindibilidade da concessão da medida liminar)***

A obrigatoriedade da inserção de todas as receitas e despesas no orçamento advém de norma constitucional. O art. 165, 5º, inciso I da Lei Maior estabelece que “a lei orçamentária anual compreenderá o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público”.

Depreende-se do citado dispositivo que o orçamento anual compreenderá obrigatoriamente todas as despesas e as receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos.

Na esfera municipal, a regra supra explicitada também foi prevista, até como corolário da Constituição Federal, na Lei Orgânica do Município, no seu art. 137, 5º inciso I, que assim dispõe:

“ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I- o orçamento fiscal referente aos poderes do Município, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta.”

Assim sendo, feito o paralelo no âmbito municipal, conclui-se que todas as receitas e despesas do Município ora impetrante devem estar previstas no orçamento elaborado para o exercício em questão. O que vale dizer que o princípio da anualidade está contemplado na atual Constituição Federal.

Em razão do citado princípio, a lei tributária deve ser **anterior** à lei or-

çamentária, subordinando a cobrança do tributo a prévia autorização legal.

A despeito disso, a cobrança do **IPMF** se fará **sem que o impetrante tenha contemplado no seu orçamento para o exercício corrente** o dispêndio que ele impõe.

Ora, a elaboração do orçamento para o exercício de 1993, que ocorreu em 1992, foi anterior à promulgação da Emenda Constitucional nº 03, de 17/03/93, e à edição da Lei Complementar nº 77/93.

Obviamente, a despesa com o **IPMF** não foi prevista no presente orçamento e, portanto, está o impetrante impossibilitado de recolher o citado tributo.

Tal se justifica pela rigidez do orçamento. Ele constitui um limite para os dispêndios do Poder Público em função de sua receita.

O recolhimento do **IPMF** só poderia ocorrer no próximo exercício, ou seja, em 1994, posto que esta despesa estaria consignada no orçamento que será elaborado no final do presente ano, isto a se admitir que o Poder Judiciário venha a solidar a incidência do nefasto imposto.

Assim, vige, em sua plenitude, o princípio de anualidade. Qualquer receita ou despesa pública do ano subsequente deve estar consignada no orçamento, devidamente aprovado, em razão dos rígidos controles impostos ao Poder Público, no que tange ao dispêndio de numerário e face às receitas recebidas, sejam elas angariadas como renda própria ou por repasse de numerário da União ou dos Estados.

Não se diga que a Constituição Federal, no seu art. 167, V e § 3º, permite a abertura de crédito suplementar.

Inicialmente, para isso seria mister que houvesse prévia autorização legislativa, com a indicação de recursos correspondentes, o que no presente caso não existe!

Além disso, a abertura de crédito extraordinário, com o alargamento do orçamento, só seria admissível para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de **guerra, comoção interna ou calamidade pública**, bem como de “medidas provisórias”, face ao seu caráter **relevante e urgente** (art. 167, 3º, C.F.).

A teoria da imprevisibilidade, que

também é aplicada ao direito público, deve ser utilizada na interpretação do citado § 3º do art. 167 da Lei Fundamental, ora em exame.

Imprevisível é o que não se espera, em condições normais. A teoria da imprevisibilidade, que é estudada a partir da cláusula “rebus sic stantibus”, é a que permite a adoção de soluções excepcionais e extraordinárias.

Assim, aplicando esta teoria ao caso concreto tratado nestes autos, é imprevisível o que não foi e nem poderia ser previsto na elaboração do orçamento.

Esclareça-se que o imprevisível vem sempre acompanhado do inevitável. É em razão disso que o imprevisível, aliado ao inevitável, à luz do orçamento aprovado previamente, termina por gerar descompasso de execução de modo que há de ser coberto por créditos extraordinários.

Na legislação orçamentária, além de imprevisíveis e inevitáveis, as despesas não constantes de projeção orçamentária devem ser urgentes, visto que, se não o forem, poderão aguardar o exercício se-

guinte e a aprovação da lei correspondente.

Da teoria de imprevisibilidade consignada no 3º art. 167 da Lei Magna, conclui-se que:

1º - o **IPMF** não poderia ter sido previsto no orçamento de 1993 pelo simples fato de que ele não existia à época;

2º - não se justifica a abertura de crédito extraordinário para recolhimento do **IPMF** no corrente exercício, posto que esta despesa não tem o caráter urgente, ditado taxativamente pela Constituição; e

3º - como corolário do item precedente, o aludido dispositivo enumerou taxativamente as hipóteses que configuram a imprevisibilidade e a urgência exigidas, que justificam a abertura de créditos extraordinários, a saber: a guerra, a comção interna, a calamidade pública e as normas advindas de medidas provisórias.

A criação do **IPMF** não atende a qualquer destas exigências; logo, **vedado** está ao Município de São Paulo abrir crédito extraordinário para o recolhimento desse imposto.

Ademais, que não se invoque a Lei nº 4.320/64, que prevê a abertura de créditos suplementares e especiais. Há previsão legal nesse sentido, mas em total consonância com os dispositivos constitucionais supra explanados. Isto porque ela está condicionada à existência de **recursos disponíveis** à despesa, devendo ser precedida de exposição justificativa (art. 43 da Lei 4.320/64).

Assim, encontram-se arroladas no § 1º do aludido dispositivo as causas ensejadoras da abertura de crédito suplementar ou especial. São elas o “superavit” financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; os provenientes de excesso de arrecadação; os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei, e o produto de operações de crédito autorizadas, de forma que, juridicamente, possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

Nessa vertente, estabelece a lei que

**tão-somente** estas hipóteses permitem o Poder Público alterar o orçamento através da abertura de créditos suplementares ou especiais. O que vale dizer que a abertura destes créditos só se dará se houver **numerário excedente**.

Do exposto até aqui, resulta que o Município de São Paulo **não** possui recursos para abrir crédito para o recolhimento do **IPMF**. O numerário disponível está integralmente comprometido para atender as despesas expressamente previstas no orçamento. Se compelido a recolher dito imposto, o impetrante terá que deixar de cumprir os compromissos estampados no orçamento, **o que lhe é vedado**.

***D - CONSIDERAÇÕES FINAIS:  
UM ATENTADO CONTRA O  
PRINCÍPIO FEDERATIVO. IMU-  
NIDADE TRIBUTÁRIA RECÍ-  
PROCA. ISONOMIA. INCONS-  
TITUCIONALIDADE FLAGRAN-  
TE DO § 2º DO ARTIGO 2º DA  
E. C. 03/93***

**Eminente Julgador !**

Por fim, mas não por último, seja permitido ao Impetrante, aduzir que

nunca antes a frase de um magistrado foi tão oportuna nem teve aplicação tão adequada a uma situação de fato quanto a do Juiz **MARSHALL**, que por anos presidiu a Suprema Corte dos Estados Unidos e que, ao conduzir o julgamento do caso "*McCulloch vs. Maryland*", em 1819, sintetizou e celebrizou o entendimento que deu origem à "*reciprocal immunity*" e que a partir de então passou a orientar as decisões daquele Tribunal.

A frase: "*the power to tax involves the power to destroy*" ("o poder de tributar envolve o poder de destruir").

A situação de fato a que se aplica: a cobrança do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras - IPMF - aos Estados e aos Municípios, mercê da não aplicação, ao referido imposto, das disposições do artigo 150, VI, da Constituição Federal, em decorrência do 2º do artigo 2º da Emenda Constitucional nº 3, de 17.3.93.

Realmente, como insistentemente vem afirmando o Impetrante, ao instituir e pretender cobrar o IPMF dos Estados e dos Municípios, fazendo-o incidir sobre os lançamentos a débito

realizados em suas contas - conforme artigo 2º da Lei Complementar nº 77, de 1993 - a União Federal não apenas golpeou o **sistema e a forma federativa** de Estado como também **destruiu**, literalmente, o princípio de **isonomia** que sempre presidiu as relações entre os entes federados.

Permita-se mais, ao Impetrante, consignar sua perplexidade ante o fato surpreendente, não fosse antes espantoso, de que nobres Deputados e Senadores - que têm nos Estados e Municípios suas bases eleitorais e de onde partem para tomar assento nas duas Casas do Congresso Nacional nas quais representam, numa, os próprios Estados-membros da Federação e, noutra, o povo das comunas em que se elegeram - não se terem dado conta de que a Emenda nº 3/93, que aprovaram, sobre ser ela mesma **inconstitucional** ainda traz **gravíssimos ônus financeiros** para aqueles entes políticos, aos quais não sobra alternativa a não ser obter, do Judiciário, um paradeiro para tamanha aberração, seja do ponto de vista jurídico-constitucional, seja sob o enfoque econômico que envolve a cobrança do citado tributo àquelas pessoas de direito público.

Sem dúvida, a menos que se reverta a inusitada situação criada com a E.C. nº 3/93 - o que se espera ocorra através do provimento da medida jurisdicional aqui pleiteada - doravante Estados e Municípios deverão obrigatoriamente incluir uma **provisão** para fazer frente aos encargos desse malfadado IPMF, hipótese que certamente irá acarretar **sério comprometimento dos recursos** antes destinados a equipamentos e serviços públicos previstos em benefício da população !

Ora, como já se viu antes, no presente exercício financeiro **não há como alterar o orçamento do Impetrante** (não havendo, aliás, como alterar qualquer orçamento de outros entes públicos), por força inclusive da própria Constituição Federal, **a não ser remanejando verbas em detrimento da educação, saúde, bem-estar, habitação, abastecimento, segurança** e outros tantos serviços que o Requerente presta aos seus munícipes.

E para o próximo exercício (admitindo-se como verdadeira a premissa da “provisoriedade” do tributo em questão) o gravame permanece o mesmo, na medida em que não dispõem, as “pessoas

constitucionais” - como as denomina **JOSÉ SOUTO MAIOR BORGES** - de qualquer capacidade econômica ou contributiva, posto terem sua própria existência intimamente vinculada à **prestação de serviço público**, sendo esse o seu objetivo precípua, sua razão de ser, sua única e essencial finalidade.

Ora, sendo certo que **tudo** o que os Estados e Municípios arrecadam se destina ao custeio de suas atividades essenciais, é evidente que **nada** lhes sobra para o pagamento de tributos **uns dos outros**, a não ser com o comprometimento de parte substancial de suas respectivas receitas.

Sobre o tema, afirmou conclusivamente **RUY BARBOSA NOGUEIRA** (“Imunidades”, Ed. Saraiva, 1992) que, pelos motivos acima alinhados, as situações e entidades referidas nas alíneas *a, b, c e d*, item VI, do artigo 150 da Constituição Federal, “**são e estão constitucionalmente reconhecidos como sem nenhuma capacidade econômica ou contributiva**”.

Esse fenômeno, explica-o o mesmo jurista em parecer que ofertou no caso “**SENAC/SESC x MSP**” (R.E.

116.188-4-SP), citando **ALBERT HENSEL**: “*o autêntico ou natural contribuinte do imposto é aquele que, vinculado ao fato gerador é o beneficiário da vantagem econômica com a qual pode pagar o imposto, isto é, de cujo enriquecimento o Poder Público pode “captar riqueza” ou sua justa e legítima participação por meio da tributação*”.

Pois bem, como é elementar que os entes políticos (União, Estados e Municípios) **não enriquecem, uma vez que não produzem riqueza alguma**, conquanto alguns deles possam contar com expressivos recursos financeiros advindos de suas receitas, resulta mais que evidente não terem eles qualquer **capacidade contributiva**, no sentido de não ostentarem **condição econômica** para recolher impostos, uns dos outros, a não ser prejudicando os serviços públicos que prestam aos seus administrados.

Tudo o que se disse até aqui, douto Magistrado, se destina a enfatizar a defesa da **imunidade recíproca**, sobre a qual repousa e na qual tem origem e essência a própria **Federação**, que a Emenda Constitucional nº 3, de 1993,

em má hora e com indisfarçada sanha arrecadatória, pretendeu afastar com relação ao IPMF.

**ALIOMAR BALEEIRO**, a propósito da Constituição Federal de 1969 e ao lembrar que o princípio da imunidade recíproca entrou no sistema constitucional brasileiro já com o artigo 10 da Constituição de 1891, ensinava que **“a sobrevivência de três órbitas governamentais autônomas, inerentes ao nosso sistema federativo, levou a Constituição brasileira a inscrever de maneira expressa, em seu texto, o princípio da imunidade recíproca: nenhuma das pessoas de direito público interno, ressalvados os casos previstos na própria Constituição, poderá exigir imposto sobre o patrimônio, as rendas e os serviços de outra (art. 19, II, “a”)”** (*“Limitações”*, 6ª ed., 1985, p. 75).

Acrescentava o mestre, com destaque, ainda a propósito do anterior dispositivo constitucional imunitário, propondo:

***“Que quer o art. 119, III, ‘a’?  
Sem dúvida, que o imposto federal não anule ou embarace os meios de ação dos Estados***

***e Municípios, para exercício das atribuições da respectiva competência e reciprocamente”*** (op. cit., p. 96).

Por aí já se vê que a intenção da E.C. nº 3/93, de “não aplicar” o princípio da imunidade recíproca em se tratando do IPMF, vem constituir no mínimo uma agressão a um dos fundamentos do sistema federativo vigente para o Estado brasileiro, ao mesmo tempo em que configura um golpe na **autonomia** e na **competência** dos Estados e Municípios, na medida em que interfere, quanto aos últimos, no seu direito de aplicar como bem entenderem as suas rendas (CF, art. 30, III).

Não é tudo, eis que ao afastar a imunidade recíproca do artigo 150, VI, “a”, da Constituição Federal, o 2º do artigo 2º da citada Emenda pretendeu ainda, por via oblíqua, **igualar** Estados-membros e Municípios a meros contribuintes particulares do questionado IPMF, e a resultante disso é a quebra, também aqui, do sistema federativo, porquanto abala e afeta a própria **isonomia** existente entre as pessoas constitucionais, assim considerada um dos princípios que formam a **estrutu-**

ra do regime escolhido para o Estado brasileiro.

É o que leciona **JOSÉ SOUTO MAIOR BORGES**:

*“Não há desníveis hierárquicos entre as pessoas constitucionais, que juridicamente são iguais entre si, posto sociológica, econômica e politicamente não o sejam.*

*“A diversidade das atribuições, a sua maior ou menor complexidade, não interferem com a radical igualdade no regime jurídico das pessoas constitucionais e sobretudo no seu mútuo relacionamento”* (RDP 25/93, grifamos).

Do mesmo sentir é **PINTO FERREIRA**:

*“Há realmente um princípio de isonomia ou de igualdade das pessoas político-constitucionais, que informa e orienta o princípio federal no regime brasileiro.*

*“Tal princípio é próprio da estrutura do regime, é, portanto, estrutural, essencial ao nosso regime constitucional, o seu desrespeito importa em ruptura do sistema”* (RDP 18/42, grifamos).

Ora, tão arraigado se encontra em nosso sistema constitucional o princípio federativo e, com ele, a mais absoluta e **radical igualdade** entre a União, os Estados e os Municípios (todos estes entes formando um só todo, indissolúvel, como apregoa, logo no artigo 1º, a Constituição da República) que **GERALDO ATALIBA** não fez por menos, registrando com vigor que

*“O princípio federal, em suas mais essenciais exigências, só pode ser revogado por força de uma verdadeira revolução, que deite por terra o Texto Constitucional e ab-rogue categoricamente todo o sistema, a partir de suas bases. Só avassaladora revolução popular pode anular o princípio federal”* (RDP 62/26, grifamos).

No entanto, ao disciplinar **matéria**

que não poderia sequer ser objeto de deliberação pelas Mesas da Câmara e do Senado, mercê da expressa proibição que se contém no 4º, I, do artigo 60 da Lei Maior, a Emenda n. 3/93 veio subverter e violentar o sistema federativo, subtraindo vigência ao preceito instituidor da imunidade recíproca entre as pessoas jurídicas de direito público interno, pondo à margem um instituto que **jamais e em tempo algum da história do País - nem mesmo à época das ditaduras pelas quais passou** - deixou de constar de seus Textos Constitucionais como pedra basilar do nosso sistema de Estado.

Tal imunidade recíproca, como sabido e ressabido, encontra seu fundamento no fato de que, sendo o Brasil **um Estado Federal**, a União, os Estados-membros e os Municípios hão de receber **tratamento jurídico-formal isonômico**, posto se encontrarem num mesmo plano hierárquico.

Essa a razão pela qual **ROQUE ANTONIO CARRAZZA** assim se expressa, com o costumeiro brilho:

*“Laboram in erro os que vêm uma relação hierárqui-*

*ca entre o governo central e os governos locais. O que há, na verdade, são, para cada uma destas entidades políticas, campos de ação autônomos e exclusivos, estritamente traçados na Carta Suprema, que lei alguma pode alterar.*

*“Em nome desta autonomia, tanto a União, como os Estados-membros, podem, nos assuntos de suas competências, estabelecer prioridades. Melhor dizendo, cada pessoa política, no Brasil, tem o direito de decidir quais os problemas que deverão ser resolvidos preferencialmente e que destino dar a seus recursos financeiros” (“Curso de Direito Constitucional Tributário”, Ed. RT, 1991, p. 85, grifamos).*

É justamente contra tudo isso que investe a Emenda Constitucional nº 3/93, no ponto em que pretendeu deixar de lado a imunidade recíproca entre os entes públicos e relativamente ao imposto provisório instituído a seguir pela Lei Complementar nº 77/93, **impondo e**

**obrigando** que os Estados e os Municípios destinem seus recursos financeiros, ainda que em parte, ao pagamento do aludido tributo.

Tamanho desapeço pela reciprocidade imunitária entre pessoas constitucionais - instituto que, no dizer de **IVES GANDRA MARTINS**, “*resguarda o equilíbrio federativo*” - não pode, todavia, prevalecer, **ante o direito líquido e certo da Municipalidade impetrante em não se ver tributada pelo IPMF**, não apenas como decorrência lógica dos preceitos constitucionais aqui mencionados mas também, e principalmente, em consequência da manifesta inconstitucionalidade da própria Emenda nº 3/93.

De fato, não se questiona mais que, sendo **rígida** a Constituição vigente, **não pode o seu texto ser modificado senão através de procedimento especial previsto nele próprio**.

Mais: não basta que seja atendido, com estrito rigor formal, o procedimento legislativo especial estabelecido no artigo 60 da Carta da República.

É imperativo que os chamados

“atos de emenda”, assim considerados os que derivam do “ato normativo **inicial**” que é a própria Constituição, se circunscrevam às formas e aos **limites** previamente estipulados no Texto Maior, posto não poderem ir **além** daquele ato inicial do qual **deriva toda a ordem jurídica** e através do qual “*se marcam todos os canais pelos quais se desdobram as demais normas jurídicas*” (cfr. **MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO**, “Curso de Direito Constitucional”, 18ª ed., 1990).

O que se está querendo dizer é que, uma vez aprovado pelo Poder Constituinte originário o texto definitivo da Lei Suprema, não podiam mais os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal emendá-lo como bem entendessem, já que a tanto não os autorizava o poder que lhes veio conferido pela “**Lex Major**”, obrigados que estão a observar rigorosamente os **limites** que a própria Carta estabeleceu e sobre os quais o Impetrante já discorreu, deles extraíndo a luminar assertiva de **KELSEN** que serviu de preâmbulo à presente impetração.

Por isso, aceitar que se emende e se altere a Constituição Federal toda vez que for do interesse do governo central

é o mesmo que desconsiderar a rigidez de suas normas e princípios, máxime aqueles promulgados para a garantia e segurança da própria Federação.

Ora, dispondo a Lei Fundamental que **não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a eliminar a forma federativa de Estado** (artigo 60, § 4º, I), jamais se poderia emendá-la a fim de incluir dispositivo que, mesmo indiretamente, tendesse a dissolver a Federação, tal como vem de ocorrer com a Emenda nº 3/93, através da exclusão da imunidade tributária recíproca, que como se disse **anula e compromete a igualdade jurídica entre as pessoas constitucionais**.

Tratando-se, na espécie, de uma das chamadas **cláusulas pétreas** inseridas na Carta Magna - a par de outras já expressamente referidas no presente "mandamus" - **a indissolubilidade da Federação**, afirmada em seu artigo 1º, não pode ser violada sequer por via oblíqua, sendo forçoso reconhecer que a pretensão da União, de submeter os Estados e os Municípios à imposição do IPMF, constitui fator de **desagregação entre os entes políticos** e contraria, frontalmente, o objetivo de uni-los indis-

soluvelmente, como foi o desejo do Poder Constituinte originário.

Aliada a todos os demais argumentos jurídicos elencados nesta impetração, é justamente essa impossibilidade de afastar a imunidade tributária recíproca que confere sustentação ao direito invocado neste "mandamus" e que se aguarda seja reconhecido com a concessão **liminar** da ordem rogada, para os devidos fins.

#### IV - DO PEDIDO

Destarte, demonstrada cabalmente a inconstitucionalidade da exigência tributária aqui enfocada, bem como a impossibilidade de recolhimento do imposto em causa, é a presente para respeitosamente requerer a V.Exª se digne

a) conceder a **liminar** e mandar expedir **ofícios** às agências bancárias retro listadas, a fim de não ser retido nem recolhido qualquer valor a título de IPMF nas contas do Município de São Paulo, até determinação em contrário desse D. Juízo;

b) ordenar a notificação do I. Impetrado, à Avenida Prestes Maia, n. 737, nesta Capital, a fim de que preste,

no prazo legal, as informações que tiver;

c) conceder, após os trâmites legais, a final e em definitivo, a segurança impetrada, para obstar de vez os ilegítimos efeitos do ato impugnado, com o conseqüente reconhecimento do direito líquido e certo do Município de São Paulo em não se sujeitar ao IPMF, por força não apenas da imunidade recíproca estampada no artigo 150, VI, "a", da Lei Fundamental - cuja suspensão, mediante Emenda, é manifestamente inconstitucional - mas também pela convergência de todos os fundamentos e pressupostos constitucionais e fáticos que o protegem, os quais, com justificável exaustão, reconheça-se, foram aqui desenvolvidos.

Termos em que, D. R. e A. esta, com os inclusos documentos, dando-se-lhe o valor de CR\$100.000,00 (cem mil cruzeiros reais),

P. deferimento

São Paulo, de agosto de 1993.

**JOSÉ RUBENS CAMPANA**  
*Procurador - FISC/PGM*

**FRANCISCO J. MACEDO COSTA**

*Procurador - FISC/PGM*

**DEFERIMENTO DA MEDIDA LIMINAR**

19ª Vara Federal da Seção Judiciária de São Paulo

Mandado de Segurança - autos nº 93.0021750-0

**Impetrante: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

**Impetrados: DELEGADO DA RECEITA FEDERAL EM SÃO PAULO - CENTRO/NORTE, DELEGADO DA RECEITA FEDERAL EM SÃO PAULO/OESTE E DELEGADO DA RECEITA FEDERAL EM SÃO PAULO/SUL.**

Vistos, etc.

*O impetrante aforou o vertente "mandamus" contra ato das autoridades coatoras que apontou na vestibular, consistente na exigência de retenção do Imposto Provisório Sobre Movimentação Financeira - IPMF, instituído pela Emenda Constitucional nº 03 de 17.03.93, e Lei Complementar nº 77, de 13.07.93, a partir de 25*

de agosto de 1993 até 31 de dezembro de 1994.

*Pleiteou a concessão de medida liminar para suspender a exigibilidade do crédito tributário e, afinal, a concessão definitiva da segurança com o reconhecimento “incidenter tantum” da inconstitucionalidade do tributo hostilizado, fulcrado nos diversos argumentos elencados na peça proemial, a fim de que reste afastada essa exação fiscal.*

*Colho alguns dos aspectos suscitados pelo impetrante, no sentido de ter sido a Carta vulnerada, para vislumbrar a presença dos requisitos inarredáveis ao deferimento da medida acautelatória colimada.*

*O “fumus boni iuris” se manifesta no ponto em que o princípio da imunidade recíproca de impostos entre as pessoas políticas, prevista na letra “a”, do inciso VI, do artigo 150 da Constituição, afigura-se princípio tributário assentado na isonomia dos entes constitucionais, verdadeiro pilar do arcabouço federativo dos Estados-Membros e Municípios, estes dotados de autonomia: política, normativa, administrativa e fi-*

*nanceira.*

*Assim, esse princípio não pode ser abolido, sob pena de se colocar em risco a sobrevivência da unidade política demandante, em razão de tributo federal que vem onerar seu patrimônio, de sorte a embaraçar os meios de ação de sua órbita competencial, dirigidos ao interesse público. Nesse sentido, há limitação material explícita à emenda constitucional tendente à extinção da forma federativa de Estado (artigo 60, parágrafo 4º, inciso I da Lex).*

*De outra parte, cumpre ressaltar que o inciso I, do parágrafo 5º e o parágrafo 8º do artigo 165 da Constituição estabelecem a indispensabilidade da inclusão no orçamento anual de todas as receitas e despesas pelos entes públicos, vedadas as despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (artigo 167, inciso II), salvo os especiais ou extraordinários, em hipóteses específicas (artigo 167, parágrafos 2º e 3º), entre as quais não se acha aquela ora focada.*

*No que pertine ao “periculum in mora”, acha-se presente, eis que o tributo impugnado está na iminência de*

*ser retido pelas instituições financeiras, a partir do dia 26 de agosto próximo.*

*Posto isso, **DEFIRO MEDIDA LIMINAR** para suspender a exigibilidade do IPMF, independentemente de garantia judicial, ante a presunção de solvabilidade do Município de São Paulo, e determino aos impetrados que se abstenham da cobrança dessa exação tributária, podendo, entretanto, proceder a todos os atos administrativos, tendentes à constituição de seu eventual crédito, até o julgamento desta demanda.*

*Oficiem-se as instituições financeiras indicadas na prefacial, com urgência.*

*Notifiquem-se as autoridades impetradas para prestarem informações em 10 (dez) dias.*

*Após, ao Ministério Público Federal.*

*Em seguida, voltem conclusos para sentença.*

*I.*

*São Paulo, 23 de agosto de 1993.*

*VERA LÚCIA R. S. JUCOVSKY  
Juíza Federal Substituta em exercício na 19ª Vara*

**LICITAÇÕES E CONTRATOS  
ADMINISTRATIVOS**

**ESTUDOS E PARECERES SOBRE A LEI FEDERAL Nº 8.666  
DE 21 DE JUNHO DE 1993**

**RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO**

**Portaria Intersecretarial 140/93/SMA-SJ**

O Grupo de Trabalho constituído para realizar estudos sobre a Lei Federal nº 8666, de 21 de junho de 1993, bem como, verificar os aspectos de sua abrangência e aplicabilidade no âmbito do Município de São Paulo, estabeleceu, como meta final do seu trabalho, a fixação de orientação e estabelecimento de recomendações práticas para atender a situações emergenciais de licitações ou contratações a serem proximamente realizadas no Município, ainda sob o impacto do advento da nova legislação federal na matéria e da imensa série de dúvidas por ela geradas.

O aprofundamento das questões, suscitadas pelo novo tratamento legislativo da matéria, poderá ser feito quando dos trabalhos para a elaboração de uma nova lei municipal de licitações e contratos, adaptada às normas gerais fixadas na lei federal.

O trabalho desenvolvido dividiu-se em várias fases, a saber:

- exame comparativo da Lei Federal nº 8666/93, com o decreto lei nº 2300, de 21 de novembro de 1986 por ela revogado, e com a lei municipal nº 10.544, de 31 de maio de 1988;
- reuniões com membros da Secretaria de Finanças para análise e discussões sobre temas de competência daquela Secretaria, constantes da lei federal;
- estudos das normas penais estabelecidas na lei 8666/93, de vigência e aplicabilidade imediata irrefutáveis, e sua repercussão na interpretação das normas administrativas contidas no mesmo texto legal;

- estabelecimento de recomendações preliminares de ordem prática, independentemente de posicionamento quanto a questões polêmicas, ainda não pacificadas no grupo.

**CONSIDERAÇÕES  
PRELIMINARES DA LEI FEDERAL  
- NATUREZA, VIGÊNCIA E  
APLICABILIDADE AO MUNICÍPIO**

A lei federal 8666/93 veio concretizar a competência legislativa privativa da União prevista no artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, nestes termos:

“Art. 22 - Compete privativamente à União legislar sobre:

.....  
XXVII - normas gerais de licitação e contratação em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle”.

A inadequação técnica da inclusão, no campo da competência **privati-**

**va, de normas gerais** de licitação e contratação, já foi apontada por Fernanda Dias Menezes de Almeida, em sua obra “Competências na Constituição de 1988” - Editora Atlas SP. 1991 - p.111, sustentando que “deveriam ter figurado entre as matérias objeto de competência legislativa concorrente, arroladas no art. 24, aquelas que, impropriamente, constaram nos incisos IX; XXI; XXIV e XXVII do artigo 22” (no mesmo sentido, Alice Gonçalves Borges, in “Normas Gerais No Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos” - RT - SP - 1991 - p.22).

A falha técnica registrada já levou à interpretação errônea da Constituição, exatamente no tema licitação e contratos, em exemplo invocado pela autora, repetido agora em parecer publicado no DOE de 2 de julho de 1993 p.91. Questiona-se ali, a falta de lei complementar federal, que autorizasse o Estado a legislar sobre a matéria, a teor do parágrafo único, do art. 22, da Constituição Federal.

Na verdade, trata-se de matéria legislativa concorrente, cabendo aos Estados e Municípios, por direito próprio, exercer a competência legislativa

suplementar, quando à União competir apenas a normatividade geral. Ou, no dizer de José Afonso da Silva, em seu “Curso de Direito Constitucional Positivo” - RT - SP 1989 - 5ª edição - p.434, “a competência da União para legislar sobre **normas gerais** não exclui (na verdade até pressupõe) a competência suplementar...”

De resto, como já pacificado na doutrina, tratam-se de leis de natureza eminentemente administrativa, razão pela qual não poderia mesmo ser afastada a competência das demais entidades para legislar sobre a matéria, na preservação de suas autonomias.

Assentado esse ponto cumpre, porém, analisar o efeito conferido pela Constituição à norma geral editada pela União em matéria legislativa da competência concorrente - leia-se aqui a competência concorrente não-cumulativa, ou limitada, segundo abalizada classificação doutrinária - quando encontra vigentes estaduais e municipais a ela contrárias:

“Art. 24 - .....

.....  
§ 4º - A superveniência da lei federal sobre normas gerais

suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária”.

Embora aí só haja referência ao Estado, esse dispositivo abrange também o Município, que é titular, por igual, da competência suplementar, nos termos do artigo 30, II, da Constituição Federal, consoante já sustentado pela doutrina (José Afonso da Silva, Fernanda Dias de Almeida, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e outros).

A questão se resolve, como expõe José Afonso da Silva, não pela revogação da lei estadual (ou municipal) no seu aspecto contraditório, mas pela perda da sua aplicabilidade, porque fica com a eficácia suspensa (ob.cit. p.435).

A rigor, isso deveria ocorrer de imediato: a lei federal superveniente corta a eficácia da lei local. Esse efeito depende, entretanto, da solução de outras questões, sendo uma delas a relativa à vigência da lei federal segundo suas próprias disposições, e, outra, à identificação da contrariedade, ligada, por sua vez, à questão da identificação das **normas gerais**.

De uma forma simples, poder-se-ia dizer que a lei federal entrou em vigor na data de sua publicação, nos termos expressos do seu artigo 124, tendo, a partir daí, operado os seus efeitos, lamentando-se a inexistência de um período de “vacatio legis” suficiente para que as demais entidades pudessem editar suas leis em conformidade com suas disposições gerais.

Entretanto, o art. 118 determina que “Os estados, Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nessa lei”. Se fosse auto-aplicável a lei federal, despicienda seria essa norma.

Uma norma só é aplicável na medida em que é eficaz. E a eficácia das “normas gerais” é limitada, eis que, consistindo em regras fundamentais, diretrizes, princípios básicos subordinadores de outro direito, necessitam de normação ulterior, para a sua aplicabilidade.

Compete, pois, ao legislador municipal a complementação do que foi iniciado, em atendimento às peculiarida-

des locais.

A falta de fixação do prazo para essa adaptação resolve-se pela orientação jurisprudencial no sentido de que, inexistente prazo legal, deve observar-se, para a prática do ato determinado, o “prazo razoável”. O prazo considerado razoável pela própria Constituição Federal situa-se entre seis a doze meses, para a elaboração da Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município (art. 11 e seu parágrafo único do ADCT) podendo, portanto, serem esses considerados os prazos máximos a serem observados.

### O PROBLEMA DAS NORMAS GERAIS

A necessidade de o legislador federal editar normas especiais, de âmbito federal, aplicáveis apenas à União e às suas entidades, fêz com que se persistisse na falta de técnica legislativa de que já se ressentia o antecessor Decreto-Lei 2300/86, ou seja, a inserção, num mesmo texto legal, de normas gerais e de normas específicas, sem qualquer distinção entre umas e outras.

O propósito de uniformizar princí-

pios em todo o território nacional não afasta, nem poderia afastar, como já se apontou, dada a natureza eminentemente administrativa dessas normas, a competência das entidades autônomas para legislar, atendendo suas peculiaridades e especificidades.

Seria solução simplista sustentar-se a adoção completa e a aplicação total e imediata da lei federal 8666/93. Tal não se faria, porém, sem o sacrifício da própria autonomia, demonstrando-se tolerância excessiva ante uma inconstitucional invasão de competência, numa atitude que Celso Antonio Bandeira de Mello já denominou “a exemplar docilidade em acatar as tendências centralizadoras...” (Elementos de Direito Administrativo - 2ª edição, 2ª tiragem - RT.1991 - SP - p.159).

Nesse passo, cumpre transcrever decisão do Colégio Nacional dos Procuradores Gerais dos Estados e do Distrito Federal veiculada no Jornal “O Estado de São Paulo” de 9/8/93:

“LICITAÇÕES - PROCURADORES DOS ESTADOS CRITICAM NOVA LEGISLA-

ÇÃO:

BRASÍLIA - Pouco mais de um mês depois de entrar em vigência, a lei que pune com maior rigor as irregularidades, nos processos de licitação, enfrenta um movimento nacional contra sua adoção. Os procuradores-gerais dos Estados e do Distrito Federal querem que os governadores sugiram ao presidente Itamar Franco a edição de uma medida provisória suspendendo temporariamente os efeitos da nova lei de licitações, a 8666, que passou a vigorar em 22 de junho.

‘A lei é excessivamente burocrática, invade a competência dos Estados de se auto-organizarem e, portanto, fere a autonomia garantida pela Constituição’, afirmou ontem o procurador-geral do Rio Grande do Sul, Gabriel Fadel, presidente do Colégio Nacional dos Procuradores - Gerais, após reunião técnica com representantes de 17 Estados para avaliar a lei. Eles constataram que, por conta da nova

legislação, as licitações estão praticamente paralisadas em todos os Estados.

Caso o presidente Itamar Franco se recuse a editar uma medida provisória que preservaria apenas a parte penal da Lei 8666, os procuradores-gerais vão sugerir, então, que os governadores entrem com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF), na tentativa de derrubá-la. Nos próximos dias as procuradorias nos Estados vão analisar detalhadamente a Lei 8666, para verificar quais os artigos que, de fato, ferem a autonomia estadual. 'O governo federal só tem competência para editar normas gerais de procedimento administrativo, as especificidades são estabelecidas pelos Estados e municípios', argumenta Fadel. Ele diz que a própria Secretaria de Administração Federal e também a Advocacia-Geral da União estão encontrando dificuldades técnicas e jurídicas para aplicar

a 8666."

A identificação das normas gerais não constitui, porém, tarefa fácil.

Toshio Mukai, in "Estatutos Jurídicos de Licitações e Contratos Administrativos", 2ª ed. Saraiva - 1990 - ps. 13 a 15, identifica, no Dec. Lei 2.300/86, 21 normas gerais sobre licitação e 18 sobre contratos, todas subordinadas a dois aspectos principais: a) aquelas que dizem respeito à salvaguarda dos princípios da licitação; b) aquelas que atendem à uniformização mínima das normas em nível nacional.

Alice Gonzales Borges segue mais ou menos a mesma tese ampla, apontando, como normas gerais: 1) as de enunciação e desenvolvimento de princípios; 2) as normas gerais de aplicação, quando conveniente o tratamento uniforme em todo o território nacional; 3) normas gerais de competência privativa federal; 4) normas gerais de direito administrativo (ob. cit. p.47 a 73).

Diógenes Gasparini, por sua vez, entende que as normas gerais são apenas as principiológicas, apontando pois:

a obrigatoriedade de licitação para os negócios de interesse das pessoas públicas e governamentais, a obrigatoriedade de buscar a melhor proposta e a observância dos princípios que regem a licitação (Direito Administrativo - Saraiwa - 1989 - SP - p. 210).

O Tribunal de Contas do Município fez publicar, no DOM de 06.08.93, matéria da lavra do Presidente do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás que, apesar da conclamação dos municipalistas, não se detém a identificar, na lei federal, as normas gerais:

“No campo do Direito a Licitação é um procedimento totalmente administrativo com o objetivo único de escolher entre os interessados que se apresentarem ao certame ditado por critérios atempadamente estabelecidos após a conveniente divulgação com o objetivo claro e certo de, no futuro, obter fornecimento de bens, obras ou serviços daqueles que apresentarem propostas mais vantajosas à Administração Pública.

Para o Mestre Celso Antonio Bandeira de Mello, ‘licitação é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados’.

A reforma administrativa de 1967 realizada pelo Governo Federal através do Decreto-Lei 200, de 25.02.67, contemplou a partir de seu artigo 125 até o art. 144, do título XII, as normas relativas a Licitações para compras, obras, serviços e alienações. Estas disposições prevaleceram até a edição em 21 de novembro de 1986, do Decreto-Lei nº 2300, que trouxe inicialmente inúmeras dúvidas, somente dirimidas após as modificações que foram introduzidas em 24.07.87 e

16.09.87, pelos Decretos-Leis nºs 2.348 e 2.360, respectivamente. Esta legislação ultrapassou até a barreira determinada pela Carta brasileira de 1988, isto porque a discussão acadêmica foi afastada definitivamente pelo art. 22, XXVII CF, que diz ser da competência privativa da União legislar sobre “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle”.

Os doutrinadores têm debruçado com muita assiduidade sobre o conceito de normas gerais e a esmagadora maioria conclui que são elas regras fundamentais sobre determinado assunto. Vale ressaltar aqui o ensinamento do saudoso Professor Carvalho Pinto, ex-governador do Estado de São Paulo, que apregoa ‘normas gerais não são apenas as regras fundamentais, como também as que

importem em pormenores ou desdobramentos detalhados, desde que constituam complementos indissociáveis dos primeiros. Por outro lado, não é a lei que confere a generalização de um princípio, de um instituto ou de uma situação, mas, ao contrário, a possibilidade dessa generalização é que depende de apresentar o princípio em sua substância, os caracteres jurídicos capazes de defini-lo como geral e de filiá-lo à previsão da Carta Magna’ (c/Normas de Direito Financeiro nº 1, p.85).

Já o Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho ensina que ‘a Constituição confere à União apenas e tão somente competência para adotar normas gerais. Isto significa que, nas matérias que enumera, não é dado à União mais do que fixar certos princípios, certas normas uniformes, certas diretrizes’ (Comentários à Constituição Brasileira, 3ª ed. p. 85). Do exposto acima é de fácil deslinde concluir que os Estados, o Distrito Federal e os Mu-

nicípios têm o poder de produzir legislação sobre normas licitatórias e contratos administrativos desde que respeitem **in totum** as normas gerais ditas pela Legislação Federal no caso atualmente a lei nº 8666, de 22.06.93.

O Município, a partir da Constituição de 88, ganhou o **status** de unidade da federação pois em seu artigo 1º a Carta reza:

‘Art. 1º A República Federativa do Brasil formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos;

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Ainda mais a competência municipal de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I da C.F.) leva à ingente conclusão de que a lei de licitação é de interesse local no

caso de a lei federal não atender às suas peculiaridades. No entanto, é claro que não haverá eficácia da lei municipal naquilo que contrariar a lei maior.

É preciso sempre que os executivos e legislativos municipais atentem para todos os ângulos da legislação municipal, colocando presentes, com muita responsabilidade, os princípios da licitação, que segundo o Professor Raul Armando Mendes são os seguintes: ‘Igualdade, Publicidade, Probidade Administrativa, Vinculação ao Instrumento Convocatório, Julgamento Objetivo e Princípios Correlatos’.

Por derradeiro é imprescindível sempre se ter em mente que toda licitação só é válida se retratar real benefício ao poder público obedecendo a economicidade, ou seja, a relação custo/benefício, ficando acima de todo e qualquer interesse o maior deles que é o interesse público.

Os atos administrativos, principalmente na área municipal,

hão de estar sempre cristalinos, transparentes e corretos, pois é no município que deve começar o exemplo a ser dado a toda a nação de que com recursos bem administrados, aplicados com seriedade e responsabilidade, o nosso país chegará em breve ao primeiro mundo e o povo lembrará como fato do passado a afirmação de que o brasileiro só vive de esperança. Municipalistas, uni-vos para que a geração futura não mais tenha que viver sempre enfrentando crises, pois o Município e o Estado são as estrelas que brilham nessa imensa escuridão.”

A matéria, como se vê, é polêmica, não pretendendo o grupo pacificá-la em curto espaço de tempo, tendo em conta a meta à qual se direcionou.

### **A IMPORTÂNCIA DAS NORMAS PENAIS**

A interpretação das normas penais deve balizar a interpretação das demais normas inscritas na Lei Federal 8666/93.

Não há discussão possível sobre o fato de serem as normas penais de competência privativa plena da União e de aplicação imediata.

Em razão disso, não é relevante, *verbi gratia*, apontar-se a natureza meramente exemplificativa da enumeração das hipóteses de **inexigibilidade** de licitação efetuada no artigo 25, da lei federal. Qualquer análise ou interpretação nesse sentido cede ante o art. 89, que define como crime “dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei”. A inexigibilidade passa a ser taxativa, devendo estar prevista em alguma lei, para a descaracterização do crime ali previsto.

Ainda, constituindo crime, nos termos do artigo 92, “pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua apresentação”, de nada adianta a previsão do artigo 5º, que permite a elaboração de várias ordens cronológicas segundo cada fonte diferenciada de recursos. Caberá, portanto, à Secretaria de Finanças baixar normas quanto à numeração das faturas, de acordo com a ordem de sua apresentação no Tesouro, para pagamento na estrita observância dessa ordem. Qualquer interpre-

tação diversa conflitaria com o artigo 92 da lei, sujeitando o infrator às penas ali cominadas.

Essas considerações levaram o grupo a iniciar as recomendações de ordem prática com posturas alusivas à parte penal da lei, à qual devem estar atentos todos os servidores envolvidos com licitações e contratos, dada a gravidade das consequências que decorrem do seu descumprimento.

Ainda, dado o caráter incontroverso de “normas gerais” de alguns dispositivos da lei federal, resolveu recomendar sua aplicação, antes mesmo que o legislador municipal se pronuncie sobre a matéria.

## **RECOMENDAÇÕES PRELIMINARES DE ORDEM PRÁTICA**

### **1 - Normas Penais**

As normas penais, cujas disposições gerais encontram-se nos arts. 81 a 85 e especiais nos artigos 89 a 99, são de aplicação imediata, devendo ser atentamente observadas por todos os ser-

vidores envolvidos em licitações e contratos.

No caso de dúvida entre o corpo da lei e as normas penais, prevalecem essas últimas, tal como estão escritas.

### **2 - Licitações e contratos não abrangidos pela lei**

A lei federal 8666/93 não se aplica, ainda quando recomendável sua aplicação, às licitações já instauradas e aos contratos delas decorrentes, por força do artigo 3º da lei, bem como aos contratos já assinados, decorrentes ou não de licitação (art. 121).

### **3 - Quem é obrigado a licitar**

O parágrafo único, do artigo 1º, da lei 8666/93, explicita estarem obrigados a licitar os órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Município.

### **4 - Contratações diretas**

Nessas contratações, deve ser observado o art. 89, da lei federal 8666/93, que estabelece constituir crime “dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade”.

Não há, pois, inovação possível em matéria de dispensa ou inexigibilidade, devendo o servidor ater-se ao constante na lei. Nos casos não previstos na Lei 10.544/88, mas previstos na lei federal, ou conflitantes com o disposto na Lei Federal submeter à Superior Administração, para decisão, caso a caso, ouvindo-se sempre a PGM.

As formalidades a serem observadas são:

a) comunicação da dispensa à autoridade superior em cinco dias, para ratificação;

b) publicação no DOM;

#### 5 - Superfaturamento

O servidor deve prevenir-se da ulterior acusação de **superfaturamento**, nas contratações diretas, - para não sofrer as consequências previstas no arti-

go 25, §2º, - mediante consultas, pesquisas, e o que mais julgar conveniente. Se não houver parâmetros, solicitar, ao próprio contratado, uma declaração, no sentido de ser o preço por ele usualmente cobrado no mercado, tudo fazendo constar do respectivo processo.

#### 6 - Atualização Monetária

Incluir no Edital, a atualização monetária dos valores a serem pagos, de acordo com normas a serem fixadas por SF no tocante aos critérios e índices a serem utilizados, suprimindo-se qualquer alusão a reajustes financeiros previstos nas Portarias anteriores daquela Secretaria.

#### 7 - Submissão às Normas Penais como Cláusula do Edital

Incluir no Edital, para conhecimento de todos, a submissão da licitação às normas penais previstas na lei federal 8666/93.

#### 8 - Modalidades de Licitação

Observar, os requisitos estabelecidos no art. 22, da Lei Federal,

para cada uma das modalidades de licitação. Estabelecendo a Constituição Federal que “todas as modalidades de licitação” estão debaixo da regulamentação geral da União, não é possível ampliar as modalidades previstas ou, por qualquer forma, modificar-lhes o conceito jurídico.

#### 9 - Valores das Modalidades e Limites de Dispensa

Observar os valores estabelecidos pela lei federal e as atualizações baixadas por SF. Não são recomendáveis contradições com a Lei Federal no aspecto dos valores, no caso de São Paulo, embora outros Municípios possam contestá-los.

#### 10 - Publicidade dos Atos Convocatórios

Continuar realizando as publicações no DOM e em jornal de grande circulação, observando-se os arts. 52 e 54 da Lei 10.544/88.

#### 11 - Reserva de Recursos

É necessária reserva de recursos para o exercício financeiro em curso.

#### 12 - Duração dos Contratos

Até que norma municipal disponha sobre o assunto, é aconselhável firmar contratos com duração máxima de um ano, prorrogável por igual período, uma única vez.

#### 13 - Plano Plurianual

Devem ser inseridos no plano plurianual ou em lei especial não só os projetos, mas tudo aquilo que necessitar duração superior a um ano para a sua execução.

#### 14 - Atas de Registro de Preços

Cópias das atas de registros de preços firmadas pelas várias unidades da Prefeitura devem ser encaminhadas ao DEMAT, para controle e publicação dos preços registrados.

14.1 - Somente utilizar a Ata após consulta a DEMAT, para aferir se o preço está ou não superfaturado.

14.2 - As Atas não podem ter validade superior a um ano.

#### 15 - Princípio da ampla defesa

Observar sempre a legislação mais ampliativa quanto aos direitos de defesa.

16 - CND

Apesar de a lei federal dispensar a apresentação do CND nos casos de convite, concurso, leilão e fornecimento de bens para pronta entrega (art. 32, 1º), continuar observando a lei municipal 10.544/88 até normaçoão ulterior.

17 - Habilitação

Os incisos I a IV do art. 27 da lei federal obedecem rigorosamente o permissivo constitucional, inexistindo possibilidade jurídica de qualquer ampliação. Não mais podem ser exigidos os requisitos estabelecidos pela Lei Municipal 11.250/92 publicada no DOM de 17.02.93 quanto à segurança e medicina do trabalho.

18 - ADMINISTRAÇÃO CONTRATADA E PREÇO BASE

Até que o legislador municipal se pronuncie sobre a matéria, deve-se evitar a adoção do regime de execução de obras e serviços "por administração contratada" (em razão do veto do art. 10, inciso II, alínea 'c') e o tipo de licitação pelo "preço base",

suprimido pelo art. 45, § 1º, da lei federal.

19 - CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DE PREÇO GLOBAL E UNITÁRIO

Convém seja sempre o de mercado. Nas compras, o menor preço será sempre admissível.

20 - REGIME DE ADIANTAMENTO

Por falta de técnica, a lei federal, como seu antecessor Decreto-Lei 2300/86, referem-se a compras de pronto pagamento esquecendo-se dos serviços, sem justificativa para tanto. Mais perfeita é a Lei Municipal 10.544/88, que se refere a pequenas **despesas** para pronto pagamento (art. 76, § 1º), mais de acordo com a natureza financeira da norma. Observar a lei municipal.

21 - Competências da Secretaria das Finanças

21.1 - Baixar atos de atualização dos valores das modalidades de licitações e de limites de dispensa;

21.2 - Estabelecer critérios e índices de atualização monetária, a serem

observados por toda a Prefeitura, dos valores a serem pagos (art. 40, XIV, 'c');

21.3 - Definir a data final de cada período de aferição - atestado, medição aprovada, etc. - prevista no art. 40, XV, 'a';

21.4 - Estabelecer prazo para pagamento não superior a 30 dias a partir da data final definida;

21.5 - Estabelecer compensações financeiras por eventuais atrasos;

21.6 - Estabelecer descontos por antecipação de pagamentos;

21.7 - Numerar as faturas de acordo com a sua ordem de apresentação e pagar em estrita observância a essa ordem;

21.8 - Baixar os atos e portarias necessárias para o cumprimento de suas competências.

Observação - O art. 40 refere-se à data final de aferição e o seu § 3º que, na realidade, está fora de lugar, pois deveria acompanhar o art. 55, refere-se à data do adimplemento das obrigações. A incompatibilidade entre os dois dispositivos resolve-se em favor do primeiro - data de aferição a ser definida - porquanto são as cláusulas do Edital que vinculam o contrato e não o contrário.

Essas são as recomendações práti-

cas que entendemos convenientes, para possibilitar a execução e o desenvolvimento normal de licitações e contratos, no Município de São Paulo, aguardando, do legislador municipal, o desate definitivo da matéria.

#### A COMISSÃO

■ ANTONIO CLARET MACIEL DOS SANTOS

■ ARABELA MARIA SAMPAIO DE CASTRO

■ CARLOS TADEU GAGLIARDI

■ CLÉLIA RODRIGUES MARTHO GONÇALVES

■ HELOISA HELENA M.KROMBERG

■ MAGADAR ROSÁLIA COSTA BRIGUET

■ MÁRCIA HELOISA PEREIRA DA SILVA BUCCOLO

■ NEYDE FALCO PIRES CORREA

■ REILDA MEIRA SCHAIN

Transcrição do Ofício assinado pelo Sr. Secretário dos Negócios Jurídicos e pelo Sr. Secretário da Administração e encaminhado ao Sr. Secretário do Governo Municipal, relativamente às conclusões oferecidas pelo Grupo de Trabalho.

São Paulo, 13 de agosto de 1993.

Ofício nº 564/93-SJ.G.

Senhor Secretário

Submetemos à consideração de Vossa Excelência as conclusões oferecidas pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria Intersecretarial nº 140/93-SMA/SJ para o Estudo da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e sua aplicabilidade nas licitações e contratos realizados pela Municipalidade de São Paulo.

As recomendações práticas apresentadas pelo Grupo, a nosso ver, equacionam as dívidas iniciais relativas à aplicação do recente diploma federal e os parâmetros para a execução e o desenvolvimento das licitações e contratos no âmbito municipal.

Dessa forma, após apreciação de Vossa Excelência, sugerimos que as recomendações encaminhadas sejam enviadas, através de ofício-circular, às Secretarias interessadas e às autarquias municipais.

Ao ensejo, apresentamos-lhe protestos de elevada estima e consideração.

**CORNÉLIO VIEIRA DE  
MORAIS JÚNIOR**

Secretário dos Negócios  
Jurídicos

**JOSÉ EDUARDO FADUL**

Secretário Municipal da  
Administração

PARECER

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFORMÁTICA - LICITAÇÃO

JOSÉ CARLOS PERES DE SOUZA  
PROCURADOR AJC - PGM

E M E N T A

**SERVIÇOS DE INFORMÁTICA - CONTRATAÇÃO DIRETA ENTRE  
SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA - APLICABILIDADE DO ART. 24, XVI  
DA LEI Nº 8666/93, ACRESCIDO PELA MP Nº 351/93**

Somos consultados sobre a obrigatoriedade de licitação para a contratação de serviços de informática utilizados pela COHAB-SP.

Decorre o questionamento em razão do entendimento da sua Superintendência Jurídica de que nova contratação não poderia ser realizada diretamente com a PRODAM.

Isto porque, é seu entendimento, que o disposto na Medida Provisória nº 351/93 de 16 de setembro de 1993, acrescentando o inciso XVI ao artigo 24 da Lei nº 8666/93 só permitiu a dispensa de licitação na prestação de serviços de informática **“a pessoa jurídica de direito público interno por órgãos ou entidades que integrem a Administração Pública criados para esse**

**fim específico”**, não valendo, tal dispensa, para outra sociedade de economia mista.

Assim sendo, sustenta, também, a revogação total ou parcial do Decreto Municipal nº 22.556/86 pela Lei Federal e, se assim não fosse, outro Decreto, mais recente, o de nº 33.249 de 02 de junho de 1993, que criou o Conselho Municipal de Informática - CMI, estaria vigindo.

Eis a questão, sucintamente posta, para a qual, encaminharemos solução contrária, segundo o nosso entendimento.

Com efeito, a par da interpretação estritamente isolada emprestada ao dispositivo legal (art.24, XVI) não nos parece, data venia, ser a melhor.

A Lei nº 8666/93 veio regulamentar o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal fixando normas para licitação e contratos da **Administração Pública**.

A modificação, quanto ao âmbito de abrangência da lei nova em relação ao Decreto Lei 2.300/86 é evidente, pois, já no artigo 1º da legislação pretérita verificamos dirigir-se suas regras para licitações e contratações “no âmbito da Administração Federal centralizada e autárquica”. As demais entidades da Administração indireta, somente a ela subordinar-se-iam, enquanto não se editassem regulamentos próprios. Destinava-se, a legislação federal revogada, basicamente, à Administração Direta.

Ao contrário, a lei vigente vincula **toda** a Administração, sem qualquer distinção, porque regula a previsão constitucional do art. 37 e seu inciso XXI, onde não se verifica distinções para a administração direta, indireta ou fundacional, quando entende necessária a realização de licitação e a observância dos princípios fundamentais.

Ao consagrar a tese que já havia se consolidado na doutrina e na jurisprudência, a Constituição de 1988

determinou a submissão ao regime de direito público das entidades mantidas com recursos públicos. Para que não houvesse qualquer dúvida a respeito, a lei menciona diversas figuras, além das reconhecidamente integrantes da administração indireta, como “fundos especiais”, “fundações públicas” e as “demais entidades controladas direta ou indiretamente” pelo Estado (art.1º, parágrafo único).

Prevalecem as regras da nova lei às contratações mesmo quando não se caracterize juridicamente uma autarquia ou sociedade de economia mista. Cumprindo o mandamento constitucional, a lei afastou qualquer dúvida sobre figuras anômalas. Aplica-se o regime de licitação e contratações administrativas independentemente de sua estrutura jurídica; a dependência restringe-se à gestão de recursos públicos. Para incidir a lei é bastante que uma entidade pública controle a sociedade, fundação, fundo ou outra figura que a criatividade possa produzir.

Esse controle, fique claro, independe da titularidade de direitos de sócio ou da maioria do capital. Basta a situação de poder dirigir as atividades

da entidade, ainda que de modo indireto, e de orientar seu funcionamento.

Por isso tudo é que na seção II - Das Definições encontramos:-

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

.....  
.....

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

As definições legislativas são simplesmente estipulativas: destinam-se a identificação semântica das palavras utilizadas na lei. Sua importância revela-se quando se faz necessária a interpretação da lei. Os vocábulos relacionados, quando utilizados no texto da lei deverão ser interpretados coerentemente com a definição do artigo 6º.

Assim é que, por uma questão de estilo, procurou o legislador empregar

como sinônimo de “Administração Pública” a expressão “pessoa jurídica de direito público interno”.

Não olvidamos que o termo “pessoa jurídica de direito público interno” tem origem em nosso vetusto Código Civil, que nas disposições gerais a respeito das pessoas jurídicas, em seu artigo 14, considera como tal:

“I. A União. II. Cada um dos seus Estados e o Distrito Federal. III. Cada um dos Municípios legalmente constituídos”.

Ora, hodiernamente, a Constituição Federal, ao dispor sobre a Administração Pública (Capítulo VII), como falamos no início deste parecer, já relaciona a direta, indireta ou fundacional (art. 37).

Vale, nesta oportunidade, socorrer-se do ensinamento do Professor HELY LOPES MEIRELLES constante da obra “Direito Administrativo Brasileiro”, pag. 628, 15ª edição, onde reproduzimos o seguinte texto:

“Observamos que a Administração Pública não é propriamente constituída de servi-

ços, mas sim de **órgãos a serviço do Estado, na gestão de bens e interesses qualificados da comunidade**, o que nos permite concluir, com mais precisão, que no âmbito federal, a Administração Direta é o conjunto dos órgãos integrados na estrutura administrativa da União e a Administração Indireta é o conjunto dos entes (personalizados) que, vinculados a um Ministério, prestam serviços públicos ou de interesse público. Sob o aspecto funcional ou operacional, administração pública direta é a efetivada imediatamente pela União, através de seus órgãos próprios, e indireta é a realizada mediadamente, por meio dos entes a ela vinculados”.

“Mutatis Mutandis”, os conceitos acima são inteiramente aplicáveis aos Municípios.

Igualmente, não se pode desconhecer a lição de DIÓGENES GASPARINI, in “Direito Administrativo, edição 1989, pág. 27 que, ao conceituar tecnicamente o vocábulo “administração pública”,

amparado no ensinamento de Hely Lopes Meirelles, afirma:

“Desse modo, se grafada em minúsculas (administração pública), indica atividade administrativa ou função administrativa; se registrada em maiúscula (Administração Pública) significa Estado”.

De tudo quanto já se discorreu é possível afirmar que o instituto da licitação só se aplica à Administração Pública, e como tal, definido no artigo 6º, também, as personalidades jurídicas de direito privado sob controle do poder público, onde não teria propósito, nem cabimento o Estado licitar qualquer delegação a uma criatura sua. Se o de que se trata é de serviço público, não precisa convocar entes privados; daí o descabimento da idéia de licitação. Nenhuma entidade privada tem direito de exercer serviço público.

Em resumo, interpretação mais ampla permite concluir que, com amparo no artigo 24, inciso XVI, da Lei 8.666/93, a ela acrescido pela M.Provisória nº 351, de 16 de setembro de 1993, e combinado com o art. 64, inciso X, da lei municí-

pal nº 10.544/88, ainda vigente com a redação que lhe foi dada pela lei municipal nº 11.100 de 26.10.91, é perfeitamente legal a contratação direta dos serviços de informática pelas sociedades de economia mista, consideradas entidades públicas para os fins da lei de licitação, embora constituídas juridicamente como pessoas jurídicas de direito privado.

Em consequência dessa afirmativa, prejudicados ficam os demais questionamentos a respeito do Decreto Municipal nº 22.556/86 eis que inaplicáveis à situação posta.

Era o que nos cumpria dizer.

São Paulo, 13 de outubro de 1993.

PARECER

**APLICAÇÃO DO ARTIGO 5º DA LEI Nº 8.666 DE 21/06/93.  
ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS DE FATURAS.  
CAUTELAS DE NATUREZA PENAL**

**ANTONIO CLARET MACIEL DOS SANTOS  
PROCURADOR JUD/PGM**

Como se verifica, a nova Lei de Licitações no seu artigo 5º dispõe que o pagamento por parte da Administração Pública das “obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços” deverá obedecer estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades.

O descumprimento dessa disposição poderá tipificar o crime previsto no artigo 92 do mesmo Estatuto.

Extraí-se então que, salvo a presença da exceção (“relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada”) prevista no artigo 5º, a Administração Pública deverá pagar seus débitos obedecendo rigorosa ordem cronológica das datas de suas exigibilidades.

A ordem cronológica é de “datas de suas exigibilidades”, ou seja, a dívida deverá ser paga, sempre, na data de seu vencimento, de modo a evitar que aquela

que vencerá no último dia do mês, por exemplo, seja quitada em qualquer dia antes daquele, deixando impaga outra com vencimento anterior.

Se a Administração estabelecer, naturalmente, o pagamento de suas dívidas nas “datas de suas exigibilidades”, já estará, automaticamente, cumprindo a determinação legal de pagá-las de modo cronológico, pois cronológicos são os dias do mês.

Contudo, havendo mais de um vencimento no mesmo dia do mês, aí, sim, deverá a Administração respeitar a ordem cronológica de exibição do título a si, de modo que receberá primeiro quem chegou primeiro e daí por diante, sem qualquer preterição, quer pelo valor, quer pela origem, quer pelo titular do crédito. Será o sistema da ordem cronológica-dia.

E quando o documento comprobatório do débito chegar ao Tesouro já vencido?

Tal pergunta deveria inexistir, eis que o pressuposto é de que a Administração Pública zele por suas obrigações de pagar.

Contudo, num sistema de “caixa único” para pagar todos os débitos de um município como São Paulo, é inevitável a ocorrência de remessa de processos de pagamentos ao Tesouro com datas de vencimentos já verificadas. Ainda assim, essa prática deverá ser coibida e até mesmo punida.

Assim, cremos que uma segunda ordem cronológica de vencimentos já verificados, quando da **entrada do processo de pagamento no órgão pagador**, deverá ser estabelecida, registrada e cumprida.

Aquele que tem dezenas de dívidas vencidas fica, por assim dizer, livre para manipular o seu processo de pagamento futuro, podendo escolher valores, credores, datas de pagamento que melhor atendam sua realidade de caixa.

Contudo, a Administração Pública, a partir da Lei nº 8.666/93, não goza desse privilégio natural, devendo disciplinar o pagamento de suas contas vencidas mediante o estabelecimento de rigorosa ordem cronológica de entrada dos res-

pectivos processos de pagamento no Tesouro.

Recordamos que o objetivo do legislador foi a proibição do poder de manipulação do pagamento a favor deste ou daquele credor.

Daí que, mesmo diante de várias dívidas vencidas, a Administração Pública não ficará livre das peias da lei, ficando-lhe vedado qualquer comportamento no sentido de sentir-se livre para estabelecer regras próprias com o objetivo de ordenar o pagamento.

O mesmo legislador que exigiu que o pagamento seja efetuado por ordem cronológica de vencimento, considerando sua violação como crime, ao mesmo tempo dispôs que poderá haver antecipação do pagamento, mediante desconto (art. 40, inciso XIV, letra “d”).

A antecipação gera a quebra da ordem cronológica.

Mesmo assim, entendemos que a regra de maior força dentro desse contexto, e que deve prevalecer num confronto é aquela do art. 5º, ou seja, pagamento somente no vencimento. A an-

tecipação só poderá ocorrer se inexistirem vencimentos anteriores ao vencimento real da dívida antecipada, sob pena de se verificar violação à ordem cronológica que é a regra maior.

A pretensão inicial, em linhas gerais, cremos que se encontra bem delineada, devendo ser adaptada apenas no tocante ao tratamento a ser dado aos débitos vencidos, nos termos do parecer retro.

Por derradeiro, notamos que com o artigo 92, na parte em que considera crime “pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua apresentação”, não prevê a forma culposa para sua tipificação (negligência, imprudência, omissão), a configuração do delito só ocorrerá com a presença do dolo, ou seja, a vontade livre e manifesta de violar a ordem cronológica.

Esse é o nosso parecer.

São Paulo, 15 de outubro de 1.993.

**Transcrição de Informação assinada pelo Sr. Secretário dos Negócios Jurídicos e encaminhada ao Sr. Secretário das Finanças, relativamente à atuali-**

**zação financeira, prazo de pagamento e período de aferição**

SF. - Senhor Secretário

*Reencaminho o presente a essa d. Pasta, esclarecendo, preliminarmente, que a resposta à consulta formulada pelo ofício nº 1.819/93 - TES.G, já foi enviada a essa Secretaria em 29 de outubro p.p.*

*As questões versadas neste administrativo, especificamente no que tange à atualização financeira, prazo de pagamento e período de aferição, restaram devidamente equacionadas na Portaria nº 918/93-SF, cujo teor foi amplamente discutido e, a final aprovado, em reunião ocorrida aos 20 de outubro p.p., com a presença do Senhor Diretor do Departamento do Tesouro e da Assessoria Jurídica do Gabinete dessa Secretaria, além da Senhora Chefe da Assessoria Jurídico-Consultiva da PGM e da Assessoria deste Gabinete.*

São Paulo, de novembro de 1993.

**CORNÉLIO VIEIRA DE  
MORAIS JÚNIOR**  
Secretário dos Negócios  
Jurídicos

**INFORMATIVOS**

**ÍNTEGRA DA PALESTRA PROFERIDA PELA DRA. ANA CRISTINA MATTOS GARCIA ANDERSON, NO DIA 23 DE JUNHO DE 1993, POR OCASIÃO DO CURSO "PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR", REALIZADO NO AUDITÓRIO DO CENTRO DE ESTUDOS DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO-PGE, E QUE RECEBEU MENÇÃO NO BOLETIM INFORMATIVO Nº 1.**

**INSTAURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

**PORTARIA:** Tipos; Autoridade competente para a expedição; Limites; Forma; Publicidade obrigatória.

**ANA CRISTINA MATTOS GARCIA ANDERSON**

**Procuradora Municipal - PROCED**

Administrar a coisa pública não é tarefa fácil, como todos aqui bem sabemos, agentes que somos da Administração Pública. É muito diferente da administração privada pois, o artigo 37 da Constituição estabelece que: "A Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos pode-

res da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **LEGALIDADE, IMPERSONALIDADE, MORALIDADE e PUBLICIDADE**", entre outros elencados nos vinte e um incisos do artigo mencionado.

Ser funcionário público também não é fácil! Ao assumir um vínculo, permanente ou temporário com a Administração, deixamos de ser cidadãos comuns para ter, com essa mesma administração, obrigações de fazer e de não fazer. Os limites à atuação individual, pessoal dos servidores, estão expressos em Lei. Tais obrigações constituem-se em deveres (obrigações de fazer) e em proibições (de não fazer). Tais limites não são absolutamente negociáveis. O servidor público deve respeitá-los e, se não quiser fazê-lo, desligar-se da Administração.

A Administração Pública mantém sobre seus servidores uma supremacia especial, que os obriga a submeter-se à sua disciplina.

Toda vez que ocorre um fato irregular que venha ferir aqueles princípios básicos aos quais está a Administração Pú-

blica vinculada, ela tem a obrigação legal de agir, investigando-o para buscar eventual responsabilidade funcional pela ocorrência.

Da mesma forma, sempre que o servidor público infringe as normas disciplinares a ele impostas, praticando atos que extrapolem, não somente os limites colocados pela Lei à sua atuação individual, mas que venham a ferir os princípios básicos que norteiam a atividade administrativa, a Administração Pública deve agir, punindo o faltoso, com o que estará preservando o interesse público, a mola mestra das ações administrativas.

Temos aqui, de pronto, a divisão básica dos processos administrativos disciplinares: aqueles de natureza investigatória, que buscam definir os limites do fato irregular e identificar, dentre os servidores públicos nele envolvidos responsabilidades, que podem ser de ação ou omissão, e os processos administrativos disciplinares, através dos quais a Administração exercita sua pretensão punitiva, posto que somente têm início após a delimitação dos fatos e a identificação dos responsáveis.

Há que ser feita aqui uma distinção essencial, entre processo e procedimento. Na lição de Hely Lopes Meirelles, “processo é o conjunto de atos coordenados para obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo; procedimento é o modo de realização do processo, ou seja, o rito processual.” O que caracteriza o procedimento de um processo administrativo é o encadeamento de atos para a obtenção de uma decisão jurisdicional da Administração, ensina o mestre.

No processo administrativo disciplinar, a tal encadeamento de atos administrativos chama-se de fases que se constituem em: instauração, instrução, defesa - naqueles que comportam o contraditório - , relatório e julgamento.

Abro aqui um parenteses para esclarecer que os processos disciplinares que não comportam o contraditório são aqueles de natureza meramente investigatória. Nesses, não existe culpa formada, a Administração exerce seu poder para delimitar o fato irregular e verificar eventual responsabilidade funcional pelo mesmo. Não há que confundir-se tais processos com a ação inves-

tigatória da autoridade policial. Esta investiga ações tipificadas como crime, buscando encontrar seu autor, enquanto que o agente da administração busca encontrar responsabilidade de funcionário pela ação irregular, responsabilidade essa que pode ser, como já dissemos, comissiva ou omissiva. Evidente que, algumas vezes essas responsabilidades fundem-se em uma só pessoa. De qualquer forma, sempre que qualquer autoridade administrativa tome conhecimento de ocorrência que tipifique ou possa vir a tipificar-se como crime, sua responsabilidade é levar o fato ao conhecimento da autoridade policial, sem prejuízo da investigação administrativa. As atividades são complementares, não excludentes.

Os atos administrativos que, encadeados formam o processo disciplinar, são atos administrativos vinculados, ou seja aqueles em que a atuação do executivo se resume no atendimento das imposições legais, inexistindo a valoração política de oportunidade e conveniência. Aqui, a atitude do administrador confunde-se com a do juiz na aplicação da lei. Vale dizer que é vedado à autoridade administrativa ignorar a ocorrência de fato ou ato irregular, sem tomar providên-

cias no sentido de apurá-los e puní-los. Certo também que não pode utilizar o processo administrativo disciplinar como instrumento político de perseguição, por exemplo, pois os atos vinculados da administração são sujeitos à revisão pelo judiciário, que pode até anulá-los se inexistirem fundamentos legais para eles.

Os atos administrativos vinculados têm de conter determinados pressupostos para que sejam válidos e produzam os efeitos visados: **COMPETÊNCIA:** a competência para a prática do ato é a condição primeira de sua validade; competência é o poder atribuído aos agentes da administração resultante e delimitada por lei; a competência é deferida pela lei ao órgão público e, se as normas reguladoras da administração permitirem, pode ser delegada. **FINALIDADE:** não existe ato administrativo sem uma finalidade pública a ser atingida; tal finalidade é também delimitada pela Lei, evitando-se, assim, abuso ou desvio de poder; **FORMA:** para exteriorização do ato administrativo a forma é elemento essencial, indispensável à sua validade; inexistindo a formalidade, inexistente o ato; **MOTIVO:** é a situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato; no caso

do ato vinculado, deve ser expresso em lei, assim, o agente da administração, ao praticar o ato fica na obrigação de justificar a existência do motivo; **OBJETO:** o objetivo do ato administrativo deve ser a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à atuação do Poder Público; nesse sentido, o objeto é igual ao conteúdo do ato, através do qual a Administração manifesta seu poder e sua vontade.

A instauração do processo administrativo disciplinar é o primeiro ato vinculado do procedimento administrativo disciplinar. É o pontapé inicial do processo e, deve, como ato administrativo vinculado, obedecer a todos os pressupostos para que tenha validade e seja hábil para que a Administração atinja a finalidade desejada, qual seja, a solução do problema disciplinar em tela.

Passaremos, então a analisar a instauração do processo administrativo disciplinar sob o ponto de vista dos elementos essenciais que deve obrigatoriamente conter para sua validade:

**COMPETÊNCIA:** é competente para determinar a instauração do proces-

so disciplinar aquela autoridade a quem Lei define como tal. Geralmente é competente para determinar a instauração do processo administrativo disciplinar, a autoridade competente para aplicar a penalidade que dele decorrer, ou para instaurar o processo disciplinar punitivo decorrente de investigação a ser desenvolvida. “Como meio de apuração e punição, o processo disciplinar é instrumento de manifestação do poder disciplinar. Para sua instauração exige-se manifestação expressa dos funcionários detentores do aludido poder, conforme em lei definido e estabelecido”, é a lição de Fábio Alves Rosa. No âmbito da Municipalidade, a competência originária para a instauração de processos administrativos disciplinares é do Prefeito, que detém também a competência originária para aplicar penalidades. Tal competência, no entanto, permite delegação através de Lei específica. Atualmente, a Lei nº 10.182 de 30 de Outubro de 1986, que criou a Procuradoria Geral do Município e estruturou o Departamento de Procedimentos Disciplinares, delega, expressamente, ao Secretário de SJ competência para a instauração de todos os processos disciplinares, sejam eles de investigação ou de exercício da pretensão punitiva. A Lei dele-

gou, também ao Secretário, competência para a decisão: dos processos de investigação (o que é lógico, na medida em que detém competência para a instauração dos processos dele eventualmente decorrentes); daqueles instaurados em razão de faltas ao serviço, consecutivas e interpoladas e nos casos de ineficiência; pode também decidir os inquéritos instaurados em razão de outras irregularidades nos casos de absolvição e aplicação de penalidades decorrentes de desclassificação da falta, os de servidores em estágio probatório e aqueles que envolvem os admitidos. A decisão das irregularidades graves, ficaram para deliberação exclusiva do Prefeito. Uma particularidade interessante da instauração do processo administrativo disciplinar é que, a competência da instauração pode dividir-se entre aquela autoridade que a Lei declara competente e a Comissão Processante designada para a instrução. A autoridade determina e a Comissão, obedecendo a determinação recebida, procede à instauração de fato do processo, como primeiro ato de procedimento, complementando, na grande maioria das vezes, os pressupostos indispensáveis à validade do ato. Podemos inferir que, ao constituir a Comissão Processante ou, ao despachar o pro-

cesso a ser encaminhado à Comissão Processante Permanente, a autoridade competente delega tacitamente, aos prepostos que completarão a instrução do processo, competência para a necessária complementação dos termos da instauração. O prazo que tem a autoridade para determinar a instauração do processo disciplinar do exercício da pretensão punitiva, em minha opinião pessoal, é aquele fixado em Lei para a prescrição da punibilidade. Não há porque processar se existe a impossibilidade de punir! Nos procedimentos de investigação, tal prazo deve ser o menor possível, a contar da ciência, pela autoridade, do fato irregular, preservando-se, com tal celeridade, o direito de punir, se da investigação resultar delimitada e comprovada infração disciplinar.

**FINALIDADE:** a finalidade do processo administrativo disciplinar é investigar uma irregularidade, promovendo a individuação dos responsáveis por ela ou promover a punição de servidor público que tenha faltado a deveres ou infringido proibições. Não há outras finalidades possíveis para a instauração do processo disciplinar! O que se busca na instauração é exatamente a preservação dos princípios básicos da

Administração Pública, conforme definidos na Lei máxima (no caso de investigação) e a punição do servidor que deixou de cumprir as obrigações assumidas para com o poder público. Tudo o que refoge a tais finalidades é passível de invalidar a instauração determinada.

**FORMA:** a instauração pode assumir duas formas distintas: a primeira é a Portaria, exarada pela autoridade competente e que constitui Comissão Processante Especial para a apuração de determinado fato ou para o indiciamento de determinado indivíduo em processo disciplinar, em razão do cometimento de determinada infração; pode assumir também a forma de mero despacho da autoridade competente, nos casos em que existem Comissões Processantes Permanentes, previamente constituídas por Portaria, e que, automaticamente têm a obrigação de dar cumprimento à determinação. Para que o processo disciplinar seja iniciado, são necessários dois requisitos: o primeiro é a manifestação da autoridade que detém o poder disciplinar e o segundo, a indicação precisa dos motivos do processo. Estarão tais elementos reunidos em um único ato, na hipótese de expedição de Por-

taria pela autoridade; poderão con-substanciar-se em atos distintos, quando a autoridade simplesmente determina a instauração, deixando à Comissão encarregada da instrução, trazer para o processo os elementos necessários à perfeição do ato. Em qualquer das duas hipóteses, a publicidade é obrigatória, para que a decisão de instauração de processo administrativo disciplinar torne-se operante para as partes envolvidas no âmbito administrativo e gere consequências tendentes a atingir os objetivos a que a autoridade se propõe.

**MOTIVO:** a instauração do processo administrativo disciplinar deve ser fundada em motivos pré-estabelecidos ou definidos em Lei. Na instauração, tais motivos devem ficar extremamente claros, pois a sua enunciação é condição para a validade do ato. Normalmente, especialmente no âmbito municipal, a exposição de tais motivos é deixada à cargo da Comissão Processante encarregada da instrução. Na Municipalidade, ao receber o Processo com a determinação de instauração, a Comissão Processante, como seu primeiro e essencial ato, elabora Termo de Instauração (nos processos de investigação) ou Termo de Instauração e Indiciamento (naqueles que

visam a aplicação de penalidade) em que deve expor, de maneira ampla e cuidadosa, os motivos que levaram à instauração e os dispositivos legais que fundamentam tal motivo. Tal pressuposto é essencial porque, através dele é assegurado o cumprimento do mandamento constitucional da garantia da ampla defesa no processo. “É essencial que tal peça inicial descreva os fatos com suficiente especificidade, de modo a delimitar o objeto da controvérsia e a permitir a plenitude da defesa.

Processo com instauração imprecisa, quanto à qualificação do fato e sua ocorrência no tempo e no espaço, É NULO”, conforme a preciosa lição de Hely Lopes Meirelles. Tal responsabilidade é legada às Comissões Processantes que dela devem tomar consciência! A instauração errada ou imprecisa, muitas vezes desemboca na impossibilidade de punir, o que consiste em verdadeira tragédia para a Administração, em prejuízo do interesse público que se visa proteger. Além da descrição dos fatos ou atos a serem apurados, a instauração deve conter: 1) os elementos necessários à perfeita individuação do acusado (nome, registro funcional e Unidade de Lotação); 2) a figura legal caracterizada pelo comportamento descrito, deli-

mitando-se, inclusive, data e local da ocorrência; 3) os dispositivos legais violados e, por fim, 4) a penalidade cabível em decorrência da infração. A Lei Municipal 8989/79 (Estatuto), confere à Comissão Processante 05 dias para tal complementação da instauração, marcando-se, desta forma, o início do procedimento. Esse prazo é considerado de decadência de direito, ou seja, ultrapassado, decai a Municipalidade do direito de processar e, conseqüentemente, de punir.

**OBJETO:** a instauração do processo disciplinar deve ter como seu objeto principal a correção de distorções havidas no relacionamento entre a Administração e seus agentes ou na investigação de fatos que constituam infração àqueles princípios básicos e norteadores da ação administrativa (legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade), buscando individuar responsabilidades funcionais. O objeto da ação disciplinar da Administração deve ser também proteger-se e, como consequência, proteger o interesse público, das ações inconvenientes de seus agentes, corrigindo, através da aplicação de penalidades, o curso da Administração Pública, de modo a que esta não se desvie de seu objetivo maior, que é o aten-

dimento das necessidades da população. Qualquer desvio desses objetivos constituir-se-ão em valoração política e em discricionariedade da administração, invalidando o ato administrativo vinculado de instauração de processo administrativo disciplinar. Vale dizer aqui que não caberá à Comissão Processante encarregada pela Administração da instrução do feito, analisar o objetivo da determinação que recebe da autoridade, restando-lhe, tão somente, cumpri-la. Caberá sim ao judiciário, acionado pelo prejudicado, a análise de tal pressuposto e a eventual reforma da decisão proferida a final do procedimento.

A determinação de instauração do processo administrativo disciplinar, devidamente publicada em órgão da imprensa oficial, gera efeitos. A importância da publicidade do ato está exatamente no estabelecimento do prazo inicial para que os efeitos dele decorrentes possam ter eficácia, especialmente nos processos disciplinares que visam o exercício da pretensão punitiva da Administração. “Com a publicação da portaria instauradora e a consequente notificação do servidor acusado, ensinamos José Armando da Costa, forma-

da estará a relação processual disciplinar, dela defluindo relevantes efeitos jurídicos”.

**- Estabelecimento do prazo para a conclusão do processo:** na Municipalidade, 90 dias a contar de seu início; no Estado, 60 dias a contar da citação do indiciado.

**- Delimitação do alcance das acusações,** isto é, não pode a Comissão Processante ampliar seu raio de ação apuratório além daqueles fatos descritos na instauração e indiciamento, peça inicial do processo, a não ser apurando outros que guardem estreita vinculação com as irregularidades descritas na instauração. Vincula também a Administração no momento da decisão do processo, vedada a punição por motivo diverso daquele definido no momento da instauração.

**- Interrupção da prescrição:** conforme disciplinado no Estatuto Municipal e também no Estadual, a instauração do processo disciplinar interrompe o curso da prescrição da punibilidade do acusado, desprezando-se o tempo fluído desde a data do conhecimento da irregularidade por autoridade, reiniciando-se, a partir da publicação da determinação de instaura-

ção, a contagem do prazo prescricional.

**- Impossibilidade de exoneração a pedido do servidor acusado:** deve ele aguardar em exercício o desfecho do processo, exonerando-se a pedido somente após o cumprimento da penalidade que lhe for imposta. Nos casos de demissão, prevalecerá, obviamente, a exclusão disciplinar. Existe caso, no entanto, em que admite-se a exoneração a pedido do servidor acusado, quando esta tiver por objetivo possibilitar-lhe a posse em outro cargo, na mesma esfera de poder. Existe resolução do DASP nesse sentido, baseada no fato de que, a punição resultante do processo alcançá-lo-á no novo cargo ocupado, inexistindo o risco de impunidade (sic parecer do DASP no Processo 7.839/60, DO 03/09/60).

Em certos regimes disciplinares, a instauração do processo disciplinar cria também para o acusado o dever de não se ausentar do local onde funcione a Comissão Processante, bem como proíbe sua remoção, proibição essa que atinge a Administração, posto que o ato de remoção de servidor é faculdade da auto-

ridade administrativa.

#### **BIBLIOGRAFIA:**

DIREITO ADMINISTRATIVO  
BRASILEIRO - Hely Lopes Meirelles -  
Editora Revista dos Tribunais - 2ª Edição

TEORIA E PRÁTICA DO PRO-  
CESSO ADMINISTRATIVO DISCI-  
PLINAR - José Armando da Costa -  
Editora Saraiva

O PROCESSO ADMINISTRATI-  
VO - Hely Lopes Meirelles in Revista  
dos Tribunais - 483/11

SINDICÂNCIA E PROCESSO  
ADMINISTRATIVO - Ernomar  
Octaviano e Atila J. Gonzalez

MANUAL DE DIREITO  
ADMINISTRATIVO - Marcello Caeta-  
no - Editora Forense - Tomo II

PROCESSO DISCIPLINAR - INS-  
TAURAÇÃO E CITAÇÃO DO INDI-  
CIADO - Fábio Alves Rosa in Revista  
da Procuradoria Geral do Estado -  
(18):41-49/Junho 1981.

**ATIVIDADES DO CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS - CEJUR  
NO PERÍODO DE AGOSTO A DEZEMBRO DE 1993**

**AGOSTO**

- 05.08 à  
24.08 - Curso: "1º CICLO DE ESTU-  
DOS DE DIREITO CIVIL"  
05.08 - "Negócio Jurídico-  
Existência, Validade e Eficácia"  
ANTONIO JUNQUEIRA DE  
AZEVEDO  
10.08 - "Bens Públicos e Particulares  
Bem de Família"  
ÁLVARO VILLAÇA  
AZEVEDO  
12.08 - "Função Social da Proprieda-  
de" Ministro JOSÉ CARLOS  
MOREIRA ALVES  
17.08 - "Defeitos dos Atos Jurídicos"  
SILVIO RODRIGUES  
19.08 - "Fundações Públicas e Privadas"  
WALTER CENEVIVA  
24.08 - "Responsabilidade Civil do  
Estado"  
ARNOLDO WALD

Participantes: **170 Procuradores  
Municipais**

Local: **Biblioteca** "Mário de Andrade"  
- Auditório

Carga Horária: **20 horas**

23.08.93  
à

07.12.94-Palestras sobre "O

MUNICÍPIO E O  
SERVIDOR:COMPETÊNCIA-  
PRINCÍPIOS-  
PROCEDIMENTOS  
DISCIPLINARES"

Participantes: **Servidores Municipais  
de todas as Secretarias, em grupos  
de pelo menos 30 por unidade**  
Local :**Auditório das unidades  
inscritas**

Palestrantes : Drª ÂNGELA MARIA  
ROCHA DE BIASÉ - Drª ANA  
CRISTINA ANDERSON

Carga Horária: **06 horas semanais,**  
divididas em **2 palestras por semana.**

**SETEMBRO**

PALESTRAS: "O MUNICÍPIO E O  
SERVIDOR"

30.08 e

01.09 - Administração Regional de  
Saúde/ARS.2

13.09 e

15.09 - COAS - SMS

20.09 e

22.09 - SEHAB 2 RH

27.09 e

29.09 - Administração Regional de

Saúde / ARS.7

Palestrantes:

■ ANA CRISTINA MATTOS GARCIA ANDERSON

■ ÂNGELA MARIA ROCHA DE BIASE

Carga Horária: **06 horas(cada turma)**

**OUTUBRO**

PALESTRAS: *“O MUNICÍPIO E O SERVIDOR”*

04.10 e

06.10 - Distrito de Saúde da Moóca

18.10 e

20.10 - SURBES Vila Maria / Vila  
Guilherme

25.10 e

27.10 - Distrito de Saúde do Butantã

Palestrantes:

■ ANA CRISTINA MATTOS  
GARCIA ANDERSON

■ ÂNGELA MARIA ROCHA DE  
BIASE

Carga Horária: **06 horas(cada turma)**

06.10 e

07.10 - *“2º ENCONTRO DE  
PRESIDENTES DE  
COMISSÕES DE*

*LICITAÇÃO”*

Participantes: **140 pessoas**

Loc a l : **Biblioteca “Mário de  
Andrade” - Auditório**

Carga Horária: **08 horas**

06.10 à

27.10 - *“TREINAMENTO PARA  
NOVOS PROCURADORES”*

06.10 - *“Direitos e Deveres dos  
Procuradores Enquanto  
Funcionários Públicos”*

MAGADAR ROSÁLIA DA  
COSTA BRIGUET

07.10 - *“Função do Advogado Público”*  
LÍDIA REIS DE ALMEIDA  
PRADO

08.10 - *“Licitação - Aspectos Práticos”*  
MÁRCIA HELOISA P. DA  
SILVA BUCCOLO

13.10 - *“Competência das  
Secretarias”*  
EVENI LONGO

15.10 - *“Competência do Município  
À Luz da CF/88, CE/89 e  
L.O.M./90”* HELOISA  
HELENA M. KROMBERG

18.10 - *“Competência de SJ/PGM”*  
EDSON PASCHOAL -  
Procurador Geral do  
Município

JOSÉ CARLOS PERES DE SOUZA  
 20.10 - "Competência dos Departamentos: DESAP e FISC  
 ■ KIYOSHI HARADA  
 ■ CLEIDE RAFANI  
 ■ AUTO ANTONIO REAME

22.10 - "Competência do Departamento Judicial"  
 ■ LÉA REGINA CAFFARO TERRA  
 ■ MÁRCIA H. A.SILVA  
 ■ SILVIA HELENA N. CRUZELHES  
 ■ SILVIA FARIA  
 ■ VIRGINIA JUSTAMANTE  
 DESORDI

25.10 - "Competência dos Departamentos: PATR e PROCED"  
 ■ PAULO SÉRGIO QUEIROZ BARBOSA  
 ■ MARTA MARTINS DO CARMO DONATO

27.10 - "Competência do IPREM"  
 EDSON MORASSI

Participantes: **23 Procuradores**

### Municipais

Local : **CEJUR- Auditório**

Carga Horária: **18 horas**

21.10 - "LEI Nº 8.666/93- LICITAÇÃO E CONTRATOS - ASPECTOS RELEVANTES DE INTERESSE DO MUNICÍPIO"

Palestrante : TOSHIO MUKAI

Participantes: **120 pessoas**

Local: **Biblioteca "Mário de Andrade"-Auditório**

Carga Horária: **04 horas**

### NOVEMBRO

PALESTRAS: "O MUNICÍPIO E O SERVIDOR"

08.11 e

10.11 - Diretoria de RH -ARS.6

22.11 e

24.11 - ARS.3

29.11 e

01.12 - Administração Regional de Saúde  
 ARS.10

Palestrante:

■ ANA CRISTINA MATTOS

GARCIA ANDERSON

■ ÂNGELA MARIA ROCHA

DE BIASE

Carga Horária: **06 horas**  
(cada turma)

03.11 à

30.11 - "1º CICLO DE ESTUDOS  
DE DIREITO  
PROCESSUAL CIVIL"

03.11 - "Ação Declaratória"  
CÂNDIDO RANGEL  
DINAMARCO

09.11 - "Execução Contra A Fazenda  
Pública"  
VICENTE GRECO FILHO

11.11 - "Ação Rescisória"  
ANTONIO CESAR PELUSO

16.11 - "Ação Civil Pública"  
NELSON NERY JR.

18.11 - "Mandado de Segurança"  
ANTONIO CARLOS  
MARCATO

23.11 - "Ação Popular"  
JOSÉ IGNÁCIO BOTELHO  
DE MESQUITA

25.11 - "Medidas Cautela res"  
JOÃO BATISTA LOPEZ

30.11 - "Dos Recursos Contra as  
Decisões dos Tribunais"

CLITO FORNACIARI  
JÚNIOR

Participantes: **220 Procuradores  
Municipais**

Local: **Biblioteca "Mário de  
Andrade"-Auditório**

Carga Horária: **30 horas**

19.11 - "*INSTAURAÇÃO DO  
PROCESSO  
ADMINISTRATIVO  
DISCIPLINAR*"

Palestrantes:

■ ANA CRISTINA MATTOS  
GARCIA ANDERSON

■ MARTA MARTINS DO CARMO  
DONATO

Participantes: **Servidores de  
PROCED Local : CEJUR-  
Auditório**

Carga Horária: **06 horas**

### DEZEMBRO

PALESTRAS: "*O MUNICÍPIO E O  
SERVIDOR*"

06.12 e

08.12 - ARS.5

Palestrantes: ■ ANA CRISTINA  
MATTOS GARCIA ANDERSON

■ ÂNGELA MARIA ROCHA DE  
BIASE

Carga Horária: **06 horas (cada turma)**

## EVENTO

**“II ENCONTRO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL”**

Data: **17 e 18 DE SETEMBRO DE 1993**

Tema

Central: **“A REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1993”**

Local: **Salão Nobre da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo do Largo de São Francisco São Paulo - SP**

Entidade

Promotora: **Instituto “Pimenta Bueno” - Associação Brasileira dos Constitucionalistas**

Participantes: **50 Procuradores Municipais**

■ **ALFREDO DE JESUS MENDES FERNANDES**  
 ■ **ALOYSIO GONÇALVES MARTINS**  
 ■ **ANGELA MARIA CINTRA PINOTI**  
 ■ **AUREA RODRIGUES DE CARVALHO**  
 ■ **BEATRIZ RIBEIRO DE MORAES**  
 ■ **DENISE DO CARMO RAFAEL SIMÕES DE OLIVEIRA**

■ **DINORÁ ADELAIDE MUSETTI GROTTI**  
 ■ **FÁBIO COSTA COUTO FILHO**  
 ■ **FÁBIO DUTRA PERES**  
 ■ **IONE MARIA MACIEL GARCIA**  
 ■ **ISABELA DO NASCIMENTO FUNARI**  
 ■ **JOSÉ OSWALDO RAMOS**  
 ■ **JOSÉ REGINALDO DOS SANTOS**  
 ■ **JUREMA HÉLIDE VIADANA**  
 ■ **LILIAN FONTELLES RIOS**  
 ■ **LILIANA DE ALMEIDA FERREIRA DA SILVA MARÇAL**  
 ■ **LÚCIA DE TOLEDO PIZA PELUSO**  
 ■ **LUÍS ANTÔNIO GIAMPAULO SARRO**  
 ■ **MARCIA DONATTI GUBERT**  
 ■ **MARCIA FERRARI**  
 ■ **MÁRCIA VASCONCELLOS PEREIRA DA SILVA FELIPPE**  
 ■ **MARIA CAROLINA GALVÃO BARBOSA FETOZZI**  
 ■ **MARIA CRISTINA LOPES**

- VICTORINO**
- **MARIA DO CARMO OLIVEIRA SANTOS**
  - **MARIA INÊS DO NASCIMENTO DE SOUZA BIOJONE**
  - **MARIA INEZ RIBEIRO DO VALLE**
  - **MARIA LUCIA FERREIRA ALVES**
  - **MARIA PENHA DA ROSA**
  - **MARIA REGINA RIBEIRO BIANCO**
  - **MARIA TANAJURA CRUZ GIMENES**
  - **MARISA MEDINA**
  - **MARLENE DA FONSECA FABRI**
  - **MIRIAM TUCCI PASTORINO**
  - **NEIDE YABU TAMURA**
  - **NELI APARECIDA DE FARIA**
  - **NILZA MELGUIZO**
  - **RICARDO SALLES FRAGOSO**
  - **RITA GIANESINI**
  - **ROBERTO HEITOR FERREIRA LIMA**
  - **ROSELY TOZZINI**
  - **SAMIRA HAMUD MORATO DE ANDRADE**
  - **SONIA APARECIDA MONTEIRO DOS REIS STIPP LUQUE**
  - **SONIA MARIA ALVES DE SOUZA**
  - **SUSANA HELENA PELICANO TREVISAN**
  - **SUZANA CHRISTINA M. DE A. GUEDES**
  - **SUZANA MARIA FERREIRA DE NICHILE**
  - **SUZY DALL'ALBA**
  - **TATIANA REGINA RENNÓ**
  - **TEREZINHA MANSUR SILVA**
  - **VANDA DE OLIVEIRA PASQUALIN**

## EVENTO

## "19º ENCONTRO NACIONAL DE PROCURADORES MUNICIPAIS"

Data: **26 a 30 DE SETEMBRO DE 1993**

Tema

Central : *"O MUNICÍPIO NA REVISÃO CONSTITUCIONAL"*

Local: **Bahia Othon Palace Hotel  
Salvador - BA**

Entidade

Promotora: **Associação dos  
Procuradores do  
Município do Salvador  
Instituto Brasileiro de  
Direito Municipal**

Participantes: **36 Procuradores  
Municipais**

- **ALESSANDRA ROSSINI COSTA**
- **ANGELA MARIA CINTRA PINOTI**
- **ANY CAPRARA**
- **AUTO ANTONIO REAME**
- **BENEDICTA APARECIDA DURTE DANTAS**
- **CECÍLIA DA SILVA MARCELINO**
- **ELIANE MANTOVANI**

- **ELIZABETH MANGIONE DO NASCIMENTO**
- **EUNICE DO NASCIMENTO GARCIA RUIZ**
- **EUSÉLIA FERREIRA ARAÚJO**
- **GLAUCIA SAVIN CANDIDO DA SILVA**
- **IZILDA BICHARA ALVES CORDARO**
- **JANET M. SOUZA VITALE**
- **JANETE MARIA PATRIARCHA**
- **JENY JACKSON FEITOSA**
- **JOSÉ DE ARAÚJO NOVAES NETO**
- **JUREMA HÉLIDE VIADANA**
- **LEDA CHAVES DE MATTOS PIMENTA ARAÚJO**
- **LIDIA REIS DE ALMEIDA PRADO**
- **LILIANA MARIA DEL NERY**
- **LUIZ ALVARO GALHANONE**
- **LUIZ TARCISIO T. FERREIRA**
- **MARIA ALÍPIA DE SALLES GUIMARÃES**
- **MARIA CRISTINA CIUCHINI**
- **MARIA EUGÊNIA DE CARVALHO SALGADO**

- **MARIA ISABEL DE O. E SILVA**
- **MARIA LUIZA ROSSATTO**
- **MARIA STELLA P. C. GALVÃO**
- **MARIA SYLVIA N. DE TOLEDO**
- **MARILDA NABHAN**
- **MARINA SHIZUE AOKI**
- **MARTA FINO**
- **NEUSA IERVOLINO DE AGUIAR**
- **SELMA M. DO AMARAL GURGEL KISS**
- **SILVANA CAMPOS MORAES**
- **SUELY TARTUCE NAHAS**

NOTA: Os Procuradores: Dr<sup>a</sup> **GLAUCIA SAVIN**; Dr<sup>a</sup> **MARIA ALÍPIA DE SALLES GUIMARÃES**; Dr<sup>a</sup> **ALESSANDRA ROSSINI COSTA**; Dr<sup>a</sup> **LUZINETE CREMONESI** e Dr. **AUTO ANTONIO REAME**, por terem sido agraciados com os prêmios “**Trabalho Relevante do Ano**” e “**Oswaldo Aranha Bandeira de Mello**”, foram contemplados pela SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS com o pagamento de inscrição, passagens e diárias para participação no 19º Encontro Nacional de Procuradores Municipais, na cidade de Salvador - BA. (conforme publicação no DOM 15/09/93 - pág.2 e 16/09/93 - pág.2).

**CURSO**

**“CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA-II/93”**

Data: **13 DE OUTUBRO DE 1993**

Tema

Central: **“CICLO DO PODER MUNICIPAL E A POLÍCIA MILITAR”**

Local: **Auditório do Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores da Polícia Militar do Estado de São Paulo - CAES - Rua Jorge Miranda, 308 - Luz - SP**

Palestrante: Doutora **ARABELA MARIA SAMPAIO DE CASTRO**  
Procuradora Assessora Chefe da Assessoria Jurídico Consultiva da PGM

Debatedores: ■ Dr. **EDSON PASCHOAL**  
Procurador Geral do Município  
■ Dr. **RICARDO SALLES FRAGOSO**  
■ Dra. **MARIA INÊS DO NASCIMENTO SOUZA BIONE**  
Procuradores - PGM

Transcrição do Ofício N.º CAES-245/20/93 assinado pelo Cel. PM Cmt. do CAES Wilton Brandão Parreira Filho e encaminhado à Dra. Arabela Maria Sampaio de Castro

Sao Paulo, 07 de outubro de 1993

*Ilustríssima Senhora*

*Tenho a honra de convidar Vossa Senhoria para proferir palestra ao Curso Superior de Policia-II/93, que congrega Oficiais Superiores das Polícias Militares de vários Estados da Federação, sobre o tema: Ciclo do Poder Municipal e a Polícia Militar.”*

*A presença de Vossa Senhoria em 13 de outubro de 1993, às 14:00 horas, no auditório do CAES, e sua palestra aos nossos Alunos do CSP-II/93, colaborarão sobremaneira para viabilizar estudos avançados em Segurança Pública.*

*Aproveito a oportunidade para apresentar a Vossa Senhoria os protestos da minha estima e mais distinta consideração.*

**CURSO**

**“ATUALIDADES EM DESAPROPRIAÇÃO”**

Data: **03, 08 e 10 DE NOVEMBRO  
DE 1993**

Local: **Instituto dos Advogados de  
São Paulo-Auditório”  
EMÍLIO IPPOLITO” - Av.  
Ipiranga,1267, 3º andar - São  
Paulo - SP**

Entidade

Promotora: **Instituto dos Advogados  
de São Paulo-Escola  
Paulista de Advocacia**

Participantes: **24 Procuradores  
Municipais**

- **ALESSANDRA ROSSINI COSTA**
- **ANTONIO AUGUSTO O.C. REIS**
- **DENNYS ARON T. ARANTES**
- **HUMBERTO MASAYOSHI  
YAMAKI**
- **IDA P. TEIXEIRA MONTEZ**
- **JOSÉ GABRIEL NASCIMENTO**
- **JOSÉ REGINALDO DOS SANTOS**
- **LAURA FRANÇA LEME**
- **LYDIA M. MACEDO**

- **MÁRCIA D. SEGATO**
- **MÁRCIA DONATTI GUBERT**
- **MARIA APARECIDA A.  
CARVALHO**
- **MARIA LÚCIA MOTA LIMA DE  
OLIVEIRA**
- **MARIA LUIZA T. GALLI**
- **MARIA REGINA CARVALHO  
PINTO RIOS**
- **MARIA REGINA RIBEIRO  
BIANCO**
- **MARISA RODRIGUES F. DE  
SOUZA**
- **MARTA REGINA CARRARI  
CHAMANI**
- **NELI APARECIDA DE FARIA**
- **PEDRO SOARES DE ARAÚJO**
- **RONALDO LOPES DA SILVA**
- **SUZY DALL'ALBA**
- **TAÍSA HELENA T. TIGLIA**
- **TÂNIA RODRIGUES  
MONTEIRO MENDES**