



M.M. EMPREENDIMENTOS TÉCNICOS LTDA

OUTUBRO/2020 - 3º DECÊNIO - Nº 1088 - ANO 30

BEAP - BOLETIM ETÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ADMINISTRAÇÃO/CONTABILIDADE

ÍNDICE

MEIO AMBIENTE - INTERESSE PÚBLICO E DE RESPONSABILIDADE SOCIAL - MÁRIO LÚCIO DOS REIS ----- [REF: CO9643](#)

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ANULATÓRIA - ATO ADMINISTRATIVO - DEMISSÃO DE FUNCIONÁRIO PÚBLICO - PROCESSO ADMINISTRATIVO REGULAR - MÉRITO - REVISÃO JUDICIAL INADMISSÍVEL - RECURSO NÃO PROVIDO - DECISÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS ----- [REF: CO9644](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - RECEITA PÚBLICA - DESVINCULAÇÕES - EC - 93/2016 ----- [REF: CO9642](#)

#CO9643#

[VOLTAR](#)

MEIO AMBIENTE - INTERESSE PÚBLICO E DE RESPONSABILIDADE SOCIAL

MÁRIO LÚCIO DOS REIS*

Palestra de divulgação do livro "ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ESTUDOS DE CASOS" de autoria do Professor Mário Lúcio dos Reis - Apoio do SINESCONTÁBIL – Sindicato dos Escritórios de Contabilidade, Auditoria e Perícias do Estado de Minas Gerais.

INTRODUÇÃO

Em sua teoria sobre o futuro da humanidade, o famoso economista Malthus chegou à triste conclusão de que o mundo caminhava inexoravelmente para uma terrível escassez de alimentos, uma vez ter constatado que a produção de alimentos experimentava um crescimento aritmético, enquanto que a população crescia geometricamente.

Ainda bem que esta teoria não prosperou, pelo simples fato de seu autor não ter imaginado que a ciência descobriria o adubo químico, os agrotóxicos, inseticidas, as potentes máquinas para desmatar, preparar a terra, irrigar, semear e colher, dentre outras inúmeras tecnologias como as técnicas de intervenção genética, que resultaram nos produtos transgênicos, multiplicando também geometricamente a produção de alimentos.

Assim sendo, o problema da humanidade hoje deixou de ser a produção de alimentos, mas não é menor a preocupação dos ambientalistas com o consumo exagerado e o desperdício, sendo estimado que cerca de 30% de todo alimento que entra em cada casa é perdido em forma de lixo, por mero desleixo ou sub aproveitamento dos produtos.

DESTINAÇÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS E ORGÂNICOS

Por falta de orientação ou puro desconhecimento, praticamente nada é feito a nível das famílias em sua própria casa em prol da economia nos sistemas de guarda, conservação, uso e consumo dos alimentos e da destinação das sobras e refugos, sem contar as perdas na agroindústria com a colheita, transporte, armazenamento e distribuição.

É sabido que existem estudos técnicos e mesmo anteprojetos de leis no Congresso neste sentido, visando a tornar terminantemente proibido o descarte, no lixo comum, de quaisquer resíduos orgânicos, os quais passariam a ser armazenados em recipientes próprios à coleta, transporte e reaproveitamento ou reciclagem destes produtos.

Assim sendo, a coleta normal, por caminhões ou outros meios próprios, seria restrita rigorosamente ao chamado lixo seco, quais sejam os resíduos sólidos, como metais, plásticos, vidros, madeiras, papel, papelão, couro e lixo eletrônico, que seriam destinados a usinas de reciclagem ou mesmo aos chamados lixões ou aterros sanitários, onde seriam administrados pelas associações de catadores de material reciclável, dando-lhes a destinação mais adequada, gerando empregos e renda aos trabalhadores deste segmento.

Todas as indústrias que produzem materiais descartáveis, como as fábricas de vidro, plástico e outras seriam obrigadas a manter sistemas próprios ou contratados de aquisição e reciclagem dos resíduos sólidos respectivos.

CLASSIFICAÇÃO DOS RESÍDUOS DE ORIGEM ORGÂNICA

Uma classificação empírica e prática destes produtos pode ser sugerida, a saber:

1- Produtos próprios para consumo na alimentação humana: são os alimentos que sobram do fogão e da mesa, que não foram ao prato e que não se pretendem conservar, bem como frutas e verduras não comercializáveis, porém em bom estado, podendo ser coletados diariamente para aproveitamento em casas de caridade e apoio a pessoas carentes, presídios e entidades correlatas. Incluem também quaisquer produtos alimentícios em condições de uso que se pretendam descartar.

2- Produtos para ração animal: cascas, talos, sementes, restos e outras partes descartáveis em estado natural, aproveitáveis por fabricantes de ração animal e outros interessados, inclusive frutas, legumes, verduras, carnes e outros produtos em fase de deterioração.

3- Gorduras e óleos saturados, vencidos ou com defeitos, aproveitáveis por fabricantes de sabão e similares.

4- Produtos orgânicos em fase de decomposição ou deterioração, que poderão ser destinados a usinas de compostagem, fabricantes de adubos, esterços e biogás.

5- Lixo hospitalar, destinado a incineração ou aterro sanitário.

DO CADASTRAMENTO

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente ou órgãos equivalentes de cada cidade deverão manter sistema de cadastramento regular de todas as entidades interessadas em produtos reciclados, classificando-os por categoria na forma acima, com os quais serão desenvolvidos planos de zoneamento para coleta dos materiais recicláveis, especificando-se os prazos e roteiros, bem como os meios de transporte que poderão ser próprios ou contratados.

Serão mantidos também sistemas de cadastramento, por zonas de localização, de todos os estabelecimentos industriais, comerciais e prestadores de serviços, bem como residenciais e quaisquer outros agentes que possam gerar produtos e materiais recicláveis, indicando categorias de lixo e periodicidade previsível da coleta que poderá ser diária, semanal ou outra, segundo o volume previsto e prazo para utilização do reciclável, sem prejuízo para a embalagem, transporte, armazenamento e manipulação dos materiais.

Também serão cadastrados todos os catadores de materiais recicláveis ou suas respectivas associações, definindo-se seus meios de transporte dos materiais, próprios ou contratados com terceiros, sua zona de atuação e condições de uso do material, que poderá ser beneficiamento e manipulação próprios ou via usinas ou fábricas de terceiros.

DA LEGISLAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA

Entendemos que o "Programa Nacional de Reaproveitamento e Reciclagem de Resíduos Sólidos e Orgânicos" deveria ser criado por lei federal, permitindo que cada município a regule em sua respectiva circunscrição.

Pode-se sugerir que a lei disponha sobre a isenção total de quaisquer tributos sobre os produtos oriundos de reciclagem, por cinco anos, à exceção, talvez, das usinas metalúrgicas em relação às sucatas metálicas e os fabricantes de ração animal, como forma de incentivo ao desenvolvimento do programa.

Caberia a cada município desenvolver ampla campanha publicitária para implantação do programa, com incentivos fiscais aos que se cadastrarem e penalidades para os que não cumprirem o mínimo exigido na lei.

CONCLUSÃO

O auge do programa seria o dia utópico em que cada criança, cada homem e cada mulher aprendessem a não descartar qualquer tipo de lixo na natureza e que entendessem a importância da seleção pelo menos entre "lixo seco" e "lixo molhado" para permitir a reciclagem ampla e total.

Também teríamos que contar com um número cada vez maior de Deputados e Senadores que abraçassem a causa do Meio Ambiente na defesa constante e intransigente de leis e campanhas neste sentido, com vistas a um futuro melhor para toda a humanidade.

*Contador, Auditor, Economista, Administrador, Professor Universitário, Consultor BEAP, Auditor Gerente da Reis & Reis Auditores Associados.

BOCO9643---WIN/INTER

#CO9644#

[VOLTAR](#)

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ANULATÓRIA - ATO ADMINISTRATIVO - DEMISSÃO DE FUNCIONÁRIO PÚBLICO - PROCESSO ADMINISTRATIVO REGULAR - MÉRITO - REVISÃO JUDICIAL INADMISSÍVEL - RECURSO NÃO PROVIDO - DECISÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS

1. O processo administrativo exige a observância dos princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal e as decisões devem ser motivadas.

2. A Administração Pública deve enquadrar a falta dentre as infrações funcionais previstas na lei. A penalidade imposta deve ser razoável, proporcional e adequada para a infração a fim de impedir a arbitrariedade.

3. É válido o ato administrativo de aplicação da pena de demissão a funcionário público decorrente de processo administrativo em que foram observados os referidos princípios.

4. Além disso, não é possível, no âmbito jurisdicional, adentrar o mérito do ato administrativo para corrigir eventual injustiça da sanção imposta.

5. Apelação cível conhecida e não provida, mantida a sentença que rejeitou a pretensão inicial.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0439.12.001296-8/002 - Comarca de ...

Apelante: ...

Apelado: ESTADO DE MINAS GERAIS

ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, a 2ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em negar provimento à apelação.

DES. CAETANO LEVI LOPES

Relator

VOTO

Conheço do recurso porque presentes os requisitos de admissibilidade.

O apelante aforou esta ação anulatória cumulada com indenização contra o apelado. Informou ter exercido o cargo de Defensor Público no período de 1985 a 2006. Afirmou ter sido réu em diversas ações civis públicas por supostos atos de improbidade administrativa, bem como em ação penal por eventual prática de crime contra os costumes. Sustentou ter sido absolvido em todos os processos. Asseverou ter sofrido processo administrativo que culminou em pena de demissão. Narrou que a pena máxima aplicada lhe gerou danos morais e materiais que devem ser indenizados. Pugnou pela anulação do ato administrativo e a reintegração no serviço público. O recorrido defendeu a regularidade do ato administrativo e negou a prática de conduta antijurídica. Pela r. sentença de ff. 870/871, a pretensão inicial foi rejeitada.

Cumpre verificar a regularidade do ato administrativo de demissão do apelante.

O recorrente, com a petição inicial, juntou os documentos de ff. 17/736. Destaque especial para a cópia do procedimento administrativo nº 11, de 2007, que resultou na pena de demissão do funcionário público (ff. 302/735). Estes os fatos.

Em relação ao direito, o processo administrativo disciplinar é obrigatório para a aplicação das penas que impliquem perda de cargo para o funcionário público estável (art. 41 da Constituição da República).

O art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública, dispõe que a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Ainda, o inciso VII do parágrafo único do mesmo artigo prescreve a indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão. Acerca do tema ensina a autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em Direito administrativo, 14. ed., São Paulo: Atlas, 2002, p. 515:

Ao contrário do direito penal, em que a tipicidade é um dos princípios fundamentais, decorrente do postulado segundo o qual não há crime sem lei que o preveja (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), no direito administrativo prevalece a atipicidade; são muito poucas as infrações descritas na lei, como ocorre com o abandono de cargo. A maior parte delas fica sujeita à discricionariedade administrativa diante de cada caso concreto; é a autoridade julgadora que vai enquadrar o ilícito como 'falta grave', 'procedimento irregular', 'ineficiência no serviço', 'incontinência pública', ou outras infrações previstas de modo indefinido na legislação estatutária. Para esse fim, deve ser levada em consideração a gravidade do ilícito e as consequências para o serviço público.

Por isso mesmo, na punição administrativa, a motivação do ato pela autoridade julgadora assume fundamental relevância, pois é por essa forma que ficará demonstrado o correto enquadramento da falta e a dosagem adequada da pena.

O princípio da motivação, consagrado pela doutrina e jurisprudência, impõe a obrigatoriedade de a Administração Pública indicar os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Acerca do tema, é novamente a mesma autora quem ensina, na mesma obra, p. 82:

O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.

(...) Na Lei nº 9.784/99, o princípio da motivação é previsto no artigo 2º, *caput*, havendo, no parágrafo único, inciso VII, exigência de "indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão".

E prossegue na p. 83:

A motivação, em regra, não exige formas específicas, podendo ser ou não concomitante com o ato, além de ser feita, muitas vezes, por órgão diverso daquele que proferiu a decisão. Frequentemente, a motivação consta de pareceres, informações, laudos, relatórios, feitos por outros órgãos, sendo apenas indicados como fundamento da decisão. Nesse caso, eles constituem a motivação do ato, dele sendo parte integrante.

Por outro norte, o princípio da legalidade constitui a diretriz básica da conduta de seus agentes. Eis a propósito a lição de José dos Santos Carvalho Filho, em *Manual de direito administrativo*, 8. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 12:

O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita.

Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita.

A pena de demissão foi aplicada ao recorrente no termos dos artigos 79, III e IX, 80, V e 87, I, da Lei Complementar Estadual nº 65, de 2003 (ff. 373/386), com fundamento no relatório final emitido pela comissão julgadora no processo administrativo disciplinar nº 11, de 2007.

Ademais, conforme bem observado pelo julgador de primeiro grau, não foi produzida qualquer prova para desfazer a presunção de legitimidade do ato administrativo, uma vez que todos os atos processuais foram praticados em respeito ao contraditório e a ampla defesa do apelante. A suposta perseguição política relatada por ele não passou de mera alegação.

Por outro lado, as absolvições constantes nos processos judiciais cíveis e criminais aforados contra o apelante também não maculam a legitimidade do procedimento administrativo questionado.

Por fim, entende o apelante que ocorreu violação aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na sanção aplicada.

É elementar que o Poder Judiciário não pode adentrar no mérito do ato administrativo. Somente examina se o mesmo é ou não válido. Ora, os princípios mencionados referem-se ao mérito do próprio ato. E o Administrador Público tem o poder discricionário para optar pela sanção que for mais razoável. A Defensoria Pública Estadual, diante da gravidade dos fatos narrados no procedimento administrativo, optou em adotar a opinião emitida pela comissão processante, qual seja, demitir o funcionário público. Logo, não pode o Poder Judiciário modificar a pena.

Assim, diante da regularidade do processo administrativo impugnado, não há que se falar em danos morais e materiais, pelo que a irresignação é impertinente.

Com estes fundamentos, nego provimento à apelação.

Em razão da sucumbência recursal, condeno o recorrente no pagamento de honorários advocatícios que fixo em 10% sobre o valor dado à causa.

Custas, pelo apelante.

DESA. HILDA TEIXEIRA DA COSTA - De acordo com o Relator.

JD. CONVOCADO BAETA NEVES - De acordo com o Relator.

Súmula - "NEGARAM PROVIMENTO À APELAÇÃO"

#CO9642#

[VOLTAR](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - RECEITA PÚBLICA - DESVINCULAÇÕES - EC - 93/2016

CONSULENTE : Prefeitura Municipal
CONSULTOR : Mário Lúcio dos Reis

INTROITO

A Prefeitura Municipal no uso de seu direito a esta consultoria, com base no vigente contrato administrativo, reporta-se ao artigo técnico de nossa autoria publicado no periódico decendial BEAP – Boletim Étécnico de Administração Pública, edição 1068, do primeiro decêndio de abril/2020, intitulado “A Desvinculação de Receitas Tributárias no Brasil”.

Solicita nossa orientação técnica quanto à aplicação prática para o município, inclusive fornecimento de um modelo de decreto municipal para implantação.

CONSIDERAÇÕES LEGAIS

Constituição Federal - ADCT - EC - Nº 93/6016

Art. 1º O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 76-A e 76-B:

"Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Parágrafo único. Exceção: excetuam-se da desvinculação de que trata o *caput*:

I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

II - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

III - transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

IV - fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município."

CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS.

O *caput* do art. 76/B do ADCT, incluído pela EC-93/16, chega a desestimular sua adoção no município, quando desvincula as receitas apenas de impostos, taxas e multas, omitindo as contribuições, sabendo-se que só estas interessam, pois os tributos, já são naturalmente recursos ordinários, livres, não havendo vinculação salvo as tradicionais do ensino, saúde e previdência que são excluídas.

Entretanto, da leitura mais acurada se destaca a expressão: "... e outras receitas correntes", que compreende a clara inclusão das contribuições, estas sim, do total interesse do município, por terem saldos expressivos e totalmente vinculados, merecendo destaque a CFEM para os municípios mineradores, a compensação aos que exploram recursos hídricos e o FEP para os petrolíferos. O percentual de desvinculação é de até 30%, portanto podendo ser inferior, se for o caso, e excluir as receitas de saldos pouco representativos e as receitas próprias, que já são naturalmente desvinculadas.

CONCLUSÃO E PARECER FINAL

Diante das considerações legais e técnicas retro expostas, reproduzimos a seguir o modelo de decreto que já tem sido adotado por alguns municípios:

DECRETO Nº _____, DE ____ DE 2020

Dispõe sobre desvinculação de receitas do município e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE _____, no uso das atribuições que lhe confere a Lei Orgânica do Município, e tendo em vista o disposto no Art. 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República,

DECRETA:

Art. 1º Ficam desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, até 30% (trinta por cento) das receitas provenientes de impostos, taxas, multas e outras receitas correntes do Município, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data, além de seus adicionais e respectivos acréscimos legais, nos termos do art. 76-B do Ato das Disposições Transitórias da Constituição da República, com a redação acrescida pela Emenda Constitucional nº 93/2016.

§ 1º. Aplicam-se as desvinculações às seguintes receitas:

- I - Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública - COSIP;
- II - Cota-parte da Compensação Financeira de Recursos Hídricos;
- III - Cota-parte da Compensação Financeira de Recursos Minerais - CFEM;
- IV - Cota-parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE;
- V - Multas previstas na Legislação de Trânsito;
- VI - Cota-parte do Fundo Especial do Petróleo - FEP;
- VII - Outras transferências da União;
- VIII - Demais receitas correntes próprias do Município, além dos impostos, taxas e multas.

§ 2º. Excetuam-se das desvinculações, as seguintes receitas:

- I - Impostos e transferências constitucionais que compõem os gastos com as ações e serviços públicos de saúde, previstos no inciso III do § 2º, do art. 198 da Constituição da República;
- II - Impostos e transferências constitucionais que compõem os gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, previstos no inciso III do § 2º, do art. 198 da Constituição da República;
- III - Contribuições previdenciárias do Regime Próprio de Previdência do Servidor Público RPPS;
- IV - Contribuições de assistência à saúde dos servidores;
- V - Transferências de recursos do Sistema Único de Saúde - SUS;
- VI - Transferências de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS;
- VII - Transferências de recursos Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE;
- VIII - Transferências de recursos Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS;
- IX - Transferências de recursos Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB;
- X - Transferências Voluntárias;

§ 3º. Na expressão "outras receitas correntes", constante do *caput* deste artigo, estão compreendidas todas as demais receitas correntes que não se refiram aos impostos, taxas e multas;

Art. 2º. Os recursos desvinculados deverão ser transferidos de suas respectivas contas bancárias originárias para a conta bancária de fonte de recursos "1.00 - Recursos Ordinários".

Art. 3º. A Lei Orçamentária de 2020, bem como as Leis Orçamentárias dos exercícios futuros, sob a vigência deste Decreto deverá ser adequada para o atendimento de suas disposições.

Parágrafo Único. Poderão ser anulados os correspondentes saldos de dotações orçamentárias de recursos desvinculados, como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais nas despesas de fonte de recursos "1.00 - Recursos Ordinários", observando-se os limites para a abertura de créditos adicionais previstos na legislação municipal.

Art. 4º. Ficam autorizados procedimentos contábeis, orçamentários e financeiros, objetivando a desvinculação dos recursos de que trata este Decreto, adotando-se como base de cálculo a receita arrecadada anualmente, inclusive para o exercício financeiro em curso.

Art. 5º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 1º de janeiro de 2016.

Município de _____, ____ de ____ de 2020.

Prefeito Municipal

Este é o nosso parecer. s. m. j.