

# INFORMEF

M.M. EMPREENDIMENTOS TÉCNICOS LTDA

AGOSTO/2019 - 2º DECÊNIO - Nº 1045 - ANO 29

## BEAP - BOLETIM TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ADMINISTRAÇÃO/CONTABILIDADE

### ÍNDICE

REPRESENTATIVIDADES ESTADUAIS - AMANDINO TEIXEIRA NUNES JUNIOR ----- [REF.: CO9429](#)

ADMINISTRATIVO - SERVIDOR MUNICIPAL - CONTRATO TEMPORÁRIO PARA ATENDER EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO - RELAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA - FÉRIAS ACRESCIDAS DO TERÇO CONSTITUCIONAL - DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO - DECISÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS - ---- [REF.: CO9433](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - LICITAÇÃO EM CONSTRUÇÃO CIVIL ----- [REF.: CO9430](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - FORMAS DE PROVIMENTO ----- [REF.: CO9431](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - CARGO EFETIVO - COMISSÃO ----- [REF.: CO9432](#)

#### CONSULTORIA ESPECIALIZADA

- INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS OFICIAIS ----- [REF.: CO9434](#)

#### JURISPRUDÊNCIA INFORMEF

- ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - OFENSA AO ART. 535 DO CPC - NÃO OCORRÊNCIA - BENS PÚBLICOS - USO DE SOLO, SUBSOLO E ESPAÇO AÉREO POR CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO ---- - [REF.: CO9435](#)

#CO9429#

[VOLTAR](#)

## REPRESENTATIVIDADES ESTADUAIS

---

**AMANDINO TEIXEIRA NUNES JUNIOR \***

---

### 1. INTRODUÇÃO

A expressão sistema eleitoral designa um conjunto de regras, técnicas e procedimentos utilizados nas eleições que determinam o modo como se organiza o eleitorado e como são escolhidos seus representantes.

Existem diferentes maneiras para classificar os sistemas eleitorais. A mais empregada, conforme Jairo Nicolau (2004, p. 11),

“é segundo a fórmula eleitoral utilizada, ou seja, como os votos dados em uma eleição são contados para fins de distribuição das cadeiras disputadas. A partir da fórmula, podemos agregar os sistemas eleitorais em duas grandes famílias: a representação majoritária e a representação proporcional”.

Esclarece o autor que

“os sistemas majoritários têm como propósito garantir a eleição do(s) candidato(s) que obtiver(em) mais votos. Os sistemas proporcionais têm como objetivo garantir que os cargos em disputa sejam distribuídos em proporção à vontade recebida pelos concorrentes”. (NICOLAU, 2004, p. 11).

Além dos sistemas majoritários e proporcionais, há outros sistemas vigorantes nos Estados contemporâneos, dentre os quais se incluem os sistemas mistos, que combinam características do sistema proporcional e do sistema majoritário. Os dois tipos mais comuns dos sistemas mistos são os de superposição e os de correção.

Tendo em vista o que dispõe a Constituição de 1988, o Brasil adota dois sistemas eleitorais: o majoritário para a eleição dos Chefes dos Executivos (presidente da República, governadores dos Estados e prefeitos dos Municípios) e dos senadores<sup>1</sup>; e o proporcional para eleição dos deputados federais, deputados estaduais, deputados distritais e vereadores.

Assim, para os corpos dos representantes do povo nos níveis federal, estadual, distrital e municipal, é adotado em nosso país o sistema proporcional.

### 2. DISPOSIÇÕES NORMATIVAS

Estabelece o art. 45 da Constituição de 1988 que “a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”.

O § 1º do art. 27 da mesma Carta Política, ao dispor sobre os Estados Federados, reza que “será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas”.

Finalmente, o § 3º do art. 32 da Constituição de 1988 dispõe que “aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27”.

Como se observa, os deputados federais, os deputados estaduais e os deputados distritais, bem como os vereadores<sup>2</sup>, em face do princípio federativo, são eleitos pelo sistema proporcional, que está regulamentado, em nível infraconstitucional, pelos arts. 106 a 111 do Código Eleitoral.

### 3. A REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL DOS ESTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A adoção de fórmulas é inerente aos sistemas eleitorais, tanto majoritários quanto proporcionais. Enquanto o sistema majoritário favorece a formação de maiorias, o sistema proporcional garante e fomenta o pluralismo político-ideológico. Daí por que, pela proporcionalidade, deve-se assegurar, da maneira mais justa possível, a representação no Parlamento da diversidade da comunidade política. Assim, o sistema proporcional favorece a representatividade, ao passo que o sistema majoritário tende a favorecer a governabilidade.

No Brasil, como salientado, os deputados federais são eleitos como representantes do povo pelo sistema proporcional, dispendo o § 1º do art. 45 da Carta Política que “o número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados”.

A regulamentação desse dispositivo constitucional veio, em 1993, com a edição da Lei Complementar nº 78, que estabelece o total de 513 deputados federais, bem como o número de integrantes das bancadas estaduais até hoje vigente<sup>3</sup>.

Na verdade, em todas as eleições que ocorrem posteriormente a 1993, o tamanho das bancadas por Estado e o Distrito Federal não se altera. Isso se dá em razão da interpretação dada pelo Tribunal Superior Eleitoral ao § 2º do art. 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que veio perpetuar a irredutibilidade da representação das unidades federadas na Câmara dos Deputados ali prevista, convertendo em letra morta os ajustes previstos no texto constitucional (art. 45, § 1º), ao desconsiderar o crescimento demográfico e as imigrações populacionais, fenômenos ocorrentes na sociedade brasileira.

Outra característica da eleição para a Câmara dos Deputados é a adoção do sistema de lista aberta, também adotado na Finlândia, Polônia e Chile. Nesse sistema, segundo Jairo Nicolau (2004, p. 56), “cada partido apresenta uma lista não-ordenada de candidatos e o eleitor vota em um dos nomes; os votos recebidos pelos candidatos da lista são somados e utilizados para definir o número de cadeiras conquistadas pelo partido; estas serão ocupadas pelos candidatos mais votados”.

Para Jairo Nicolau (2004, p. 57), o sistema de lista aberta, no Brasil, apresenta duas singularidades: a primeira é a opção de o eleitor votar exclusivamente no partido (voto de legenda), sendo que o voto é contabilizado para a distribuição das cadeiras, não afetando a disputa entre os candidatos da lista. A segunda é a formação de uma única lista de candidatos quando diferentes partidos se coligam, sendo que os candidatos mais votados, independente do partido ao qual pertencam, ocuparão as cadeiras eleitas pela coligação.

Uma das principais críticas feitas ao sistema de lista aberta é que ele tende a personalizar a escolha pelo eleitor mais do que os sistemas de lista fechada e flexível, que passa a valorizar mais a escolha de um nome do que a de um partido. Há, assim, o fortalecimento do candidato em detrimento do partido e se reflete na atuação parlamentar, que se torna pouco sensível à fidelidade e à disciplina partidárias.

#### **4. AS DISTORÇÕES NA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL DOS ESTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: A SOBRE-REPRESENTAÇÃO E A SUB-REPRESENTAÇÃO**

As distorções que se verificam na eleição para a Câmara dos Deputados é tema recorrente na literatura e na discussão sobre o sistema representativo brasileiro. Dessa eleição resulta a sobre-representação das unidades da Federação menos populosas em detrimento das unidades mais populosas que se tornam sub-representadas. No entanto, esse fenômeno não é uma característica recente nem exclusiva do Brasil<sup>4</sup>.

Com efeito, a distribuição desproporcional das cadeiras na Câmara dos Deputados é introduzida pelo Código Eleitoral de 1932, embora a Constituição de 1891 já a tenha esboçado, ao fixar em quatro o número mínimo de representantes por Estado e distribuir as cadeiras na proporção de uma para cada setenta mil eleitores.

Na verdade, o Código Eleitoral de 1932 adota, para a eleição da Câmara dos Deputados, um sistema misto, com parte dos representantes eleita pelo sistema proporcional, cujo procedimento, bastante complexo, é utilizado apenas nas eleições de 1933 e 1934, pois o golpe de Estado liderado por Getúlio Vargas, em 1937, suspende as eleições, extingue os partidos e fecha o Congresso Nacional.

A Constituição de 1934 mantém o número mínimo de quatro deputados por Estado e determina alterações para distribuição além desse mínimo em intervalos crescentes: um deputado para cada 150 mil habitantes até o limite de vinte e, a partir daí, uma cadeira para cada 250 mil habitantes. A Constituição de 1937 reduz o número mínimo para três deputados e estipula em dez o número máximo de representantes por Estado.

A Constituição de 1946 eleva o número mínimo para sete deputados por Estado e mantém a relação de um representante para cada 150 mil eleitores até vinte cadeiras e, daí em diante, uma cadeira para cada 250 mil eleitores.

A Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969, determina a relação de um deputado para cada 300 mil habitantes (não mais eleitores) e, a partir daí, um deputado para cada um milhão de habitantes.

O Pacote de Abril, editado em 1977, fixa em 420 o número total de deputados, sendo seis o número mínimo e cinquenta e seis o número máximo por unidade federada. A Emenda Constitucional nº 22, de 1982, aumenta o número total de representantes para 479, com um número mínimo de seis deputados e um número máximo de sessenta por Estado.

Antônio Cintra e Marcelo Lacombe (2007, p. 146) salientam que a questão das distorções na representação proporcional na Câmara dos Deputados é também objeto de debate entre os constituintes de 1987, bastando “compulsar os Anais da Assembleia Nacional Constituinte, que elaborou a vigente Carta, para nos darmos conta de que a desproporcional distribuição de cadeiras entre os Estados passou a representar, na prática, como que uma cláusula pétreia de nossa organização política”.

Essas distorções, que têm raízes históricas no Brasil, são potencializadas pela Constituição de 1988, ao estabelecer, no § 1º do seu art. 45, a representação mínima em oito e a máxima e setenta deputados por Estado. Assim, os problemas continuam a existir e a solução é adiada em face da rigidez da atual Carta Política, que determina que as bancadas estaduais não podem ser reduzidas. A Lei Complementar nº 78, de 1993, traz uma inovação, ao prever que essas bancadas não podem ser também aumentadas<sup>5</sup>.

No que concerne às críticas sobre a alocação desproporcional de cadeiras na Câmara dos Deputados, Jairo Nicolau sustenta que “elas podem ser dimensionadas de duas maneiras. A primeira delas, a qual chamarei federativa, enfatiza as perdas e benefícios que as diversas unidades territoriais têm quando comparadas. A segunda, a qual chamarei partidária, toma os partidos como unidade básica dos efeitos da alocação desproporcional” (NICOLAU, 1997, p. 441).

Na dimensão federativa, a desproporcionalidade prejudica os Estados com maior densidade demográfica, como os da região Sul e Sudeste, particularmente São Paulo, e favorece os Estados com menor densidade demográfica, como os das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Mencione-se, por exemplo, o Estado de Roraima, menor colegial eleitoral brasileiro, que tem asseguradas oito Cadeiras na Câmara dos Deputados, quando lhe caberia apenas uma, se aplicado o cálculo perfeitamente proporcional à sua população. Na outra extremidade, está o Estado de São Paulo, maior colégio eleitoral do país, que tem asseguradas setenta cadeiras na Câmara dos Deputados, quando lhe caberiam cento e doze.

Pode-se afirmar, grosso modo, que desse quadro resulta que um voto no Estado de Roraima vale quase quinze vezes mais do que um voto no Estado de São Paulo<sup>7</sup>.

Por sua vez, na dimensão partidária, a desproporcionalidade prejudica os partidos políticos, na medida em que aqueles com maior votação nos Estados mais populosos têm sua representação diminuída, ao passo que ocorre o inverso com aqueles que têm bases eleitorais menos urbanas<sup>7</sup>.

## 5. AS ALTERNATIVAS PARA SUPERAÇÃO DAS DISTORÇÕES NA REPRESENTAÇÃO PRO-PORTIONAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A desproporcionalidade entre a população dos Estados e seu número de representantes na Câmara dos Deputados é uma marca na história política brasileira, estando presente em todas as legislaturas eleitas no período imperial e no período republicano. Tem, portanto, profundas raízes históricas.

As alternativas para a superação das distorções decorrentes da desproporcionalidade se inserem no bojo da reforma política, ensejando desde questões mais amplas, como mudanças no sistema eleitoral (adoção do sistema distrital puro ou do sistema distrital misto), até questões mais pontuais, como proibição de coligações nas eleições proporcionais e eliminação do número mínimo e do número máximo de deputados por Estado.

Nesse sentido, foram criadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal duas Comissões Especiais com o objetivo de elaborar propostas para a reforma política. Além disso, já tramitam no Congresso Nacional diversas proposições que tratam dessas matérias, entre as quais mencionem-se as Propostas de Emenda à Constituição n<sup>os</sup> 523/2006 e 365/2009 e os Projetos de Lei n<sup>os</sup> 1210/2007, 5.281/2009, 5.277/2009, 4.637/2009 e 4.635/2009.

Na verdade, independente do tipo de reforma, não há fórmula ideal para a superação dessas distorções, pois o tema é extremamente complexo e polêmico. Contudo, as alternativas consideradas apresentam a potencialidade de mitigar os problemas que a desproporcionalidade exhibe, além de tornar o quadro partidário-eleitoral mais transparente e compatível com a própria ideia de representação política.

De todo modo, tendo em vista o alcance e a profundidade da temática, cabe à sociedade brasileira debater tais reformas e não se ausentar das discussões, o que, de certa forma, hoje se tem observado.

## 6. CONCLUSÃO

A distribuição desproporcional das cadeiras na Câmara dos Deputados, conforme salienta Fernando Limongi (1996, v. 1, p. 243), é “um remédio republicano para um mal republicano”. O grande desafio é, pois, prescrever a dosagem precisa desse remédio, vale dizer, descobrir o grau adequado, razoável, sustentável e tolerável de desproporcionalidade.

Mas o ideal da representação proporcional perfeita nas sociedades modernas constitui uma utopia. Mais exatamente, é tão utópico quanto o clássico modelo de democracia direta. Não são muitos os defeitos dos sistemas eleitorais dos mais diversos países, mas são também muitas as suas virtudes.

Por isso mesmo, o sistema democrático, mormente o representativo, persiste e resiste historicamente. Mais do que um regime de governo, a democracia é um valor que deve ser preservado pelos cidadãos, pelos seus representantes e, sobretudo, pelas instituições.

Assim é que a crise da representação e a crise da democracia ocorrem sempre, quando e onde as instituições perderam a estima e a confiança da população, tanto por sua incapacidade de representá-la, no caso dos partidos e do Parlamento, quanto pela ineficácia revelada em atender aos seus anseios e demandas, no caso dos governos.

## NOTAS

1. Para a eleição de senadores adota-se o sistema majoritário de maioria simples; já para a eleição do presidente da República, dos governadores de Estado e dos prefeitos de Municípios com mais de 200 mil eleitores adota-se o sistema majoritário de dois turnos. Neste caso, o candidato precisa obter a metade dos votos válidos mais um para ser eleito no primeiro turno; se este patamar não é alcançado, um segundo turno é realizado entre os dois mais votados.

2. Note-se que não há, no Texto Constitucional vigente, nenhuma menção ao sistema de eleição dos vereadores, ao invés do que acontece em relação aos deputados federais, estaduais e distritais.

3. O número de cadeiras por unidade federada é distribuído conforme o número de habitantes, de acordo com a medição oficial feita pelo IBGE, através do censo. Entretanto, como salientado, essa proporcionalidade é limitada a um mínimo de oito deputados e a um máximo de setenta deputados por unidade federada.

4. Dentre os países que sobre-representam as unidades federadas em suas legislaturas nacionais, mencionem-se, Argentina, México e Estados Unidos.

5. Atualmente, a distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados por Estado é a seguinte: São Paulo, 70; Minas Gerais, 53; Rio de Janeiro, 46; Bahia, 9; Rio Grande do Sul, 31; Paraná, 30; Pernambuco, 25; Ceará, 22; Maranhão, 18; Goiás, 17; Pará, 17; Santa Catarina, 16; Paraíba, 12; Espírito Santo, 10; Piauí, 10; Alagoas, 9; Acre, 8; Amapá, 8; Amazonas, 8; Distrito Federal, 8; Mato Grosso, 8; Mato Grosso do Sul, 8; Rio Grande do Norte, 8; Rondônia, 8; Roraima, 8; Sergipe, 8; Tocantins, 8.

6. Pelas normas vigentes, o representante do Estado de Roraima poderia eleger-se com apenas vinte mil votos, ao passo que o representante do Estado de São Paulo necessitaria de cerca de 297 mil votos.

7. Para dimensionar os efeitos da alocação desproporcional sobre a representação partidária, Jairo Nicolau, no estudo citado, analisa os resultados das eleições de 1994 para a Câmara dos Deputados, concluindo que, nessas eleições, o PT e o PSDB foram particularmente prejudicados pela desproporcionalidade.

---

\* Mestre em Direito pela UFMG; Doutor em Direito pela UFPE; Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados e Professor Universitário, em Brasília/DF.

---

BOCO9429---WIN/INTER

#CO9433#

[VOLTAR](#)

## **ADMINISTRATIVO - SERVIDOR MUNICIPAL - CONTRATO TEMPORÁRIO PARA ATENDER EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO - RELAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA - FÉRIAS ACRESCIDAS DO TERÇO CONSTITUCIONAL - DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO - DECISÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS**

EMENTA: ADMINISTRATIVO - SERVIDOR MUNICIPAL - CONTRATO TEMPORÁRIO PARA ATENDER EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO - RELAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA - FÉRIAS ACRESCIDAS DO TERÇO CONSTITUCIONAL - DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO - PAGAMENTO - AUSÊNCIA DE PROVA - CERCEAMENTO DE DEFESA - INOCORRÊNCIA - RECURSO DESPROVIDO. Inexiste cerceamento de defesa ante o julgamento antecipado da lide quando a questão versada nos autos é eminentemente de direito e os fatos relevantes à solução do conflito se encontram suficientemente comprovados por meio de documentos anexados aos autos, cabendo ao Juiz proferir julgamento contrário àquele que tinha o ônus da prova e dele não se desincumbiu.

### **APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0418.13.001651-6/001 Comarca de ...**

Apelante : Município de ...

Apelada : ...

### **ACÓRDÃO**

Vistos etc., acorda, em Turma, a 6ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO.

DES. EDILSON FERNANDES

Relator.

### **VOTO**

Trata-se de recurso interposto contra a r. sentença de ff. 29/29v, proferida nos autos da ação de cobrança ajuizada por ... contra o MUNICÍPIO DE ..., que julgou procedente o pedido inicial para condenar o réu a pagar à autora a importância de R\$ 2.279,96 (dois mil, duzentos e setenta e nove reais e noventa e seis centavos) a título de férias proporcionais, décimo terceiro salário e adicional de férias proporcionais, correspondente ao período de 05.01.2009 a 30.07.2011, a ser corrigida monetariamente desde o ajuizamento

da ação de acordo com a tabela da douda CGJ/MG e acrescida de juros de mora de 1% (um por cento) ao mês, contados da citação. Condenou o réu ainda ao pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios arbitrados em 10% (dez por cento) do valor da condenação.

Em suas razões, o apelante suscita preliminar de cerceamento de defesa, uma vez que a prolação da r. sentença ocorreu sem a fase processual da instrução para a apuração dos fatos controvertidos, violando os princípios do contraditório, ampla defesa e devido processo legal. Sustenta que as planilhas rescisórias de contrato de trabalho não são oficiais, nem constituem rescisão de contrato, como admitido na sentença, o que afasta a liquidez e a certeza do crédito exigido. Alega que a planilha que instrui a peça vestibular foi produzida unilateralmente pela apelada, sendo que não possui assinatura ou carimbo de qualquer agente público municipal. Pugna pelo provimento do recurso para que a r. sentença seja cassada (ff. 30/35).

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso.

A controvérsia dos autos consiste em saber se a autora tem direito à percepção das férias proporcionais, do décimo terceiro salário e do adicional de férias proporcionais diante da prestação de serviços em favor do Município de ... na função de Técnico Superior em Saúde.

Os contratos por prazo determinado anexados (ff. 12/18) indicam, de forma inconteste, o vínculo funcional existente entre as partes, tendo a parte autora instruído a petição inicial ainda com a planilha rescisória de f. 19.

Apresentada contestação, o recorrente sustentou que os documentos anexados pela autora não provam o débito alegado, destacando que, em consulta ao cadastro de restos a pagar, não há qualquer inscrição em favor da apelada nessa categoria, incumbindo a ela o ônus de provar a sua existência. Ao final, pleiteou a produção de prova documental, testemunhal e depoimento pessoal (ff. 22/23).

O MM. Juiz da causa, consignando que "o feito comporta julgamento antecipado, eis que a matéria debatida é exclusivamente de direito e os fatos são incontroversos" (f. 29), julgou procedente o pedido inicial.

O apelante, por sua vez, alega cerceamento de defesa em razão do julgamento antecipado da lide.

Constitui direito do servidor o recebimento das verbas remuneratórias relativas ao período por ele efetivamente trabalhado e das verbas rescisórias do contrato de trabalho.

No presente caso, o pagamento das férias acrescidas do terço constitucional e do décimo terceiro salário encontra-se no âmbito da desconstituição do direito do servidor e cuja prova competia ao réu (art. 333, II, do CPC c/c art. 320 do CC), que dela não se desincumbiu a fim de eximir-se da cobrança que lhe é imposta.

Com efeito, não pode o devedor (réu), na ação de cobrança, exigir do credor (autora) prova do respectivo pagamento, ou seja, que faça prova de fato negativo, pois ao devedor incumbe o ônus de fazer prova de fato positivo, ou seja, de ter efetuado o pagamento. Aqui, o ônus da prova do pagamento é do Município.

A prova de quitação, por sua vez, é documental e se dá mediante a juntada do recibo de pagamento, onde deverá constar, obrigatoriamente, o valor e a espécie da dívida quitada, o nome do devedor, ou quem por este pagou, o tempo e o lugar do pagamento, com a assinatura do credor, ou do seu representante (CC 320).

Acerca do momento adequado para a produção de prova documental, dispõe o art. 396 do CPC que "compete à parte instruir a petição inicial (art. 283), ou a resposta (art. 297), com os documentos destinados a provar-lhe as alegações", situação não observada na espécie.

O Magistrado é o destinatário da prova, incumbindo a ele verificar quais os meios probatórios serão suficientes para a solução da lide, cabendo, a seu exclusivo critério, determinar a produção das provas que entenda necessárias à instrução do processo, indeferindo as diligências inúteis ou meramente protelatórias.

Nesse sentido, revelando-se prescindíveis para a solução da controvérsia as demais provas requeridas pelo réu - prova testemunhal e depoimento pessoal - não se verifica qualquer nulidade, uma vez que a não produção das provas só redundaria em cerceamento de defesa se elas se mostrassem aptas a alterar a convicção do Julgador, resultando prejuízo ao direito de defesa da parte, o que não é o caso dos autos.

Logo, inexistente cerceamento de defesa ante o julgamento antecipado da lide quando a questão versada nos autos é eminentemente de direito e os fatos relevantes à solução do conflito se encontram suficientemente comprovados por meio de documentos anexados aos autos, cabendo ao Juiz proferir julgamento contrário àquele que tinha o ônus da prova e dele não se desincumbiu.

#### **NEGO PROVIMENTO AO RECURSO.**

Isento de custas recursais (Lei Estadual nº 14.939/2003).

DESA. SANDRA FONSECA (REVISORA) - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. RONALDO CLARET DE MORAES (JUIZ CONVOCADO) - De acordo com o(a) Relator(a).

Súmula - "NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO."

BOCO9433---WIN/INTER

#CO9430#

[VOLTAR](#)

## LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - LICITAÇÃO EM CONSTRUÇÃO CIVIL

CONSULENTE : Câmara Municipal

CONSULTOR : Laurito Marques de Oliveira

### INTRÓITO

A Câmara Municipal, por meio de seu Contador, no uso do seu direito como assinante do BEAP, formula-nos consulta acerca de processo de dispensa de licitação em obras de construção civil.

### DA CONSULTA

A Câmara Municipal tem previsão de ter saldo financeiro em conta corrente.

Pergunta-se:

1. Com este saldo, pode ser adquirido cerâmica/piso para o salão da Câmara Municipal durante o ano corrente?

2. Considerando não ter saldo financeiro suficiente para a mão-de-obra no exercício de 2016, esse serviço poderá ser realizado no próximo ano e com o orçamento de 2017?

### CONSIDERAÇÕES LEGAIS

A Lei nº 8.666/93 dispõe:

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

I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

.....

Art. 8º A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.

.....

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

c) concorrência - acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente”; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

### COMENTÁRIOS TÉCNICOS

Consoante depreendemos da consulta formulada, a Casa Legislativa tenciona realizar serviços de reforma de seu piso, mas possui expectativa, para o ano de 2016, de saldo financeiro apenas para compra do material necessário. O serviço de mão-de-obra ficará para o ano de 2017.

Inicialmente, teceremos comentários sobre o repasse recebido pelas Casas Legislativas brasileiras e, em seguida, trataremos do assunto da obra em si.

1. Repasse e Tratamento do Duodécimo

O encerramento do exercício financeiro e a apuração de resultados ocorrerão na unidade centralizadora da Contabilidade Municipal.

O repasse da Câmara de Vereadores, por esse motivo, não deve ser tratado como transferência, mas como repasses financeiros registrados no Sistema Financeiro como “Repasse Concedidos” pela Contabilidade do Município e, em contrapartida, como “Repasse Recebidos” pela Câmara de Vereadores.

Por isso, é necessária a incorporação da execução orçamentária e financeira a cargo da Câmara à Contabilidade Central da Prefeitura. Para tanto, a Câmara deverá enviar, mensalmente, os seus balancetes orçamentário e financeiro à Contabilidade Central da Prefeitura e, ainda, os planos de contas devem ser uniformes e detalhados para que os saldos dos balancetes mensais se incorporem às contas sintéticas.

É que, nos termos do art. 83 da Lei Federal nº 4.320/64, “a Contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuam despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados”.

Na dicção do transcrito dispositivo, considerando que a liberação de recursos ao Legislativo Municipal é representada pelo repasse de valor em espécie, a responsabilidade da Câmara de Vereadores deverá ficar evidenciada na Contabilidade-Geral da Prefeitura, até que as referidas demonstrações sejam remetidas para fins de baixa.

Essa remessa de informações à Contabilidade Central da Prefeitura não retira a independência e a autonomia da Câmara de gerir os recursos financeiros que lhe são repassados, e não deve, em hipótese alguma, ser entendida como prestação de contas, tampouco como fiscalização do Executivo sobre o Legislativo Municipal. Tratam-se apenas de rotinas para a consolidação da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município, uma vez que a Câmara Municipal é unidade orçamentária ou unidade gestora do orçamento municipal.

Nesse particular, o intérprete, ao examinar a relação entre a Câmara e Prefeitura, não deve se ater apenas ao enfoque orçamentário e financeiro, deve também examiná-la sob a ótica patrimonial.

A propósito, é valiosa a doutrina de Heraldo da Costa Reis, citada no Parecer da douta Auditoria, da lavra do Dr. Nelson Cunha, segundo a qual: "o patrimônio deve ser visto e analisado sob o ângulo da sua unicidade em razão de sua vinculação à entidade governamental, no caso o Município, a quem realmente se dá a personalidade jurídica. Este patrimônio é constituído de valores monetários, valores tangíveis (móveis, imóveis e outros), direitos e obrigações, não importando a que Poder esteja servindo, mas que se encontre no âmbito do controle interno, portanto da responsabilidade do Executivo ou do Legislativo" (in *Relações Financeiras Câmara - Prefeitura*. 4ª ed., RJ: IBAM/CDM, 1991, p. 54).

Diante de todo o exposto, é inafastável a seguinte conclusão: os valores monetários apurados em caixa, no encerramento do exercício na Câmara Municipal, identificados como saldo financeiro da execução do programa de trabalho no âmbito desse órgão, podem ser entregues ao Executivo Municipal, a fim de integrar o saldo final da Tesouraria na Prefeitura. Para complementar, a Câmara deve inventariar os bens (móveis e imóveis) e outros valores que se encontrem sob a sua posse e encaminhar para o Executivo, a fim de integrar os respectivos valores já escriturados.

E arremata Heraldo da Costa Reis: "por outro lado, o saldo de caixa do exercício anterior, se continuar em poder da Câmara, deve ser contabilizado à responsabilidade desse órgão e ser tratado como parte liberada dos recursos orçamentários do presente exercício para execução do seu programa de trabalho, em consonância com o determinado pela Constituição Federal".

## 2. Da reforma do piso da Câmara Municipal

Toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, melhoramentos nas construções sem aumentar a área ou capacidade do ambiente, conforme Resolução nº 361/91 do CONFEA, o Projeto Básico, exigível para as obras de engenharia, é dispensável nos casos de obras e serviços de pequeno porte, isolados e sem complexidade técnica de gerenciamento e execução. Portanto, para a obra em questão, é dispensada a elaboração do Projeto Básico da Obra.

Ainda assim, toda obra, segundo determinação legal, deve ser conhecida em sua totalidade, ou seja, devem ser conhecidos todo o material necessário e que tipo de mão-de-obra será necessária para sua execução. No caso de dispensa de elaboração de Projeto Básico, tal exigência legal deve ser atendida por meio de Termo de Referência, que especificará as diretrizes de execução da obra.

Na Administração Pública, sempre é exigido planejamento para dispor de recursos financeiros e orçamentários.

Apenas após o conhecimento do que será investido na obra de reforma do piso é que deverá ser definida qual modalidade licitatória será utilizada, para aquisição dos itens para execução da obra, pois, a Lei de Licitações e Contratos, em seu art. 23, orienta quais modalidades deverão ser utilizadas para determinados valores orçados.

Destaque-se que o art. 24 orienta que, se a obra for orçada em até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), a licitação é dispensável.

Contudo, se a Administração optar por licitação dispensável, deve ser elaborado um processo contendo toda a documentação que originou a opção. A saber, o orçamento prévio, a decisão da escolha do(s) fornecedor(s), CNDs do FGTS e INSS juntados ao(s) documento(s) de liquidação do empenho.

## PARECER TÉCNICO

Diante do exposto, somos de parecer que, no caso específico desta consulta, a Câmara Municipal deve orçar a obra no seu conjunto e, somente após este documento determinante, definir que tipo de modalidade de compra irá utilizar.

Quanto ao saldo financeiro, se ocorrer, este poderá continuar em poder da Câmara e ser tratado como parte liberada de recursos para o exercício de 2017.

Este é o nosso parecer, s.m.j.



#CO9431#

[VOLTAR](#)

## LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - FORMAS DE PROVIMENTO

CONSULENTE : Prefeitura Municipal

CONSULTOR : Laurito Marques de Oliveira

### INTROITO

A Prefeitura Municipal, através de seu Setor de Recursos Humanos, no uso de seu direito junto a esta Consultoria Especializada, na qualidade de assinante do BEAP, elabora a questão abaixo, que analisamos, fornecendo o nosso parecer.

### DA CONSULTA

Indaga a Consulente sobre diferenças entre os atos de provimentos originário e derivado, devido à semelhança entre eles.

### NOSSA ANÁLISE TÉCNICA E PARECER

Inicialmente, conceituamos provimento como um ato administrativo por meio do qual é preenchido cargo público, com a designação de seu titular. Os cargos públicos podem ser de provimento efetivo ou de provimento em comissão (os de confiança), sendo que nos interessa no momento os de provimento efetivo.

Provimento originário é o preenchimento de classe inicial de cargo não decorrente de qualquer vínculo anterior entre o servidor e a Administração Pública. A única forma de provimento compatível com a Constituição Federal é a nomeação e, para cargos efetivos, depende sempre de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos (CF, art. 37, II).

Provimento derivado é o preenchimento de cargo decorrente de vínculo anterior entre o servidor e a Administração, sendo que as formas de provimento derivado compatíveis com a CF e enumerados no art. 8º da Lei nº 8.112/90 são a promoção, a readaptação, a reversão, o aproveitamento, a reintegração e a recondução.

Para explicarmos o conceito de provimento derivado, tomamos o exemplo do aproveitamento, que é o preenchimento de cargo por servidor que fora posto em disponibilidade devido à extinção do cargo que ocupava ou declaração de sua desnecessidade. Tal cargo, preenchido por aproveitamento, não é o mesmo no qual o servidor havia sido originariamente investido, o que pode, inclusive, não existir mais.

É evidente que o provimento do cargo por esta forma, o aproveitamento, decorre do vínculo anteriormente existente entre o servidor aproveitado e a Administração. Significa que a causa necessária e suficiente para o provimento desse novo cargo é justamente a existência de uma relação anterior entre o servidor e a Administração.

Este é o nosso parecer, s. m. j.

BOCO9431---WIN

#CO9432#

[VOLTAR](#)

## LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - CARGO EFETIVO - COMISSÃO

CONSULENTE: Prefeitura Municipal

CONSULTOR: Laurito Marques de Oliveira

### INTROITO

A Prefeitura Municipal, no uso de seu direito, como assinante do nosso BEAP, consulta-nos a respeito da legalidade de contratação temporária de pessoa aprovada no concurso, consulta essa que analisamos, fornecendo o nosso parecer.

### DA CONSULTA

A Consulente indaga se é possível contratar temporariamente pessoas que passaram em concurso público, para ocupar vagas de professor de educação básica, tendo essas pessoas parentesco com agentes políticos, em razão do disposto no art. 116 da Lei Orgânica Municipal, que se refere a nepotismo.

## NOSSA ANÁLISE

Lei Orgânica Municipal estabelece:

“Art. 116. É vedada a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive do Prefeito, do Presidente da Câmara, dos Vereadores ou de servidor do respectivo Poder investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública Direta ou Indireta do Município, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas.

§ 1º A vedação referida no caput desse artigo aplica-se à contratação através de Licitação Pública, de pessoas físicas ou jurídicas, para exercer função típica da administração pública, como Assessoria Jurídica e Contábil, que possua em seu quadro parentes até o segundo grau na linha reta ou colateral, de afins e seus respectivos cônjuges ou companheiros, do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, no âmbito de seu respectivo poder.

.....  
§ 3º É vedada a contratação de cônjuge, companheiro ou parente, consanguíneo, por adoção ou afinidade, em linha reta ou colateral, até o segundo grau, inclusive, de agentes públicos discriminados nos incisos do caput deste artigo, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, consoante o previsto no inciso IX do art. 37, da Constituição Federal, observadas, para efeito de aplicação de vedação, a esfera estatal da contratação e localização administrativa do respectivo agente público.

§ 4º A não observância do disposto no caput e nos 1º, 2º e 3º implicará a nulidade do ato, caracterização de ato de improbidade administrativa e punição do responsável nos termos da lei”.

## NOSSO COMENTÁRIO

Entende-se como nepotismo o uso da máquina pública em proveito próprio ou para praticar atos que levam ao favoritismo de parentes ou amigos que, direta ou indiretamente, usufruam vantagens e outras benesses à custa dos cofres públicos, que muitos representantes do povo permitem-se conceder no exercício do poder.

O nepotismo representa a quebra do princípio da impessoalidade, já que estará sendo sobreposto o interesse particular ao público, com o direcionamento de nomeações. Caracteriza a quebra do princípio da moralidade administrativa, na medida em que se afigura pouco razoável a transformação da Administração Pública em um negócio de natureza familiar.

Não estamos a propalar a inacessibilidade de cargos públicos aos parentes dos administradores. Isso porque, se, por um lado, certo que não é dado ao administrador público valer-se de seus poderes administrativos para alocar parentes, por outro lado, não menos certa é a ilação de que os cargos públicos são acessíveis a todo brasileiro; o simples parentesco não impede o acesso ao cargo público, desde que o parente seja devidamente concursado.

A lei do nepotismo impede a nomeação de parentes para cargos comissionados. Existem diversas maneiras de se tornar um servidor público. A regra é que todo cargo público é ocupado através de concurso. No entanto existem as exceções. Você pode ser eleito para um cargo ou ainda pode ser nomeado para um cargo comissionado.

Estes tipos de nomeação são contratações sem vínculo empregatício. Por exemplo, cada vereador tem direito a um número de assessores. Ele não precisa abrir um concurso para contratá-los, basta nomear quem ele quiser. Quem quiser, desde que não seja parente.

Também não é permitido a um político contratar o parente do outro, o chamado nepotismo cruzado. A pessoa simplesmente não poderá ser comissionada se tiver um parente no mesmo órgão.

Não é considerado nepotismo quando:

- O parente já é funcionário efetivo (concurado naquele Poder – não vale ser cedido de outro).
- O funcionário efetivo já exercia uma função ratificada no Poder antes do seu parente ser eleito.
- No caso de empregos temporários, quando o parente se submeteu a uma seleção prévia.
- No caso de empresas de parentes, quando a firma submeteu o interessado a um processo regular de licitação.

## NOSSO PARECER

Ante o exposto e analisado, entendemos que, havendo a necessidade de contratação temporária para suprir falta de professores que, atualmente, estão afastados de seus cargos, exercendo cargos comissionados na Prefeitura, poderá a Administração contratar, em caráter provisório, professores concursados, enquanto não nomeados, deixando claro que a referida contratação não gera nomeação no cargo. O nepotismo não impede a contratação de parentes, desde que os mesmos tenham sido aprovados em concurso público do Município.

Este é o nosso parecer, s.m.j.

#CO9434#

[VOLTAR](#)**CONSULTORIA ESPECIALIZADA****INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS OFICIAIS**

O § 3º do art. 164 da CR/88 prevê que as disponibilidades de caixa da Administração Pública devem ser depositadas e movimentadas em instituições financeiras oficiais. Conforme entendimento do TCU, são bancos oficiais o Banco do Brasil S.A., a Caixa Econômica Federal e qualquer outra instituição financeira que possua as mesmas características das anteriores e integre a Administração Pública, inclusive em âmbito estadual. As instituições financeiras submetidas a processo de privatização ou bancos privados que adquiram controle acionário das instituições privatizadas não podem ser utilizados para depósito das disponibilidades financeiras da Administração Pública, desde a suspensão da eficácia do § 1º do art. 4 da MP 2.192, por decisão do STF (prolatada em setembro de 2005 e publicada em fevereiro de 2006). Na ausência de banco oficial no território municipal, as disponibilidades de caixa poderão ser depositadas em banco privado, selecionado mediante prévia licitação, nos termos da Súmula nº 109 - TCE/MG, sendo vedada a contratação de cooperativa de crédito. Em relação às disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, a Lei Federal nº 9.717, de 27.11.1998, em seu art. 6º, VI, veda a aplicação dos recursos de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal.

BOCO9434---WIN

#CO9435#

[VOLTAR](#)**JURISPRUDÊNCIA INFORMEF****ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - OFENSA AO ART. 535 DO CPC - NÃO OCORRÊNCIA - BENS PÚBLICOS - USO DE SOLO, SUBSOLO E ESPAÇO AÉREO POR CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO****AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.365.996 - RS (2011/0176415-5)**

Relator : Ministro Humberto Martins

**E M E N T A**

**ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. BENS PÚBLICOS. USO DE SOLO, SUBSOLO E ESPAÇO AÉREO POR CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO SUPERVENIENTE EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. REQUISITO CONSTITUCIONAL DO PREQUESTIONAMENTO. COBRANÇA. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE DECIDIU COM FUNDAMENTO EM DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. DISCUSSÃO DE CUNHO CONSTITUCIONAL.**

1. Recurso especial em que se discute constitucionalidade de Lei Municipal que institui a cobrança de taxa pelo uso privado de bens públicos.

2. Não cabe a apreciação de direito superveniente invocado pela parte somente em recurso especial perante o Superior Tribunal de Justiça, em razão do não cumprimento do requisito constitucional do prequestionamento. Nesse sentido: AgRg nos EDcl no REsp 1498380/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 22.05.2015; EREsp 805.804/ES, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe 01.07.2015; REsp 1.137.738/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, DJe 1º.2.2010.

3. "O Superior Tribunal de Justiça não tem a missão constitucional de interpretar dispositivos da Lei Maior, cabendo tal dever ao Supremo Tribunal Federal, motivo pelo qual não se pode conhecer da dita ofensa ao art. 5º da Constituição da República vigente" (AgRg no AREsp 571.026/PE, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 21.10.2014, DJe 28.10.2014.).

Agravo regimental improvido.

(STJ, 2ª T., DJe, 25.08.2015)

BOCO9435---WIN/INTER