

**MAURO MARQUES JÚNIOR - CAP QOBM**

**“ESTUDO SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DA INDENIZAÇÃO NA  
AQUISIÇÃO DE UNIFORMES PELA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ”**

**Monografia apresentada ao  
Departamento de Contabilidade, do  
Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da  
Universidade Federal do Paraná, como  
requisito parcial à obtenção do título de  
Especialista em Administração Policial.**

**Orientador: Dr. WILSON DA SILVA  
SPINOSA.**

**CURITIBA  
2003**

Dedico este trabalho à gloriosa Polícia Militar do Paraná que me acolheu em seus braços nos primeiros anos de minha juventude e me ajudou a ser um profissional seguro e realizado.

## AGRADECIMENTOS

Ao Cap PM Assunção e minha Irmã Izabel, Procuradora do Estado do Paraná, pelas inestimáveis colaborações prestadas a esta monografia.

E, com muito carinho, à minha esposa Marilda e nossos filhos Wagner e Brunna que souberam compreender a necessidade de sacrificar o nosso convívio para viabilizar o meu progresso profissional.

## APRESENTAÇÃO

A presente monografia, do ponto de vista intelectual, constituiu-se no maior desafio que já enfrentamos. As dificuldades iniciaram-se desde cedo pois, já na fase de coleta de dados, constatamos que a matéria jamais havia sido objeto de estudo, fato que nos inquietou sobremaneira, pois sequer poderíamos prever os tipos de obstáculos a serem enfrentados. À época, sentimo-nos como os navegadores de antanho que se aventuravam mar afora sem saber onde ou até mesmo se iriam chegar a algum lugar.

O tempo foi passando e a preocupação que tínhamos inicialmente confirmava-se a cada dia. Não encontrávamos fontes de pesquisa, as autoridades que procurávamos preferiam evitar o assunto, a agenda do Curso se avolumava constantemente, mas o pior de tudo era o objeto da pesquisa. Quanto mais líamos sobre o assunto, mais abstrato ele se tornava. A compreensão do tema esvaía-se pelo vão de nossos dedos como se fosse água que tentávamos segurar. Tivemos que adquirir conhecimentos sobre as ciências jurídica e orçamentária com as quais não tínhamos a menor afinidade. Tivemos que perguntar, perguntar e perguntar.

Valeu a pena, pois, finalmente, aportamos em terra firme e, tal qual os navegantes de 1500, estamos maravilhados com a descoberta! É claro que não esgotamos o assunto, apenas descobrimo-lo ficando o trabalho de “colonização” para outros homens de espírito aventureiro como o nosso.

O autor

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	iv
<b>SUMÁRIO</b> .....	v
<b>LISTA DE ABREVIATURAS</b> .....	vii
<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	viii
<b>RESUMO</b> .....	ix
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>2 METODOLOGIA</b> .....	7
<b>3 DESENVOLVIMENTO</b> .....	9
3.1 PRECEDENTES HISTÓRICOS .....	9
3.1.1 Origem das Polícias Militares no Brasil .....	9
3.1.2 Origem da Polícia Militar do Paraná .....	9
3.1.3 A Polícia Militar e o Exército Brasileiro .....	10
3.1.4 O Contexto Sociológico da Discussão sobre a Verba .....	11
3.2 POSTURAS INSTITUCIONAIS .....	13
3.2.1 Poder Judiciário .....	13
3.2.2 Tribunal de Contas .....	14
3.2.3 Ministério Público .....	15
3.2.4 Procuradoria-Geral do Estado .....	15
3.2.5 Polícia Militar do Paraná .....	16
3.3 ANÁLISE EXEGÉTICA .....	17
3.3.1 Considerações Necessárias .....	17
3.3.2 Lei n.º 36, de 5 de Julho de 1892 (Cria a Força Pública do Paraná e dá outras providências) .	19
3.3.3 Lei 1.943, de 23 de Junho de 1954 (Código da Polícia Militar) .....	20
3.3.4 Lei 4.320, de 17 de Março de 1964 (Lei do Orçamento Público) .....	27
3.3.5 Lei 6.417, de 03 de Julho de 1973 (Código de Vencimentos e Vantagens) .....	28

3.3.6 Lei 6.774, de 08 de Janeiro de 1976 (Lei de Organização Básica da PMPR).....	29
3.3.7 Lei 8.666, de 21 de Junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos).....	31
<b>3.4 DISCUSSÃO DOS ACHADOS</b> .....	<b>35</b>
3.4.1 Especificação dos Dados .....	35
3.4.2 O Início da Confusão.....	35
3.4.3 A Falácia da Verba Privada.....	36
3.4.4 Vantagens e Desvantagens dos Sistemas Público e Privado.....	36
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>38</b>
<b>5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>41</b>
<b>6 ANEXO I- ANTEPROJETO DE MONOGRAFIA</b> .....	<b>43</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS

BM	- Bombeiro Militar
CE/89	- Constituição Estadual de 1989
CF/88	- Constituição Federal de 1988
CPM	- Código Penal Militar
CG	- Comandante-Geral
CVV	- Código de Vencimentos e Vantagens
LCC	- Lei de Licitações e Contratos
LICC	- Lei de Introdução ao Código Civil
LOB	- Lei de Organização Básica
PADU	- Plano de Aquisição e Distribuição de Uniformes
PM	- Policial Militar
RISG	- Regulamento dos Serviços Gerais
RUPM	- Regulamento de Uniformes da Polícia Militar

## LISTA DE SIGLAS

AVM	- Associação da Vila Militar
CEA	- Conselho Econômico e Administrativo
CEF	- Conselho Econômico e Financeiro
CSM/Int.	- Centro de Suprimento e Manutenção de Material de Intendência
DAL	- Diretoria de Apoio Logístico
EB	- Exército Brasileiro
MP	- Ministério Público
PGE	- Procuradoria-Geral do Estado
PJ	- Poder Judiciário
PMPR	- Polícia Militar do Paraná
SESP	- Secretaria de Estado da Segurança Pública
STF	- Supremo Tribunal Federal
STJ	- Superior Tribunal de Justiça
TC	- Tribunal de Contas
TJPR	- Tribunal de Justiça do Paraná
VFPFC	- Vara da Fazenda Pública, Falências e Concordatas

## RESUMO

MARQUES JÚNIOR, Mauro. **Estudo sobre a natureza jurídica da indenização na aquisição de uniformes pela PMPR.** O ponto nuclear desta monografia reside no questionamento sobre a natureza jurídica da indenização paga atualmente aos policiais e bombeiros militares para aquisição dos uniformes necessários ao desempenho de suas respectivas atividades profissionais na Polícia Militar do Paraná. Procura-se desvendar o propósito inicial das primeiras legislações que regulamentaram a matéria e, posteriormente, o das leis modificadoras para, assim, poder estabelecer um norte seguro em relação à forma de aplicação dos recursos, que pode variar conforme a característica que se lhe atribua (pública ou privada). Para melhor compreensão da matéria, fez-se necessário um estudo sociológico sobre a origem das Polícias Militares do Brasil e, particularmente do Paraná, sua vinculação ao Exército Brasileiro e o contexto histórico que fez deflagrar a polêmica enfrentada. Examinou-se também os interesses antagônicos que se alinham a uma ou outra corrente, bem como as implicações práticas oriundas da opção por um ou outro sistema de aplicação. Ao final, indicou-se a natureza jurídica que, aparentemente, mostrou-se mais adaptada à satisfação do interesse público tendo, porém, sido feita uma ressalva concernente à necessidade de novas pesquisas em razão da complexidade e delicadeza do tema. Palavras-chave: Indenização para Uniformes; Legislação Aplicável; Natureza Jurídica da Verba; Aplicação do Direito Público ou Privado.

## 1 INTRODUÇÃO

A Polícia Militar é uma entidade da administração pública direta, força auxiliar do Exército Brasileiro, organizada com base na hierarquia e disciplina militares. Possui incumbência constitucional de preservação da ordem pública e de atividade de polícia ostensiva, policiamento de trânsito urbano e rodoviário, policiamento ferroviário, de florestas e de mananciais executando, ainda, atividades de defesa civil, prevenção e combate a incêndios, buscas, salvamentos, socorros públicos além de outras atividades<sup>1</sup>.

A Corporação é regida, também, por um sistema jurídico de Leis Federais e Estaduais específicas que, dentre outras atribuições, exige-lhe a execução, com exclusividade, do policiamento ostensivo preventivo **fardado**<sup>2</sup>.

Para o desenvolvimento do seu mister, os policiais-militares necessitam estar fardados e, por imposição legal, devem sempre estar **bem fardados**. A farda deve proporcionar orgulho em quem a veste e respeito (não medo) em quem a vê, pois ela é o símbolo da autoridade. Além disso, a farda tem que ser confortável, funcional e apresentável pois, como se diz, ela é a própria “pele” do miliciano.

No Estado do Paraná, a Polícia Militar possui um efetivo previsto de 20.083 pessoas, entre homens e mulheres, os quais necessariamente devem possuir, no mínimo, uma peça de cada item dos uniformes considerados de “posse obrigatória”<sup>3</sup>.

O Regulamento de Uniformes da Polícia Militar do Paraná<sup>4</sup>, contempla 38

---

<sup>1</sup> Conforme Art. 144, §§ 5º e 6º da CF/88 e Art. 48 e 49 da CE/89.

<sup>2</sup> Decreto-lei 667/69, alterado pelos Decretos-lei 1.406/75, 2.010/83, 2.106/84 e complementado pelo Decreto Federal n.º 88.540/83.

<sup>3</sup> Existe, no Regulamento de Uniformes da PMPR, alguns itens que são de uso facultativo, por exemplo o cachecol, bolsa preta, sobretudo, luvas de lã, etc.

<sup>4</sup> Aprovado pelo Decreto Estadual n.º 3.568/01.

(trinta e oito) padrões de uniformes masculinos com correspondentes femininos, aos quais são acrescentadas aproximadamente 100 (cem) peças e acessórios que devem ser adquiridos periodicamente, representando uma movimentação financeira na ordem de R\$ 7.000.000,00 (sete milhões de reais) por ano.

A aquisição dos itens acima mencionados não pode ser aleatória, devendo seguir fiel e obrigatoriamente as prescrições regulamentares a fim de garantir uma única forma de apresentação pessoal que, aliás, é a própria idéia do vocábulo “uniforme”.

Sabendo que a uniformização total do efetivo só se torna possível com uma rigorosa e constante disciplina da matéria, desde a criação da PMPR, em 10 de Agosto de 1854, os seus administradores têm envidado esforços no sentido de buscar os melhores resultados nesse sentido, procurando aliar estética, qualidade, funcionabilidade e menor custo, nem sempre obtendo êxito nesta árdua empreitada.

Assim, já se experimentou, no passado, a outorga de responsabilidade para o próprio policial-militar adquirir seus uniformes e, segundo relatos históricos, esta idéia não surtiu os efeitos desejados.

A partir de um determinado momento, mais particularmente entre os anos de 1949 até os idos de 1973, a Polícia Militar conjugou duas realidades, obrigando os oficiais<sup>5</sup> a adquirirem os uniformes às suas expensas e adquirindo os tecidos para confecção dos uniformes dos praças<sup>6</sup> com recursos orçamentários públicos. A confecção do uniforme ficava a cargo de cada um, o que gerava visível distorção do padrão ideal.

Os resultados também não foram satisfatórios até que com, o advento da Lei Estadual 6.417, de 03 de Julho de 1973, os problemas começaram a ser mais bem

---

<sup>5</sup> Militares detentores de graus hierárquicos compreendidos entre 2º Tenente a Coronel.

<sup>6</sup> Militares detentores de graus hierárquicos compreendidos entre Soldado de 2ª Classe a Subtenente. Existe, ainda, a classe dos praças especiais composta por Alunos Oficiais e Aspirantes à Oficiais.

equacionados.

A referida Lei criou um novo sistema que deixou de repassar dotações orçamentárias para a conta da Instituição e canalizou-as diretamente para os policiais militares.

No antigo sistema que vigorou desde meados de 1973 até setembro de 1982<sup>7</sup>, o policial-militar passou a receber **créditos de natureza indenizatória**, dos quais 50% eram retidos e administrados pelo Conselho Econômico e Administrativo (CEA)<sup>8</sup>, que fornecia o uniforme básico e os outros 50% eram administrados pelo próprio policial-militar que possuía a incumbência de adquirir as peças complementares e os acessórios.

Os recursos eram insuficientes para as classes mais baixas da hierarquia militar (que sempre constituíram a maioria do efetivo – cerca de 80% do total) e, por essa razão, promoveu-se, em 1982, uma socialização na PMPR.

Criou-se uma base de cálculo fixada no soldo do miliciano que garante a proporcionalidade do desconto e passou-se a reter 100% da indenização, sendo, em contrapartida, fornecido todo e qualquer item dos uniformes considerados de posse obrigatória.

Essa mudança legislativa permitiu à Polícia Militar uma evolução ímpar no que tange à qualidade e apresentação dos uniformes concedendo-lhe o merecido título de Organização mais bem uniformizada do Brasil.

A sistemática legal implementada em 1982 persiste até o presente momento e, diga-se de passagem, funcionou muito bem até o ano de 1999, a partir de quando

---

<sup>7</sup> Ocasão em que entrou em vigência a Lei Estadual n.º 7.639/82 a qual implementou nova sistemática para aquisição dos uniformes.

<sup>8</sup> A partir de 08 de janeiro de 1976, o Conselho Econômico e Administrativo passou a denominação de Conselho Econômico e Financeiro, por força da Lei Estadual n.º 6.774/76.

começou a surgir dúvida<sup>9</sup> quanto à natureza jurídica da verba destinada a aquisição de uniformes.

Desde então, a Polícia Militar vêm sofrendo uma grande agonia pois, mesmo tendo dinheiro suficiente, não tem conseguido suprir as necessidades básicas de uniformes. Ocorre que, a dúvida suscitada acerca da natureza jurídica do considerável montante destinado a aquisição de uniformes despertou grandes interesses. De um lado, poderosos empresários auxiliados pelos mais bem conceituados advogados do ramo defendendo a idéia de recurso público para, assim, conquistar o promissor e milionário mercado de uniformes da PMPR. Do outro, milhares de policiais e bombeiros militares (PM e BM), muitos dos quais com poderes de mando e influência no Estado, acostumados a serem atendidos por sua Associação privada (Presidida sempre por um Coronel RR da PM), resistem à idéia, principalmente por considerarem-se detentores da verba que lhes é descontada, individualmente, de suas folhas de pagamento (o que, em tese, lhes permite comprar do fornecedor que lhes melhor aprover).

Para agravar a circunstância, os principais órgãos do Estado posicionam-se de maneira diversa, uns no sentido de que a verba é privada (Poder Judiciário e Tribunal de Contas), e outros, que ela é pública (Ministério Público e Procuradoria-Geral de Justiça), fazendo com que o tema mergulhe em profunda dubiedade.

O núcleo problemático central deste estudo radica-se na definição jurídica do recurso, mas a resposta que será dada não pode deixar de considerar as conseqüências práticas que ela provocará, pois conforme a definição jurídica da verba haverá um ou outro sistema aquisitivo (norteado por regras do direito público ou do direito privado, conforme o caso).

Como se vê, o objeto da pesquisa é dos mais complexos e movimentada

---

<sup>9</sup> Como se verá adiante, a dúvida já havia sido aventada, porém ela sempre teve uma solução interna. A diferença é que, em 1999, ela foi levada a um órgão externo.

interesses incalculáveis, de sorte que, não adianta apenas definir a natureza jurídica da verba, é necessário verificar se tal definição é a que melhor atende aos interesses impessoais do Estado e da Corporação.

Assim, para que se possa chegar a uma conclusão lúcida, o tema deverá ser enfocado sob diversos aspectos, dentre os quais destacamos os seguintes tópicos mais importantes:

- a) Precedentes históricos – Onde será feito um breve relato histórico e identificado o contexto sociológico que fez surgir a celeuma ora investigada;
- b) Análise exegetica – Procurar-se-á, com técnicas hermenêuticas adequadas, interpretar o objetivo do legislador e o da lei;
- c) Posturas institucionais – Apresentar-se-á, de forma precisa e clara, os resultados obtidos com a pesquisa descrevendo individualmente as posições adotadas pelo Poder Judiciário, Tribunal de Contas, Ministério Público, Procuradoria-Geral do Estado e Polícia Militar;
- d) Discussão dos achados – Neste ponto, as teorias institucionais serão postas em confronto e as dúvidas e contradições serão esclarecidas, procedendo-se, ao final, o enquadramento doutrinário julgado correto e analisando-se suas conseqüências no mundo dos fatos.

Por derradeiro, convém registrar que a investigação científica da natureza jurídica da indenização para aquisição de uniformes percebida pelos policiais e bombeiros militares, integrantes da Polícia Militar do Paraná constitui-se numa das mais importantes da atualidade, seja pelo aspecto científico, seja pelo aspecto prático. As ciências jurídica e orçamentária serão beneficiadas por esta pesquisa em razão de que, para que se possa adotar uma posição, mister se faz que sejam revolidos desde os mais mezinhos até os mais rebuscados conceitos dos citados ramos do conhecimento humano.

Da mesma forma, na medida em que a ciência não existe por si mesma,

sendo importante somente se as suas descobertas servirem de forma prática ao homem, a presente pesquisa revela-se de fenomenal importância, pois arrostará a obscuridade que paira sobre o assunto e permitirá que o sistema de aquisição de uniformes retome seu curso normal.

## 2 METODOLOGIA

Tendo em vista que o assunto a ser abordado neste estudo monográfico emerge de uma situação real vivenciada pela PMPR, as pesquisas foram desenvolvidas com base nos seguintes métodos:

- a) método descritivo e;
- b) abordagem paradigmática.

Pelo método descritivo trouxemos à lume o sistema atual e suas falhas com a vantagem de, por ser apenas uma descrição da realidade, não haver, aprioristicamente, nenhuma tendência opinativa.

Pela abordagem paradigmática, procedemos o estudo do caso e buscamos o entendimento do fenômeno como um todo, na sua complexidade e correlações com os elementos externos.

A pesquisa se desenvolveu, basicamente, da seguinte forma:

- a) considerou-se o ambiente natural da PMPR como fonte direta de dados;
- b) Com base nas informações colhidas, os fenômenos foram estudados dentro de seu contexto na vida real;
- c) Em seguida, procedeu-se a um cuidadoso exame da lei; e
- d) Finalmente, cruzou-se os dados e o enquadramento doutrinário, extraindo daí a postura final.

A “análise documental” dos expedientes produzidos pelo Poder Judiciário, Tribunal de Contas, Ministério Público e Procuradoria-Geral do Estado propiciou o entendimento das idéias manifestadas a partir deles e permitiu a adoção de uma posição crítica a respeito da matéria.

A análise de conteúdo foi realizada da forma tradicional, isto é, com a observância de três fases fundamentais:

- a) pré-análise – organização do material através de uma leitura geral dos documentos;

- b) exploração do material – com a adoção de procedimentos de codificação, classificação e categorização das informações, e;
- c) tratamento dos resultados e interpretação, com o afloramento não só do conteúdo manifesto, como também da sua significação latente.

A aplicação da metodologia científica acima descrita, permitiu-nos atingir os objetivos específicos do estudo, quais sejam:

- a) caracterizar, o sistema original;
- b) colocá-lo em confronto com o que o sucedeu e extrair um diagnóstico perfeito da situação.

Finalmente, arvorados nos objetivos específicos, atingimos o objetivo geral de solucionar à questão relativa a natureza jurídica da verba com base nas diversas cogitações implementadas e mais o enriquecimento de todas as fontes de informações encontradas.

### 3 DESENVOLVIMENTO

#### 3.1 PRECEDENTES HISTÓRICOS

Considerando que o comportamento contemporâneo de uma Organização não é, senão, o reflexo de sua existência pretérita, julgamos interessante proceder a um breve retrocesso ao passado para que melhor compreendamos o presente.

##### 3.1.1 Origem das Polícias Militares no Brasil

O início das milícias, em nosso país, coincide com a própria história do Brasil e conta com influência direta dos portugueses dos quais herdamos tudo: idioma, cultura, tolerância, religião, passividade, organização político-administrativa, etc. Herdamos, também, o sistema dicotômico de segurança pública e a idéia de corporações militares uniformizadas incumbidas de realizar o policiamento ostensivo, das quais foram precursoras as Ordenanças Militares e Tropas de Linha, sucedidas pelos Dragões e pelo Regimento de Cavalaria que originaram, em 1831, os primitivos grupos de Polícia Militar.

##### 3.1.2 Origem da Polícia Militar do Paraná

Até meados do século XIX, o nosso Estado ainda estava sob a égide política do Governo da Província de São Paulo, da qual separou-se em de 19 de dezembro de 1853, ficando com a denominação de Província do Paraná e, uma das primeiras Leis sancionadas por Zacarias de Goes e Vasconcelos foi a de n.º 7, de 10 Agosto de 1854, que criou a Companhia de Força Policial<sup>10</sup>, com apenas 67 (sessenta e sete) praças.

---

<sup>10</sup> Primeira denominação da Polícia Militar do Paraná.

### 3.1.3 A Polícia Militar e o Exército Brasileiro

Com o advento da República, instituída, em 15 Novembro de 1889, através do Decreto n.º 1, da mesma data, as milícias, em regra, pelo citado Decreto, passaram a ser consideradas forças auxiliares do Exército.

A origem da denominação Polícia Militar, e sua convocação para casos de mobilizações, surgiu com o Decreto n.º 11.497, de 23 de janeiro de 1915.

A previsão legal, que as Polícias Militares passariam a ser Força Auxiliar do Exército, consolidou-se com a Lei n.º 3.216, de 3 de janeiro de 1917 (art. 7º) e produziu seus primeiro efeitos práticos nos movimentos revolucionários de 1922 e 1924, quando as tropas das Polícias Militares atuaram no combate à Coluna Prestes no período de 1924 a 1927.

A Constituição Federal de 1934, em seu artigo 167, deu, pela primeira vez na história, *status* constitucional às polícias militares e sacramentou a condição de Força Auxiliar e Reserva do Exército, provavelmente em razão da sua importante participação nos movimentos revolucionários de 1930 e 32.

Em 27 de janeiro de 1936, foi editada a Lei n.º 192 que, dentre outras providências, outorgou ao Exército Brasileiro (EB) o controle das Polícias Militares.

Todas as demais Constituições que vieram a partir de 1934 (1937, 1942, 1967, Emenda de 1969 e 1988) mantiveram as Polícias Militares no texto magno e com a mesma características de Força Auxiliar do Exército.

Exército Brasileiro e Polícias Militares sempre andaram juntos, e, por essa razão, a cultura das Polícias Militares está, necessariamente, interligada a do Exército. É de lá que vem os nossos usos e costumes e é de lá toda a base inspiradora da nossa legislação. Vários atos normativos destinados às Forças Armadas são também aplicados nas Polícias Militares e, sempre que houver alguma lacuna no sistema jurídico militar estadual, a legislação federal suprirá analogicamente a falta normativa.

Do Exército, adquirimos o costume de cultuar a farda. A farda, as insígnias e

os distintivos são a representação máxima da Corporação. Ela deve estar sempre impecável<sup>11</sup>. Jamais pode ser ultrajada e o seu uso indevido por civis ou mesmo por militares configura crime capitulado nos artigos 171 e 172 do Decreto-lei 1.001 de 21 de outubro de 1969 (Código Penal Militar - CPM), com penas que variam de seis meses a um ano.

A Constituição Federal de 1988 manteve-se fiel às anteriores, mas a Emenda Constitucional n.º 18/98 deu início a um processo de separação entre o Exército e Polícias Militares, colocando o primeiro no Capítulo referente a Defesa do Estado e mantendo as Polícias Militares, separadamente, no Capítulo da Administração Pública.

A desvinculação dos entes federados do Poder Central e o conseqüente aumento da autonomia estadual está fazendo com que cada Corporação possua um conjunto de normas diferente<sup>12</sup>. Parece que se está caminhando no sentido de desconstitucionalizar as Polícias Militares e desmilitarizá-las... O tempo dirá.

### 3.1.4 O Contexto Sociológico da Discussão sobre a Verba

A partir de 1982, a PMPR passou a ser Comandada por um Oficial do seu próprio quadro e, como é normal em qualquer Corporação, iniciaram-se disputas internas pelo poder, sem maiores conseqüências.

Em setembro de 1998 venceu o tempo para permanência na ativa de um determinado Comandante-Geral mas, valendo-se de permissivo legal insculpido na Lei 1943/54<sup>13</sup>, o Governador do Estado manteve-o na liderança da PMPR. Mais adiante, em dezembro do mesmo ano, venceu o tempo do então Subcomandante e, valendo-se

---

<sup>11</sup> A má apresentação pessoal ou má conservação do uniforme constitui-se transgressão disciplinar passível de punição.

<sup>12</sup> A Brigada Militar, por exemplo, extinguiu vários postos e graduações da carreira militar.

<sup>13</sup> Art. 160, § 1º, da Lei 1.943/54, com a redação dada pela Lei 7.826/83.

do mesmo dispositivo legal, o Governador reconvocou-o. Houve, então, uma grande divisão no Alto Comando. Os Oficiais da ativa não aceitavam a idéia de dois Oficiais que deveriam estar na Reserva, estarem ocupando os mais importantes cargos da ativa e, conseqüentemente, impedindo-lhes de acessá-los. Sucederam-se barulhentos escândalos dirigidos ao então Comandante-Geral objetivando, em tese, retirá-lo do comando. Dentre os vários escândalos, interessa-nos particularmente o fato denominado de “O caso das Jaquetas”.

Trata-se de uma tentativa de aquisição de 17.000 (dezessete) mil peças de uniforme, mais especificamente jaquetas de nylon, iniciada sem precedência de procedimento licitatório e ainda com um adiantamento financeiro na ordem de 20% do total feito em favor de um grande empresário do ramo de uniformes.

A animosidade preexistente aliada ao fato de que, no AltoComando, existiam coronéis ligados à Associação da Vila Militar que, em tese foi preterida pela empresa, ensejou a procura do Ministério Público e uma enxurrada de ações judiciais, liminares, processos disciplinares, acusações, impropérios, opróbrios, pareceres jurídicos, sentenças, recursos, acórdãos e está dando ensejo, inclusive, a esta monografia.

A situação arrastou-se até outubro de 1999 e resultou na perda do cargo por parte do então Comandante-Geral e as seqüelas da dissidência estão sendo sentidas até os dias de hoje.

A opinião reinante no público interno<sup>14</sup> é de que a discussão da verba é apenas o pano de fundo de uma divergência de opiniões alheias ao fato.

Descritas as circunstâncias fáticas e os aspectos sociológicos envolvidos, com o tema, cremos que estamos aptos a passar para o próximo capítulo, onde faremos uma análise exegética e imparcial da legislação envolvida.

---

<sup>14</sup> Esta opinião foi extraída de pesquisa informal feita verbal e aleatoriamente em conversas com colegas em geral.

### 3.2 POSTURAS INSTITUCIONAIS

Como já foi dito, quando o questionamento acerca da natureza jurídica da verba foi levado aos órgãos externos, houve uma divisão em duas correntes ideológicas, quais sejam: verba privada (PJ e TC) e verba pública (MP e PGE).

Analisemos individualmente suas respectivas linhas de raciocínios e, posteriormente, discutamo-las.

Saliente-se que o que estamos denominando de “Postura Institucional” não é a rigor a postura imutável de um órgão ou poder, pois os órgãos são representados por pessoas e quando elas agem em nome deles, vinculam-no. Porém, em todas as instituições citadas vige a liberdade de pensamento, vale dizer nada obsta que outra pessoa ou até mesmo a autora de manifestações anteriores modifique seu pensamento.

Até o presente momento, tem-se uma regularidade no sentido de que cada órgão mantém-se com a postura inicial. Anote-se que o Tribunal de Contas foi chamado uma única vez a se manifestar, de modo que não se sabe se numa segunda análise ele manteria a posição anterior.

As posturas institucionais foram definidas a partir dos resultados obtidos na coleta de dados, servindo de referência somente os que forem citados, pois sobre eles deu-se a análise.

#### 3.2.1 Poder Judiciário

A posição do Poder Judiciário que, como dissemos, pode ser modificada a qualquer instante, foi avaliada pelos seguintes julgados: “Ação civil pública n.º 42.200/99 – 1ª VFPFC; Agravo de instrumento 108898-4/00; Acórdão 20.557/02 – 3ª Câmara cível do TJPR; Medida cautelar incidental n.º 157910; Acórdão 22.144/02- Órgão Especial TJPR; Recurso Especial cível (ao STJ) n.º 115.544-2/03 – denegado pelo Pres. TJPR; Recurso Extraordinário cível (ao STF) n.º 115.544-02/04 – denegado pelo Pres. TJPR, Apelação Crime n.º 0130423-4 e Acórdão n.º 15.685 – 2ª Câmara

Criminal TJPR.

Os julgados cíveis não elucidam a matéria e não demonstram a posição efetiva do Poder Judiciário, pois não chegam à análise do mérito. Não houve possibilidade de o Ministério Público sustentar sua opinião uma vez que a Ação Civil pública foi extinta sem julgamento do mérito e, a partir daí discutiu-se apenas questões processuais sobre seguimento ou não de recurso. Quando o Ministério Público conseguiu chegar aos Tribunais superiores, estes também não analisaram o mérito em razão da ausência de pré-questionamento (que, aliás sequer foi oportunizada). Além disso, a extinção da Ação Civil pública deu-se com base na premissa irreal de que a transação discutida teria havido entre duas entidades privadas, desconsiderando o Conselho Econômico e Financeiro como interveniente.

Na esfera criminal, logrou-se ir mais longe, tendo o relator verificado as conclusões de uma Comissão Disciplinar instaurada à época dos fatos e o Relatório da 4ª Inspeção do Tribunal de Contas e chegado à conclusão que o contrato celebrado revestiu-se de natureza privada. Evidentemente, na instância penal, o objeto da análise não foi além do necessário para decidir se houve ou não o crime militar reconhecido na primeira instância (em tese, o reconhecimento na primeira instância importa no reconhecimento da natureza pública do recurso). No Poder Judiciário, a decisão reformadora é a que prevalece para efeitos de posicionamento institucional.

Há que se considerar, também, que os princípios que regem o direito penal são mais rigorosos no que tange à adequação típica e à aferição da certeza jurídica.

Tem-se, portanto, que o Poder Judiciário considera que a indenização para aquisição de uniforme é de natureza privada.

### 3.2.2 Tribunal de Contas

Baseados tão-somente no Relatório da 4ª Inspeção de Controle Externo, aprovado pela Resolução n.º 14.152/99, tem-se que o Tribunal de Contas considera

que os recursos advindos da indenização de fardamento são privados.

A linha de argumentação adotada pelo Tribunal de Contas segue a orientação do conceituado professor Aliomar Baleeiro.

### 3.2.3 Ministério Público

Com certeza, o Ministério Público (MP) foi o que mais se empenhou na tentativa de provar seu pensamento e foi o que menos sucesso teve. As manifestações do Ministério Público constam nos mesmos autos citados no frontispício do item destinado a descrever a postura institucional do Poder Judiciário.

Como dissemos naquele tópico, as tentativas do Ministério Público de provar suas alegações foram todas abordadas. A única que chegou ao final aconteceu em sede imprópria para discutir questões cíveis e administrativas.

Seja na exordial acusatória, na inicial da ação cível ou nas razões dos recursos que sobrevieram, o Ministério Público deixou mais do que evidente o seu apego à corrente ideológica que pugna pela natureza privada do recurso.

### 3.2.4 Procuradoria-Geral do Estado

A posição da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) também é bem conhecida, pois farta foi a sua produção documental a respeito da matéria. Foram colhidos para o bojo desta monografia os Pareceres 038/2000, 127/2000, 163/2000, 247/2000 e 245/2001.

Note-se que, pelo teor dos seus pareceres, a PGE não possui uma posição bem definida. A marca característica dos seus pronunciamentos é que “por medida de cautela” a verba deve ser considerada de natureza pública.

Nada mais correto, pois conhecendo a postura inarredável do Ministério Público e considerando que tal órgão é o *dominis litis* e é, também, titular da Ação Civil pública, a melhor sugestão que um órgão de consultoria pode dar é que as

autoridades procedam de acordo com o direito público, para evitar dissabores maiores.

### 3.2.5 Polícia Militar do Paraná

A PMPR não se manifesta por escrito, principalmente por não ser dotada de Consultoria Jurídica. Sempre que surge uma dúvida que precisa ser dirimida, formula-se consulta ao órgão competente que é a Procuradoria do Estado, e, ao receber a resposta, normalmente em forma de parecer, a PMPR de forma absolutamente disciplinada cumpre fielmente.

Na prática, as opiniões se dividem com visível preferência pela idéia de recurso privado<sup>15</sup>. Inevitavelmente, todos os meses, os policiais e bombeiros militares vêem em seus contracheques o desconto referente à aquisição de fardamento e têm a sensação de ter-lhes sido retirada uma certa importância do seu patrimônio pessoal.

O pensamento da PMPR sofre influência dos usos e costumes do passado (comprar diretamente da AVM sem licitação) que ainda são sentidos no presente e, principalmente, pela única informação que circula no seio da tropa que é a absolvição do ex-Comandante-Geral com base na idéia de que o recurso é público. Ninguém conhece as opiniões do Ministério Público, PGE e TC, sabe-se apenas *en passant* da decisão judicial.

---

<sup>15</sup> A pesquisa de opinião foi feita de maneira informal haja vista a exiguidade do tempo, mas procurou-se abranger o maior número de pessoas das mais variados graus hierárquicos.

### 3.3 ANÁLISE EXEGÉTICA

#### 3.3.1 Considerações Necessárias

Antes de partir para a interpretação dos dispositivos legais referentes à matéria, consideramos importante lembrar os pressupostos básicos da ciência hermenêutica<sup>16</sup>.

A base sobre a qual está erigida toda a ordem jurídica não penal do Brasil<sup>17</sup> é a Lei 4.657/42, conhecida como Lei de Introdução ao Código Civil (LICC). Diferentemente do que se pensa, a citada lei não serve apenas para preparar a lei civil, mas para todas as demais, pois contém dispositivos de direito privado (art. 3º), processual (art. 4º), direito público internacional (art. 13), etc. É nela que todas as normas do direito se socorrem para diversas eventualidades.

As regras básicas para qualquer interpretação estão descritas nos artigos 4º e 5º da LICC e são: Analogia – quando a lei for omissa, aplica-se ao caso concreto normas concernentes a fatos semelhantes. É uma interpretação extensiva da intenção do legislador. É bastante utilizada na PMPR, normalmente servindo-se de normas editadas para o Exército. Costume – havendo omissão ou lacuna na lei, o costume ganha capital importância, pois será decisivo na questão. O costume no meio militar é amplamente utilizado, constituindo-se em rica fonte do direito e critério de integração. Princípios Gerais do Direito – são critérios superiores que inspiram a própria lei, normalmente não são escritos, mas possuem normatividade efetiva. Fins sociais a que

---

<sup>16</sup> Segundo Carlos Maximiliano, citado por FRANÇA, R. L. in *Hermenêutica jurídica*. 7 ed. revisada e aumentada, São Paulo: Saraiva, 1999. – Hermenêutica é a parte da ciência jurídica que tem por objeto o estudo e a sistematização dos processos, que devem ser utilizados para que a interpretação se realize.

<sup>17</sup> O Brasil costuma separar suas leis em cíveis e penais. Penais são aquelas que capitulam crimes e cominam penas, as demais (de direito civil, administrativo, constitucional, tributário, internacional, do trabalho, comercial, etc) são cíveis.

a lei se dirige – as leis são feitas para a coletividade. Fundam-se na premissa da solidariedade, distribuindo direitos e deveres igualmente entre todos. Bem comum – por óbvio, a lei é feita para o homem e não o homem para a lei, de modo que o fundamento de validade de uma lei é o bem comum. Não se concebe a idéia de uma lei que não produza o bem a todos.

Além disso, tem-se que ter em vista que a lei não é um fim em si mesma e que, em regra, os termos da lei não são suficientes para exprimir o direito. Destarte cumpre interpretá-la corretamente para que se alcance aquilo que, por vezes, não logra o legislador manifestar com a necessária clareza.

Nesse diapasão, é preciso interpretar sempre. Interpretar é descobrir o sentido da lei no tempo em que se lhe aplica. Quanto ao sujeito, a interpretação pode ser: Autêntica – quando seu significado está na própria lei ou em outro ato normativo. Doutrinária – é a interpretação feita pelos doutrinadores. Jurisprudencial - feita pelos tribunais.

Quanto aos meios empregados, a interpretação pode ser: Gramatical – quando se serve dos recursos lingüísticos, aferindo o sentido literal da palavras. Todas as interpretações começam por ela, mas os menos afeiçoados com a matéria acabam não passando daí, cometendo grandes equívocos. Se apenas a interpretação gramatical fosse suficiente, qualquer pessoa que soubesse ler estaria apta a interpretar as leis, o que não ocorre. Histórica – quando leva em conta o contexto histórico de sua criação, bem como o da sua aplicação. Lógica – (*mens legislatori*) quando reconstrói o pensamento do legislador. Sistemática – quando analisa a lei em harmonia com todo o sistema jurídico e Teleológico – (*mens legis*) no qual se considera os fins para os quais a lei foi editada. Os fins podem variar com o tempo.

Finalmente, quanto ao resultado, a interpretação pode ser: Declarativa – quando há perfeita correspondência entre a palavra e da lei e a sua vontade. Extensiva – quando se amplia o seu sentido para abranger situações não previstas e Restritiva – quando se restringe o sentido. O legislador disse mais do que deveria.

Tem-se que a lei é mais sábia que seu criador. Uma vez criada, ela se insere no sistema jurídico e ganha vida própria, podendo ir além e até contra a vontade de quem a fez. Mas é necessário considerar que o seu texto é apenas um corpo inerte que somente ganha vida com o atuar humano. Nesse sentido, a aplicação de uma lei será tanto mais justa quanto mais apurada for a interpretação a ela imposta. E uma boa interpretação só se torna possível com a congregação dos diversos métodos acima elencados os quais devem, a todo tempo, procurar descortinar a real vontade da lei, fazendo com que ela atinja seu maior desiderato, qual seja – a justiça individual e coletiva.

Além de bem interpretado, o texto legal precisa ser colocado frente a uma realidade concreta pois, em última análise, as leis são concebidas para regular a vida humana e social.

### 3.3.2 Lei n.º 36, de 5 de Julho de 1892 (Cria a Força Pública do Paraná e dá outras providências)

A Lei n.º 36 foi o primeiro Código da Força Pública do Paraná, na época denominada, Regimento de Segurança e, dentre outras providências, criou o Conselho Administrativo (atual Conselho Econômico e Financeiro), sendo importante destacar os seguintes artigos:

Art. 30 – Não só para etapas, forragens e ferragens, como ainda para fardamento e equipamento, o poder executivo pedirá, anualmente, no orçamento, os necessários créditos.

Art. 31 – Os vencimentos dos oficiais e das praças serão pagos mensalmente, salvo fardamento e outros objetos, que, por sua natureza, serão distribuídos nas épocas determinadas pelo poder executivo, em tabela que fará organizar para tal fim.

(...)

Art. 41 – A aquisição de todos os objetos para o Regimento será feita por meio de concorrência pública, sendo os contratos lavrados na Secretaria de Finanças do Estado.

Art. 42 – Haverá no Regimento um Conselho Administrativo, composto do Coronel Comandante, como presidente, do Major e Comandantes do Esquadrão e Companhias, como vogais.

Art. 43 – Este Conselho terá as seguintes atribuições:

- a) Administrar os fundos da caixa da música, aplicando as suas economias, constituídas pela metade do produto das tocatas, em melhoramentos do quartel e compras de instrumental, devendo a outra metade ser distribuída entre os músicos, a título de gratificação.
- b) Informar o Governador sobre todos os assuntos que digam respeito ao armamento, equipamento, arreamento, etapas e forragens do Regimento, propondo as medidas que julgar convenientes.

Art. 44 – O Conselho terá um livro para o lançamento das atas de suas sessões, e contas da receita e despesa da caixa da música.

Art. 45 – Funcionará em sessões ordinárias, uma vez por mês, pelo menos, e extraordinariamente, sempre que o Governador o consultar sobre os assuntos do art. 43, letra b, ou quando o Comandante julgar conveniente.

A análise sistemática da Lei n.º 36 conduz ao entendimento de que todas as despesas eram realizadas com observância de regras do direito público, porém, a letra “a” do artigo 43 já deixava margem para dúvidas, pois determinava a aplicação da metade do dinheiro arrecadado pela “caixa da música” e permitia o rateio da outra metade entre os músicos, o que não seria possível para uma verba pública, ao menos nos tempos atuais.

### 3.3.3 Lei 1.943, de 23 de Junho de 1954 (Código da Polícia Militar)

Também chamada de Código da Polícia Militar, substituiu a Lei n.º 36 e possui os seguintes extratos mais importantes que devem ser analisados pois se referem ao objeto desta monografia<sup>18</sup>:

---

<sup>18</sup> Saliente-se que a interpretação que fizemos não se baseia apenas no dispositivo e parágrafo citado pois isso caracterizaria afronta ao método sistemático. A lei é um conjunto e, em

Art. 35. Para aplicação das verbas e fiscalização de toda a receita e despesa da Corporação, há um Conselho Permanente, denominado Conselho Econômico e Administrativo, composto do Comandante-Geral, como Presidente, do Chefe do Estado-Maior, de dois Chefes de Seções e de um Comandante de Unidade, sendo este e um dos Chefes de Seção substituídos semestralmente.

Parágrafo único. O funcionamento do Conselho é definido pelo RISG<sup>19</sup>.

Tendo em vista a remissão constante no próprio texto legal, vejamos o que diz o RISG:

### **Tesouraria**

Art. 63 – À tesouraria compete o recebimento, guarda e pagamento dos fundos da Polícia Militar, tanto no que diz respeito às verbas orçamentárias do Estado destinada ao pessoal e material, como às rendas e despesas do Conselho Econômico e Administrativo da Corporação.

### **Capítulo III**

#### **Dos descontos**

Art. 406 – Para a garantia de fardamento recebido pelas praças, descontar-se-á dos vencimentos de cada uma a quantia que for fixado pelo Conselho Econômico e Administrativo da Corporação, em prestações e pela forma que for pelo mesmo atribuída.

Art. 407 – As quantias descontadas para a garantia de fardamento serão recolhidas no cofre do Conselho referido no artigo anterior e escrituradas em livro especial.

### **TÍTULO XIII**

#### **Do Conselho Econômico e Administrativo**

##### **Capítulo I**

##### **Da composição e atribuições do Conselho**

---

conjunto deve ser analisada. Estamos transcrevendo apenas o dispositivo considerado mais pertinente por descaber a transcrição integral da Lei.

<sup>19</sup> Regulamento Internos dos Serviços Gerais, aprovado pelo Decreto Estadual n.º 9.060, de 01 de dezembro de 1949.

Art. 454 – O Conselho Econômico e Administrativo da Polícia Militar compor-se-á do Comandante Geral, como Presidente, do Assistente, de um Comandante de Unidade para cada seis meses, do Tesoureiro e do Chefe do Serviço da Intendência.

§ 1º - Servirá como relator do Conselho, o oficial mais graduado ou mais antigo entre Assistente e o Comandante da Unidade.

§ 2º - Será secretário do Conselho o Chefe da 2ª Seção, o qual não terá voto nas suas deliberações.

Art. 455 – São atribuições do Conselho Econômico e Administrativo:

- 1) a aplicação e fiscalização de todas as receitas e despesas das verbas atribuídas à Polícia Militar, para atender a aquisição de material;
- 2) a administração das importâncias provenientes de garantia de fardamento das praças, das rendas de contratos de música, multas por contratos com fornecedores, venda de estrume e outras economias lícitas que forem feitas pela Polícia Militar;
- 3) organização, na época oportuna, das tabelas de distribuição de gêneros e forragens, de acordo com os valores fixados para os respectivos quantitativos;
- 4) fixação das quantias a serem pagas às costureiras, pela confecção de peças de fardamento;
- 5) fixação das tabelas de distribuição de fardamento;
- 6) estudo e aprovação da tabela de preços para tocadãs da Banda de Música da Corporação;
- 7) deliberar sobre propostas apresentadas relativamente a fornecimentos ou exploração de serviços no interior do quartel ou dependências, depois da respectiva concorrência pública ou administrativa.

Art. 456 – O Conselho Econômico e Administrativo reunir-se-á mensalmente para a verificação das contas relativas ao mês anterior e extraordinariamente, quando for convocado pelo Comandante Geral.

Parágrafo Único – As reuniões do Conselho Econômico e Administrativo serão anunciadas em Boletim do Comandante Geral, com 24 horas de antecedência, devendo, também ser publicado o resumo das deliberações de sua maioria e o movimento de fundos verificados nos seus balancetes mensais.

Art. 457 – As economias lícitas são propriedade da Polícia Militar e só podem ser aplicadas em benefício das praças, no arranjo interno dos quartéis e na representação da Corporação.

Art. 458 – Na escrituração dos fundos administrativos pelo Conselho Econômico e Administrativo, feita na Tesouraria da Corporação, será observado o seguinte:

1) as despesas maiores de mil cruzeiros, quando não custeadas por verba própria, só serão realizadas com autorização do Comandante Geral, devendo-se mencionar no documento de despesa a fonte em que se encontra a permissão;

2) os documentos de despesas, extraídos separadamente por verbas, serão em tantas vias quanto sejam os balancetes a organizar, observadas nelas as disposições legais relativas ao pagamento de selo;

3) em todos os documentos de despesas o credor passará recibo, declarando por extenso a quantia recebida, depois de haver o Chefe do Serviço de Intendência atestado neles o recebimento do material adquirido ou o serviço prestado;

4) os documentos de despesas feitas com as economias do Conselho Econômico e Administrativo, além das exigências previstas no número anterior, serão conferidos pelo respectivo relator, com a correspondente rubrica;

5) todo quantitativo com finalidade especial, recebido do tesouro do Estado, dará lugar à organização do respectivo balancete de comprovação das despesas;

6) não se empenhará nenhuma despesa quando não haja receita para financia-la;

7) o Tesoureiro recolherá ao banco que lhe for designado pelo Comandante Geral, em conta corrente, as importâncias dos saldos existentes nos títulos do Conselho Econômico e Administrativo, reservando em cofre apenas a quantia fixada pelo mesmo, para despesas urgentes e autorizadas pelo respectivo presidente;

8) a escrituração ordinária da Tesouraria será moldada pelo sistema que for adotado pelo Conselho Econômico e Administrativo, contendo os livros Diário, Conta Corrente e Caixa e outros que forem necessários ao lançamento dos títulos referentes às verbas e consignações, garantia de fardamento, farmácia e economias lícitas;

9) o balancete mensal terá a organização adotada de conformidade com o sistema de escrituração da tesouraria;

10) as retiradas de importância depositadas em estabelecimento bancário, na forma estabelecida no número 7 deste artigo serão feitas em cheque assinado pelo Tesoureiro e

pelo Comandante Geral;

## **Capítulo II**

### **Dos fornecimentos e contratos**

Art. 459 – Os fornecimentos para a Polícia Militar serão feitos sempre por contratos celebrados em sessão do Conselho Econômico e Administrativo, mediante concorrência pública, chamada pelo Diário Oficial e pelos jornais de maior circulação no Estado.

Parágrafo Único – A aquisição de material destinado à manufatura de fardamento, poderá ser feita diretamente em fábricas nacionais ou estrangeira, observadas as exigências deste artigo.

Art. 460 – A aquisição de artigos de pequena importância, que não sejam da natureza daqueles que devam figurar em contratos bimestrais, anuais ou em outros quaisquer, será feita por intermédio do Serviço de Intendência, mediante ordem do Comandante Geral, depois da autorização do Conselho Econômico e Administrativo.

Art. 461 – Se por qualquer circunstância for anulada a primeira concorrência pública, proceder-se-á segunda concorrência e se ainda esta for anulada, o fornecimento poderá ser feito administrativamente, uma vez que disso resulte vantagens para o Estado.

Art. 462 – Só poderá concorrer aos fornecimentos quem se habilitar previamente, na forma estabelecida pela Lei n.º 261, de 3 de Outubro de 1949, exibindo a respectiva certidão e o recibo de haver depositado, na tesouraria da Polícia Militar, a quantia em edital para caução.

Art. 463 – As propostas serão feitas em tantas vias quantas forem necessárias, sendo somente a primeira selada e todas datadas e assinadas, especificando, sem acréscimos, emendas e rasuras ou ressalva, em algarismo e por extenso, os preços de cada um dos artigos.

Art. 464 – As propostas, acompanhadas do requerimento de inscrição e das amostras dos artigos respectivos, serão entregues na Assistência do Comando Geral, pelo menos até uma hora antes da sessão do Conselho Econômico e Administrativo que se destine a examiná-las.

Art. 465 – Quando a natureza do artigo e conveniência do serviço aconselharem que os modelos sejam apresentados pelo Conselho Econômico e Administrativo, não se admitirão outras, devendo, porém, as da Corporação serem franqueadas ao exame de quem quiser concorrer, com a necessária antecedência.

Art. 466 – A escolha das amostra apresentada pelos proponentes é da atribuição do Conselho Econômico e Administrativo, por exame próprio ou auxiliado por peritos de sua confiança.

Art. 467 – Não serão aceitas as propostas cujas amostra forem todas rejeitadas.

Art. 468 – As amostras dos artigos aceitos não serão restituídas e as dos que não forem, deverão ser retidas dentro do prazo de 48 horas.

Art. 469 – A importância da caução referida no artigo 462 deste regulamento será imediatamente restituída ao proponente cuja proposta for rejeitada; ao proponente cuja proposta for aceita só será restituída depois do fornecimento de uma parte do material pedido.

Art. 470 – No ato da abertura de cada proposta, o Secretário do Conselho fará a chamada do proponente para verificar se este ou pessoa devidamente autorizada se acha presente; no caso de ausência, a proposta não será aberta, declarando-se no seu invólucro o motivo porque deixou de ser tomada em consideração, nota que o Presidente rubricará.

Art. 471 – Se, durante o exame de qualquer proposta, o Conselho reconhecer que nela há omissão que possa ocasionar dúvida, o Presidente exigirá que o signatário ou seu representante no ato a resolva de pronto, por escrito.

Art. 472 – O exame das propostas será feito sucessivamente. Quando acontecer encontrar-se dois ou mais proposta em idênticas condições, preferirá o Conselho a do proponente que fizer, por escrito, maior abatimento de preço.

Art. 473 – Concluídos os trabalhos de apuração de todas as proposta concernentes ao mesmo artigo, resolverá o Conselho, em seguida, quais as que devam ser aceitas. O Secretário lançara em cada uma delas as notas: “Aceita em sessão de.....”, declarando todas as circunstâncias que não estiverem mencionadas e que possa prevenir qualquer dúvida. Nas demais lançará a nota: “Rejeitada em sessão de.....”, mencionando o motivo da rejeição.

Art. 474 – Logo que termine a apuração das propostas e ainda em presença de todos os concorrentes, proceder-se-á a arrecadação das amostras dos artigos aceitos, nas quais será aposto um cartão ou selo, rubricado por todos os membros do Conselho, em que se declarará o nome do proponente, o preço e data da sessão em que se deliberou sobre sua aceitação.

Art. 475 – Finda a sessão, o Secretário do Conselho lavrará uma ata, que será assinada pelos membros deste, mencionando os nomes dos proponentes, quantidade, marca e preço por unidade de cada um dos artigos aceitos, com as declarações que foram julgadas convenientes ao interesse da Corporação.

Parágrafo Único – Também se declarará na ata o número das propostas que forem tomadas em considerações e o das que forem excluídas mencionando-se o motivo dessa circunstância.

Art. 476 – Depois de aprovada pelo governo a concorrência, serão lavrados contratos para os artigos aceitos pelo Conselho, sendo os proponentes preferidos chamados para assiná-los dentro de um prazo fixado, sob pena de perda da caução feita para habilitação da concorrência.

Parágrafo Único – Os contratos feitos em uma só sessão, serão lavrados num só termo, no qual se mencionarão as condições especiais concernentes ao fornecimento de cada artigo e quaisquer cláusulas relativas aos contratantes.

Art. 477 – No dia imediato aquele que inspirar o prazo para assinatura do contrato, será este encerrado logo abaixo das assinaturas dos contratantes, declarando-se os nomes dos que não tiverem comparecido.

Parágrafo Único – A declaração de não comparecimento do proponente será rubricado pelo Presidente do Conselho, determinando-se em seguida que se escrete como receita a importância da caução feita por aqueles que não assinarem o respectivo contrato.

Pela inteligência do art. 35 da Lei 1.943/54, combinado com o art. 455, 1 do RISG, o Conselho Econômico e Administrativo é um órgão integrante da estrutura administrativa da Corporação e responsável pela aplicação de **toda** a receita e fiscalização de **toda** despesa.

As receitas, segundo o RISG (art. 63), podem ser: Orçamentárias – repassadas pelo Estado para prover as necessidades da Polícia Militar e Rendas Lícitas – constituída por um terço do produto dos contratos particulares firmados para apresentação da Banda de Música (art. 95); pelo desconto de certa quantia do vencimento dos Oficiais e praças para a farmácia e medicamentos (art. 403); pelos descontos da gratificação dos praças presos preventivamente (art. 404) ou de Oficiais e praças presos disciplinarmente com prejuízo do serviço (art. 405); pelos descontos do vencimento para garantia de fardamento (art. 406); pelas multas aplicadas aos fornecedores e pela venda de estrume (art. 455, 2) além de outras.

As economias lícitas (composta pelas rendas antes especificadas), segundo o art. 457 do RISG são **propriedade da Polícia Militar**.

O regulamento cita, no artigo 459, que os fornecimentos serão feitos **sempre** por contratos celebrados em sessão do Conselho e, nos artigos subsequentes, (do art. 460 ao 477) descreve a forma pela qual eles seriam firmados, desde a seleção da proposta mais vantajosa, passando pela celebração e chegando até a fiscalização da sua execução.

Sem dúvida alguma, os artigos do RISG retratam as normas licitatórias de então, lembrando que à época, não havia o sistema normativo geral e os Estados regulavam completamente seus procedimentos.

A análise gramatical, lógica, sistemática e teleológica, aplicadas no momento da confecção da lei levam, indubitavelmente ao entendimento antes esposado.

É necessário, ainda, verificar se, no tempo presente, a vontade da lei continua a corresponder com a identificada na sua elaboração. Fiquemos, contudo, apenas com esse raciocínio preliminar que será posteriormente complementado.

### 3.3.4 Lei 4.320, de 17 de Março de 1964 (Lei do Orçamento Público)

Trata da contabilidade pública em geral e traz conceitos muito importantes ao nosso estudo, dentre os quais destacamos:

Art. 11. A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º São Receitas Correntes as receitas tributária, patrimonial, industrial e diversas e, ainda as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

Sem maiores delongas, diremos apenas que, a aquisição de fardamento é perfeitamente classificável como despesa corrente. Além disso, ele é transferida de um órgão (Secretaria de Administração e Previdência - SEAP) para outro (Secretaria de Estado da Segurança Pública - SESP) e, embora não componha o orçamento deste último, caracteriza receita, assim como caracteriza, para o primeiro órgão uma despesa, conforme a inteligência da lei em comento.

Mais adiante voltaremos a abordar esse aspecto.

### 3.3.5 Lei 6.417, de 03 de Julho de 1973 (Código de Vencimentos e Vantagens)

Denominada de Código de Vencimentos e Vantagens (CVV), esta Lei, revogou as disposições referente aos vencimentos e vantagens existentes na Lei 1.943/54, regulando-os da seguinte forma<sup>20</sup>:

Art. 26 - Indenização é o quantitativo em dinheiro isento de qualquer, tributação, devido ao policial-militar para ressarcimento de despesas decorrentes de obrigações impostas para o exercício de cargo, comissão, função, encargo ou missão.

Parágrafo único - as indenizações compreendem:

(...)

e. aquisição de fardamento.

Art. 55 - O Policial-Militar faz jus a importância equivalente a até 12% (doze por cento) sobre o soldo, para aquisição de fardamento.

§ 1º - Observado o limite máximo estabelecido no "caput" deste artigo, o percentual para cálculo da referida importância será fixado pelo Governador do Estado, mediante Decreto, por proposta do Comandante-Geral da Polícia Militar<sup>21</sup>.

§ 2º - A quantia devida na conformidade deste artigo será retida e recolhida ao Conselho Econômico e Financeiro da Corporação, que a movimentará para aquisição e fornecimento dos materiais específicos, através de seus órgãos competentes<sup>22</sup>.

Art. 96 - Desconto em folha é o abatimento que, na forma deste título, pode o Policial Militar sofrer em uma fração de vencimentos ou proventos para cumprimento de

---

<sup>20</sup> As alterações promovidas por leis posteriores estão incluídas.

<sup>21</sup> O Decreto 3.269, de 04 de julho de 1984 fixou em 10% o percentual do desconto.

<sup>22</sup> Esta redação foi dada pelo Lei Estadual n.º 7.639, de 10 de setembro de 1982, salientando que, na época da edição desta Lei, o Conselho Econômico e Administrativo já havia passado a chamar-se Conselho Econômico e Financeiro. A mudança é que, antes, era retido somente 50% do total da indenização sendo os outros 50% repassados ao policial.

obrigações assumidas ou impostas em virtude de disposições de leis ou regulamentos.

Quando a Lei foi criada, em 1973, ela previu uma indenização repassada integralmente ao policial-militar, nos moldes em que, até hoje ocorre com as Forças Armadas<sup>23</sup>.

A Lei 6.774, de 08 de janeiro de 1976, modificou-a no sentido de prever a retenção de 50% do total para ser administrado pelo Conselho Econômico e Financeiro.

A Lei 7.639, de 10 de setembro de 1982, alterou-a novamente prevendo a retenção de 100% da indenização.

A análise realizada com base na metodologia hermenêutica conduz-nos ao entendimento de que, *ab initio*, a indenização foi criada com caráter particular, mas as alterações que lhe foram feitas, modificaram-lhe o caráter inicial.

Com efeito, se os métodos interpretativos iniciais conduzem a um absurdo, a gênese legal foi modificada. É irrazoável dizer que a indenização continua sendo particular do policial-militar se ele não tem nenhuma disponibilidade sobre ela. É como ser dono de objeto alheio. Para que algo possa ser considerado de alguém, é necessário que esse alguém possua uso, gozo e fruição da coisa. Se não houver, pelo menos um desses requisitos, não há propriedade.

### 3.3.6 Lei 6.774, de 08 de Janeiro de 1976 (Lei de Organização Básica da PMPR)

Conhecida como Lei de Organização Básica (LOB), esta Lei faz referência ao Conselho Econômico e Financeiro, nos seguintes termos:

Art. 12. As Diretorias, órgãos de direção setorial, são organizadas sob a forma de sistemas

---

<sup>23</sup> Nas forças armadas, a situação é disciplinada pela Lei 8.237, de 30 de setembro de 1991 (LRM), a qual está sustada pela Medida Provisória n.º 2.215 que deverá ser convertida em lei e substituir a primeira. Na esfera federal não há dúvida de que a indenização é privada e os Oficiais e graduados devem financiar pessoalmente seu fardamento. Os uniformes dos conscritos são adquiridos com verba orçamentária.

para as atividades de ensino, de pessoal, de administração financeira, contabilidade e auditoria, de logística e de saúde.

§ 1º As Diretorias de que trata este artigo são:

- a) Diretoria de Ensino;
- b) Diretoria de Pessoal;
- c) Diretoria de Finanças;
- d) Diretoria de Apoio Logístico; e
- e) Diretoria de Saúde.

Art. 16. A Diretoria de Finanças é o órgão de direção setorial do Sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria. Supervisiona as atividades financeiras de todos os órgãos da Corporação e faz a distribuição de recursos aos responsáveis pelas despesas, de acordo com o Planejamento estabelecido.

Art. 58 - É mantido como Órgão de Direção da Polícia Militar enquanto não se estruturar complementarmente a Diretoria de Finanças, o Conselho Econômico e Financeiro (CEF) atualmente com a designação de Conselho Econômico e Administrativo, presidido pelo Comandante-Geral, e composto por seis oficiais da Polícia Militar do posto de coronel e em função prevista no QO, em vigor, da Corporação.

§ 1º Nas reuniões do Conselho Econômico e Financeiro, ao Comandante-Geral cabe a voto de desempate.

§ 2º O Conselho Econômico e Financeiro tem a seu cargo a aplicação das verbas provenientes da retenção de cinquenta por cento (50%) da indenização para aquisição e conservação de fardamento dos integrantes da Corporação, bem como de todos os fundos de interesse da Polícia Militar.

§ 3º Mediante delegação do Comandante-Geral, o Conselho Econômico e Financeiro poderá exercer a fiscalização de toda a receita e despesa da Corporação.

O art. 58 da LOB está nas “Disposições Transitórias” e, em outras palavras cumpre a seguinte função: a) mantém o Conselho Econômico e Administrativo como Órgão de Direção na estrutura da Polícia Militar, b) modifica-lhe a denominação,

passando a ser Conselho Econômico e Financeiro e c) mantém a competência do Conselho para administrar a verba de fardamento, bem como de todos os fundos de interesse da Polícia Militar.

Seja pela disposição geográfica do texto (disposições transitórias) ou pela sua clara interpretação, o Conselho Econômico foi mantido apenas para cumprir finalidade transitória enquanto não fosse estruturada a Diretoria de Finanças, a qual por óbvio, absorveria suas funções.

E as disposições do RISG concernentes ao Conselho Econômico e Administrativo são aplicáveis ao Conselho Econômico e Financeiro?

Sim, pois a LOB somente modificou-lhe o nome, mantendo as mesmas atribuições. Enquanto o Conselho existir com esta ou aquela denominação, será regulado pelo RISG. Quando o Conselho se extinguir e suas funções forem absorvidas por outro órgão, as prescrições regulamentares perderão a validade.

A LOB fecha o contexto jurídico interno sobre a verba de fardamento e sobre a sua aplicação.

Pelo que foi possível apurar, o Conselho Econômico e Financeiro é um órgão legal dentro da estrutura da PMPR e administrado por homens no exercício de função pública.

A indenização para aquisição de uniformes era um crédito pessoal percebido pelo policial-militar que, em razão das modificações legislativas, perdeu essa característica.

E, finalmente, a forma de aplicação do recurso sempre tendeu para a forma pública.

### 3.3.7 Lei 8.666, de 21 de Junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos)

A Lei de Licitações e Contratos (LLC), sofre, no Brasil, uma grande instabilidade por fatores diversos que não cabe aqui citar. Assim, para não irmos muito

longe, queremos citar apenas que o tema começou a ser objeto de normas gerais pelo Poder Central em 1967 com o Decreto-lei n.º 200, o qual foi substituído pelo Decreto-lei n.º 2.300/86 e, em 1993, deu ensejo a atual lei, que já foi objeto de várias modificações e está em vias de ser integralmente substituída por uma nova lei que tramita no Congresso Nacional.

Dela, interessa-nos apenas o artigo 1º e seu parágrafo único:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos 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 pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O artigo retrotranscrito trata do alcance da LCC. Com base em apenas este artigo, é possível escrever um livro, pois ele traz conceitos que, necessariamente precisam ser bem explicados. Mas, para a finalidade desta monografia, não são necessários mais do que os conhecimentos normais do *homo medius*.

Diz o *caput* do artigo que a LCC estabelece normas gerais para licitações e contratos realizados no âmbito dos Poderes da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A primeira dúvida que surge ao intérprete é o conceito de “normas gerais” que não vem ao caso<sup>24</sup>. Em seguida, ao investigar o sentido do parágrafo único, o exegeta terá que conhecer a interpretação doutrinária e jurisprudencial dos conceitos atinentes à administração pública direta e indireta, fundos especiais, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mistas, e as demais entidades controladas pelo Poder público, por exemplo as organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público, as subsidiárias, etc.

---

<sup>24</sup> Consulte-se a respeito: JUSTEN FILHO, M. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2002. p. 15-19.

Após conhecer todas as entidades abrangidas, deverá o intérprete legal confrontar o conhecimento com o caso concreto que se quer responder, chegando-se à conclusão respectiva. No caso, cumpriria verificar individualmente cada conceito e confrontá-lo com o caso concreto: Pergunta-se: o Conselho Econômico é<sup>25</sup> órgão da administração direta (não tem personalidade jurídica própria e não desenvolve diretamente atividade estatal)?; é fundo especial (o fundo é extra-orçamentário)?, é autarquia (serviço público criado por lei, com personalidade jurídica própria)?, é fundação pública (criado por lei específica, vincula um patrimônio e tem personalidade jurídica própria)?, é empresa pública ou sociedade de economia mista (ambas submetem-se ao regime comercial)?.

Particularmente enquadraríamos como um dos vários órgãos existente na estrutura administrativa de um órgão autônomo (Secretaria de Segurança) da Administração Pública direta<sup>26</sup>, mas, considerando a existência de pessoas que não concordam com tal enquadramento, analisemos a parte final do parágrafo: “... e demais entidades controladas direta ou indiretamente...”

Para alcançar o raciocínio do legislador e a vontade da lei precisamos descobrir mais dois conceitos – entidade e controle.

Desde logo nota-se que o legislador procurou ser o mais amplo possível. Seu interesse era que a lei tivesse o maior campo de abrangência possível e foi feliz nesta empreitada. A utilização do termo “entidade” não poderia ser mais feliz para o escopo almejado, dada a sua generalidade.

Como primeiro passo da interpretação, utilizemo-nos dos recursos lingüísticos, valendo-nos do Moderno Dicionário Enciclopédico Brasileiro, “Entidade – *s. f.* Tudo o que é concreto; o que constitui a essência de uma coisa; ente; ser;

---

<sup>25</sup> Segundo BRAZ, P. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Editora de Direito, 1999.

<sup>26</sup> Conforme as lições de MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 20 ed. atualizada por AZEVEDO et. al. São Paulo: Malheiros Editores, 1995. p. 66-68.

existência; sociedade que dirige as atividades de uma classe.”

No dicionário jurídico de Washington dos Santos, entidade é “ todo tipo de figura subjetiva instituída pelo Estado.”

Em suma, para não correr o risco de deixar alguma figura anômala de fora, o legislador optou pelo termo mais genérico possível. Esta opção legislativa normalmente é bem sucedida e confere “eternidade” ao dispositivo. Podem surgir (como surgiu) novas entidades após a criação da lei que, mesmo assim estará abrangida.

Em relação ao termo “controle” temos, nas mesmas obras consultadas, o conceito gramatical: “*s. m.* Verificação administrativa; superintendência; fiscalização financeira; o fato de ter sob seu domínio e fiscalização.” No dicionário jurídico: “Fiscalização de um poder por outro; controle administrativo, comercial ou financeiro de uma determinada firma; poder dominador, regulador, apto a guiar ou restringir.”

Sintetizando todo o conhecimento adquirido e apoiado na interpretação doutrinária de JUSTEN FILHO<sup>27</sup>, temos que todas as figuras subjetivas instituídas pelo Estado que, direta ou indiretamente sofrem alguma intervenção administrativa do ente público (União, Estados ou Municípios), devem se submeter ao regime licitacional.

Note-se, ainda, que, para caracterizar o controle por parte do ente público, basta que qualquer pessoa integrante da Administração Pública, ainda que por interposta pessoa, exerça alguma atividade controladora.

Não bastasse, temos que os agentes públicos, no exercício de suas funções, submetem-se necessariamente às normas de direito público.

---

<sup>27</sup> JUSTEN FILHO, op. cit., 29-30.

## 3.4 DISCUSSÃO DOS ACHADOS

### 3.4.1 Especificação dos Dados

Além dos documentos já arrolados, foram encontrados os seguintes documentos julgados pertinentes e elucidativos: Correspondência subscrita pelo Professor René Dotti e Dr. Júlio Broto, Relatório da Comissão de Investigação instaurada pela Resolução 098/99/SESP, Diretriz n.º 112/81-PM/4, Portaria do CG n.º 76/83 de 17 de janeiro de 1983, Portaria do CG n.º 736/77 de 31 de março de 1977 e Parecer n.º 02, PM/6 de 05 de maio de 1983.

### 3.4.2 O Início da Confusão

Pelo que se pôde apurar até aqui, enquanto a PMPR estava sob o comando de Oficial do Exército, observávamos o uso e o costume daquela Instituição, ou seja, 50% era descontado e utilizado para compra, através de licitação, de tecido e os outros 50% por cento eram repassados ao PM para pagamento da confecção que era feita exclusivamente pela AVM.

A operação se dava no próprio contracheque, do total recebido a título de indenização, a metade era imediatamente recambiada para a conta do Conselho Econômico e a outra incorporava-se às vantagens. Sem dúvida, a metade que se incluía no patrimônio pessoal do PM era privada e a outra metade era pública, tanto que se observava os ditames do Decreto-lei 200/67 na época que ele ainda vigia.

Com a melhor das intenções, visando o bem da coletividade miliciana, os Comandantes-Gerais oriundos do quadro da Corporação, passaram a dar uma interpretação diversa, ao que consta, por dois motivos: a) sentiram a dubiedade da situação e b) a AVM representava a tábua de salvação dos milicianos pelo suprimento inquestionável de várias atribuições estatais que não estavam sendo cumpridas. Na

época, os salários atrasavam e o PM contava com o Armazém da Polícia que lhe disponibilizava víveres em condições facilitadas de pagamento. Havia uma série de benefícios proporcionados pela AVM, até casa com alugueres simbólicos era possível de ser conseguido pela associação. A AVM estava presente em todos os momentos do miliciano velando por ele e as autoridades da época reconheciam isso e, por conseguinte, aplicavam interpretações que a beneficiavam de alguma forma.

### 3.4.3 A Falácia da Verba Privada

A grande verdade que se apurou com esta monografia é que a Polícia Militar do Paraná nunca tinha investigado seriamente a origem do recurso. Ela agiu, ao longo dos anos, conforme as interpretações pessoais mais convenientes.

A primeira vez que se argüiu sobre a natureza privada do recurso foi numa bem articulada tese de defesa elaborada para salvar determinado ex-Comandante-Geral acusado de proceder de forma incorreta.

Efetivamente a defesa foi feliz porque conseguiu demonstrar que realmente havia um uso e costume antigo na Corporação que não poderia deixar de ser considerado, mas no mérito, quer nos parecer que ninguém se convenceu que a verba é realmente privada.

### 3.4.4 Vantagens e Desvantagens dos Sistemas Público e Privado

As vantagens do sistema erigido sob a idéia de verba pública são, na verdade, as desvantagens do sistema privado. Por essa razão reunimos o estudo em um único tópico para ganhar em tempo e facilidade de visualização.

Não podemos perder de vista que:

- a) A “farda” é um bem público. Não é uma roupa qualquer, representa a autoridade e, via de consequência, o Estado.
- b) O sistema de controle da aplicação dos recursos públicos é muito mais

eficiente, pois existem vários órgãos fiscalizadores que vão desde a população (pela obrigatoriedade de publicidade) até os órgãos especiais como a Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público e o Tribunal de Contas.

- c) A própria PMPR se beneficiaria com a centralização que propiciaria maior padronização e as vantagens da compra no atacado.

Por outro lado, não podemos desconsiderar que:

- a) se a verba passar à vala comum do orçamento, fatalmente começará a sofrer atrapalhos que vão desde atrasos até o efetivo não repasse, comprometendo gravemente o cronograma de compras. Esta é uma consequência certa, pois todos os anos isso ocorre, cada vez em escala maior. O investimento do Estado na segurança pública, em todos os governos, sempre ficou aquém do necessário.
- b) são inegáveis os problemas inerentes aos excessivos formalismos da Lei 8.666/93 que atrasam as compras além de não garantir a melhor e mais eficiente compra (muitas vezes o lucro advindo do menor preço é ilusório pois gastou-se muito mais em tempo, material de expediente, exames laboratoriais, etc.).
- c) a AVM continua sendo uma instituição respeitada e amada pelos milicianos que ficariam revoltados em ver o Departamento de confecções fechar as portas e mandar embora diversos chefes de família.

Por esta e por outras razões não elencadas a decisão tem que ser bem estudada, pois o erro ou o acerto da decisão serão irreversíveis a curto prazo.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo que foi visto, a PMPR possui uma sistemática de aquisição de uniformes que congrega a atuação de diferentes órgãos internos, cada qual com atribuições específicas, que podem, em síntese, ser resumidos da seguinte forma: a) a Diretoria de Finanças que é responsável pela implantação dos descontos e auditoria dos procedimentos de compra; b) a Diretoria de Apoio Logístico (DAL) e Centro de Suprimento e Manutenção de Material de Intendência (CSM/Int.) que elabora o Plano de Aquisição de Uniformes (PADU), faz o seu recebimento, armazenamento e distribuição; c) o Conselho Econômico e Financeiro que tem a incumbência de tomar as decisões sobre a aplicação dos recursos financeiros e trata sobre as modificações dos uniformes; d) a Comissão Permanente de Uniformes que desenvolve estudos periódicos sobre os uniformes em uso na Corporação; e) a Comissão Permanente de Licitação (exigência atual) que executa os procedimentos licitatórios para aquisição dos uniformes; f) o Secretário e Tesoureiro do CEF que exerce as funções de Secretaria e Tesouraria do Conselho Econômico e Financeiro da PMPR e; g) o Comandante-Geral que homologa os procedimentos licitatórios e autoriza os pagamentos. Participam, ainda, do sistema, todas as unidades da Corporação que através de suas 4ª Seções, complementam a distribuição do material e fazem o controle individual de cada integrante da Organização Policial Militar.

Note-se que todos os órgãos que atuam no sistema são integrantes da estrutura administrativa da PMPR e, por óbvio seus gestores estão desenvolvendo atividade pública.

A análise exegética feita no decorrer deste estudo, demonstrou que, rigorosamente o enquadramento doutrinário mais adequado seria o publicista, porém, foram aventadas hipóteses que, no mínimo sugerem mais pesquisas para que a ciência seja beneficiada por mais de uma opinião.

Com relação aos uniformes, vimos que a PMPR é a Instituição brasileira que

melhor disciplinou a questão, preocupando-se em aliar a estética, a qualidade e a funcionalidade dos uniformes condensando-os no Regulamento de Uniformes da Polícia Militar do Paraná (RUPM). Assim nosso RUPM presta-se a padronizar não só a farda que a Corporação utiliza, mas também os uniformes, acessórios, peças complementares e até alguns equipamentos de proteção individual.

O nosso RUPM prevê vestimentas adequadas para todos os escalões hierárquicos e para todos os tipos de policiamento (ciclismo, motociclismo, hipismo, rádio patrulha, florestal, rodoviária, operações especiais, busca e salvamento, incêndios, operação verão, salva vidas, etc), além de prever uniformes para operações de Bombeiro Militar, de representação, gala e outros serviços ou atividades (educação física, garçom, copa, oficina, marcenaria, banda de música etc). Cada uniforme possui o seu correspondente feminino de modo que, em termos de regulamentação, não haverá, tão cedo, necessidade de promover alteração substancial (quicá algumas adaptações específicas).

O ponto nevrálgico do trabalho foi a análise e discussão dos documentos que tratam da natureza jurídica da verba, assunto sobre o qual nem os órgãos especializados conseguiram se manifestar com acerto.

Como se viu, ao saber que houve uma compra (milionária) sem licitação, o Ministério Público Estadual, incontinentemente, manejou uma Ação Civil Pública e uma Ação Criminal contra o então Comandante-Geral e Presidente do Conselho Econômico e Financeiro da PMPR. A PGE, após alguns estudos posicionou-se, por medida de cautela, favorável ao entendimento defendido pelo Ministério Público, isto é, a verba possui natureza pública e, portanto, deveria ter sido realizada uma licitação para a compra das mencionadas peças do uniforme.

Não tiveram a mesma posição os Membros do Tribunal de Contas da 4ª Inspeção de Controle Externo e, até onde se viu, os representantes do Poder Judiciário, mais particularmente das Varas da Fazenda Pública e de algumas Câmaras Cíveis e Criminais do Tribunal de Justiça, que prolataram decisões reconhecendo o

caráter privado do recurso financeiro.

A rigor, o MP e a PGE são órgãos meramente opinativos enquanto que o Poder Judiciário (PJ) e o Tribunal de Contas (TC) são órgãos decisórios. Isso talvez explica o ímpeto dos primeiros em “condenar” os envolvidos no imbróglio.

Por outro lado, ficou claro que a celeuma originou-se de alterações legislativas que, inicialmente, não vislumbraram a consequência futura, mas o problema só deflagrou quando conjugou-se um interesse interno de desestabilizar o poder dominante de então. Rigorosamente, a natureza jurídica da verba foi apenas o pano de fundo de uma disputa interna. Viu-se, também que a discussão despertou interesses de entidades privadas tão poderosas quanto influentes no Estado, fato que tem impedido, principalmente no âmbito interno, a formação de uma opinião livre.

Para os fins deste trabalho, consideramos que as informações obtidas validam a opinião pessoal que passamos a adotar, principalmente a partir da análise exegetica realizada no bojo do trabalho.

Reiteramos que o assunto deve ser revisitado por outros autores, os quais contando com experiências de vida diferentes, eventualmente, possam enxergar com maior acuidade fato que nos passou despercebido.

## 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Constituição Federal*, 1988.

\_\_\_\_\_. *Lei 4.320 (Lei do Orçamento Público)*, 1964. Estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei 1.001 (Código Penal Militar)*, 1969. Dispõe sobre os crimes militares em tempo de paz e de guerra e suas sanções.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.237 (Lei de Remuneração dos Militares)*, 1991. Dispõe sobre a remuneração dos servidores militares das Forças Armadas.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.666 e alterações*, 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *MP n. 2215-10*, 2001. Dispõe sobre a remuneração dos servidores militares das Forças Armadas e dá outras providências.

BRAZ, P. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Editora de Direito, 1999.

FRANÇA, R. L. *Hermenêutica jurídica*. 7 ed. revisada e aumentada. São Paulo: Saraiva, 1999.

JUSTEN FILHO, M. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 9 ed. São Paulo: Dialética, 2002.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 20 ed. atualizada por AZEVEDO et al. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

MODERNO DICIONÁRIO ENCICLOPÉDICO BRASILEIRO. 20 ed. Curitiba: Editora Educacional Brasileira: 1986.

PARANÁ. *Constituição Estadual*, 1989.

\_\_\_\_\_. *Decreto Estadual 9.060*, 1949. Aprova o Regulamento Interno dos Serviços Gerais da PMPR.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 1.943 (Código da Polícia Militar do Paraná)*, 1954. Dispõe sobre o Código da Polícia Militar do Estado do Paraná.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 6.417 (Código de Vencimentos e Vantagens)*, 1973. Dispõe sobre o Código de Vencimentos e Vantagens da PMPR.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 6.774 (Lei de Organização Básica)*, 1976. Dispõe sobre a Organização Básica da PMPR e dá outras providências.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. *Pareceres*

\_\_\_\_\_. *Parecer n. 38/2000-PGE*, 2000. Dispõe sobre a aquisição de fardamento pela Polícia Militar do Paraná, a Lei 6.417/73, o Fundo de Uniformes e a necessidade de licitação.

\_\_\_\_\_. *Parecer n° 127/2000-PGE*, 2000. Manifestação jurídica sobre a compra de jaquetas pelo Conselho Econômico e Financeiro da PMPR>

\_\_\_\_\_. *Parecer n° 163/2000-PGE*, 2000. Manifestação jurídica sobre a compra de jaquetas pelo Conselho Econômico e Financeiro da PMPR.

\_\_\_\_\_. *Parecer n° 247/2000-PGE*, 2000. Dispõe sobre a aquisição de fardamento pela Polícia Militar do Paraná, a Lei 6.417/73, o Fundo de Uniformes e a necessidade de licitação.

\_\_\_\_\_. *Parecer n° 245/2001-PGE*, 2000. Dispõe sobre a verba para aquisição de fardamento e o cumprimento de negócio com empresa Power Brands S. A.

TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ. *Relatório da 4ª Inspeção de Controle Externo do Tribunal de Contas do Paraná*, 1999. Versando sobre a compra de jaquetas pelo Conselho Econômico e Financeiro e a natureza jurídica da verba.

PODER JUDICIÁRIO. Decisões, sentenças e acórdãos diversos.

\_\_\_\_\_. Ação civil pública n.º 42.200/99 – 1ª VFPFC.

\_\_\_\_\_. Agravo de instrumento 108898-4/00.

\_\_\_\_\_. Acórdão 20.557/02 – 3ª Câmara cível do TJPR.

\_\_\_\_\_. Medida cautelar incidental n.º 157910.

\_\_\_\_\_. Acórdão 22.144/02- Órgão Especial TJPR.

\_\_\_\_\_. Recurso Especial cível (ao STJ) n.º 115.544-2/03.

\_\_\_\_\_. Recurso Extraordinário cível (ao STF) n.º 115.544-02/04.

\_\_\_\_\_. Apelação Crime n.º 0130423-4 e Acórdão n.º 15.685 – 2ª Câmara Criminal TJPR.

## 6 ANEXO I – ANTEPROJETO DE MONOGRAFIA

<p><b>Autor:</b> Cap Mauro Marques Junior  <b>Contexto:</b> Polícia Militar do Paraná  <b>Título:</b> Estudo sobre a natureza jurídica da indenização para aquisição de uniformes na PMPR</p>		<p><b>Situação problematizadora:</b> A PMPR há mais de três anos não consegue comprar uniformes com regularidade pois encontra-se em meio a uma dúvida atinente a natureza jurídica da verba destinada a esse fim. No entanto, a definição jurídica da indenização como pública ou privada não é apenas uma questão jurídica pois esbarra em interesses poderosos e antagônicos dispostos a defender a todo custo a interpretação que lhe é mais favorável.</p>		
<p><b>Problema de pesquisa:</b> Qual a natureza jurídica da indenização? Pública ou Privada?</p>				
<p><b>Ponto de vista que irá defender:</b> Pretende-se defender a natureza pública do recurso pois, em princípio, é a vontade da Lei. Se tal interpretação vingar, a aquisição de uniformes será beneficiada pelo aumento da eficiência do sistema de controle externo, pela diminuição do custo e elevação da qualidade do material e, principalmente, pela salvaguarda das autoridades envolvidas.</p>				
<p><b>Justificativa:</b> O presente estudo revela-se como de suma importância para a Polícia Militar do Paraná na medida em que contribui, com a imparcialidade necessária, para a resolução de um grave problema que está afetando um dos maiores fatores de satisfação dos militares – o uniforme. O uniforme é o símbolo da autoridade e o policial precisa orgulhar-se de envergá-lo.</p>				
<p><b>Objetivo Geral:</b> Descobrir a verdadeira natureza jurídica do recurso a fim de subsidiar as tomadas de decisões por parte do Alto Comando da PMPR e regularizar as aquisições de uniformes.</p>				
<p><b>Objetivos específicos:</b> Coletar informações junto ao Poder Judiciário, Tribunal de Contas, Ministério Público, Procuradoria Geral do Estado e Polícia Militar do Paraná e colocá-los em confronto direto.</p>	<p><b>Metodologia:</b> Será realizado um estudo de caso, colhido na realidade da PMPR, trazido a lume pelo método descritivo e analisado através dos recursos propiciados pela análise científica da documentação colhida na fase de coleta de dados..</p>	<p><b>Resultados a serem obtidos:</b> Qual é a melhor definição para a verba? Veremos as diferentes posições institucionais a respeito, manifestadas através de documentos oficiais dos órgãos públicos que atuam no contexto da pesquisa.</p>	<p><b>Desenvolvimento:</b> A realidade observada demonstrou claramente que a PMPR, de alguma forma, sempre conduziu a administração da verba de uma forma condizente com o direito público, mas sem submissão rigorosamente aos ordenamentos jurídicos das licitações e contratos.</p>	<p><b>Considerações finais:</b> Tendo em vista a complexidade e delicadeza do tema, cremos que não é possível considerá-lo exaurido pois o impacto que a solução proposta causa no mundo real ainda não foi suficientemente testado. A definição pública do recurso implicaria na sua inclusão no orçamento da SESP e isto traria algumas vantagens como pudemos demonstrar no bojo do trabalho, mas também algumas desvantagens que precisam ser melhor estudadas por outros pesquisadores a fim de que se possa dizer, com segurança, qual posição atende melhor ao interesse público.</p>
<p>Descrever as características históricas e a atual do problema examinado.</p>	<p>O caso concreto será, ainda, instruído com documentos indicativos da forma como a situação vem sendo administrada pela Corporação ao longo do tempo.</p>	<p>Os diversos documentos encontrados deverão permitir fazer um diagnóstico perfeito da situação real que envolve o problema.</p>	<p>Alguns teóricos contestaram essa forma de administração mas os órgãos decisórios não lhes deram guarida, porém, mesmo assim, parece-nos que a melhor opção é considerar como de natureza pública o recurso destinado à compra de uniformes.</p>	
<p>Sugerir a melhor opção para o funcionamento do sistema de aquisição de fardamento da PMPR.</p>	<p>A fonte de dados será os arquivos públicos dos órgãos envolvidos.</p>	<p>Serão, também, estudadas todas as leis que regem a matéria a fim de se obter um panorama completo sobre o tema.</p>		