

# REVISTA DIGITAL DO TCEPR

## DOCTRINA

Os atuais desafios da metodologia de pesquisa na área jurídica no Brasil

## NOTICIÁRIO

Planalto corrige edital e economiza R\$ 450 mil no transporte escolar

Após orientações de curso, Campo Mourão revê edital do lixo

Fóz atende ao TCE-PR e economiza 10% em licitação para merenda

Após cidadão recorrer ao TCE-PR, Pérola D'Oeste anula licitação

Com orientação do TCE-PR, Saúde do PR economiza R\$ 2,63 mi

Maringá atende TCE-PR e suspende licitação de R\$ 15,1 mi em TI

Desvios em escolas estaduais se estenderam às reformas

Estrutura concentra atendimento ao jurisdicionado

Vedada exclusividade de MEs e EPPs na venda de bem público

Estado tem de fornecer atestado de antecedentes

Cadastro de dados na Atoteca

WWW.TCE.PR.GOV.BR

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
NÚMERO 22

JUL./SET. 2018



# REVISTA DIGITAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná/Tribunal de Contas do Estado do Paraná. - n. 1, (2012) - . Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2012- .

Trimestral

Resumo em português

Disponível em <http://www.tce.pr.gov.br/>

1. Administração pública - Paraná - Periódicos. 2. Finanças públicas – Paraná – Periódicos. 3. Controle externo – Paraná - Periódicos. 4. Paraná – Tribunal de Contas – Periódicos. I. Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

CDU 336.126.55(816.5)(05)

Opiniões e conceitos emitidos nos artigos, bem como a exatidão, adequação e procedência das citações bibliográficas, são de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

**Conselho Editorial:**

LUCIANO CALHEIRO CALDAS

Presidente

CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN

Secretária

MAURO MUNHOZ

OMAR NASSER FILHO

TIAGO MORAES RIBEIRO

YARUSYA ROHRICH DA FONSECA

Organização: CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN

Normalização bibliográfica: YARUSYA ROHRICH DA FONSECA

Projeto gráfico: Núcleo de Imagem

Diagramação: Núcleo de Imagem

Capa: Núcleo de Imagem

Tribunal de Contas do Estado do Paraná – Secretaria do Conselho Editorial

Praça Nossa Senhora de Salete, s/n – Centro Cívico - Curitiba – PR

Contato - Secretária do Conselho Editorial: CAROLINE GASPARIN

LICHTENSZTEJN ([carolg@tce.pr.gov.br](mailto:carolg@tce.pr.gov.br))

Tel. (41) 3350-1665/3054-7555



# [SUMÁRIO

<b>EDITORIAL</b> .....	8
<b>TCE NOTÍCIAS</b> .....	11
<b>Planalto corrige edital e economiza R\$ 450 mil no transporte escolar</b> .....	12
<b>Após orientações de curso, Campo Mourão revê edital do lixo</b> .....	13
<b>Foz atende ao TCE-PR e economiza 10% em licitação para merenda</b> .....	14
<b>Após cidadão recorrer ao TCE-PR, Pérola D'Oeste anula licitação</b> .....	14
<b>Com orientação do TCE-PR, Saúde do PR economiza R\$ 2,63 mi</b> .....	15
<b>Maringá atende TCE-PR e suspende licitação de R\$ 15,1 mi em TI</b> .....	16
<b>Desvios em escolas estaduais se estenderam às reformas</b> .....	17
<b>Estrutura concentra atendimento ao jurisdicionado</b> .....	18
<b>Vedada exclusividade de MEs e EPPs na venda de bem público</b> .....	19
<b>Estado tem de fornecer atestado de antecedentes</b> .....	20
<b>Cadastro de dados na Atoteca</b> .....	21
<b>DOCTRINA</b> .....	25
<b>Os atuais desafios da metodologia de pesquisa na área jurídica no Brasil</b> .....	26
SANTOS, Guilherme Miraldi da Silva	
CARDOSO, Carlos Leonardo Loureiro	
<b>JURISPRUDÊNCIA</b> .....	49
<b>ACÓRDÃOS</b> .....	50
<b>Abono de Permanência</b> .....	50
Regras de Aposentadoria - Emenda Constitucional nº 47/05, artigo 3º - Licença especial não gozada - Conversão em pecúnia	
<b>Aposentadoria</b> .....	69
Período laborado em regime da CLT - Licença prêmio contada em dobro - Necessária a previsão legal na legislação local	
<b>Câmara municipal</b> .....	76
Saldo em caixa - Devolução ao município - Impossibilidade - Instrução Normativa nº 89/13	
<b>Contratação de hospital</b> .....	82
Serviços de urgência e emergência - Único estabelecimento de saúde local - Inexigibilidade de licitação	
<b>Dispensa de licitação</b> .....	91
Respeito às exigências legais - Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 24, VII - Lei 8.666/93 - Lei Estadual 15.608/07, artigo 34, VIII	

<b>Disponibilidade de caixa</b> .....	<b>100</b>
Aplicação em banco privado - Inadmissibilidade - Permitida a aplicação de recursos de outra natureza em banco não oficial mediante licitação - Constituição Federal, artigo 164, parágrafo 3º	
<b>Fomento industrial e empresarial</b> .....	<b>110</b>
Parâmetros para o incentivo municipal - Atendimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias - Súmula nº 1 - Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 14, incisos I e II	
<b>Incentivo à cultura</b> .....	<b>144</b>
Formalização de parceria com pessoa física - Impossibilidade - Admissível a realização de concurso para utilização de recursos destinados à cultura	
<b>Licitação</b> .....	<b>150</b>
Concorrência ou leilão - Processos licitatórios restritos às microempresas e empresas de pequeno porte - Impossibilidade	
<b>Pregão municipal</b> .....	<b>158</b>
Exclusão de empresas em situação de irregularidade fiscal ou trabalhista - Vedação - Possibilidade de regulamentação da pesquisa de preços por ato normativo do município	
<b>Professor</b> .....	<b>165</b>
Reajuste do piso nacional - Incidência apenas sobre os vencimentos básicos - Lei nº 11.738/08	
<b>Servidor estatutário</b> .....	<b>174</b>
Acumulação dos cargos de professor e educador infantil - Permissão constitucional (artigo 37, XV)	
<b>Servidora efetiva</b> .....	<b>188</b>
Período de gestação - Estabilidade provisória no cargo em comissão - Prejulgado nº 25 - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, artigo 10, II, "b"	
<b>Transposição de cargo</b> .....	<b>195</b>
Aposentadoria - Cálculo dos benefícios deve ser baseado nos vencimentos atuais do servidor	
<b>LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE</b> .....	<b>207</b>
<b>LINKS DE INTERESSE</b> .....	<b>217</b>
<b>REVISTA DIGITAL DO TCE-PR - ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO</b> .....	<b>221</b>

# [ EDITORIAL

A Revista Digital do TCE-PR exerce um papel muito importante no âmbito das Cortes de Contas brasileiras. Sempre pautada por critério de relevância e atualidade, a curadoria de nossa publicação tem valor excepcional para sociedade, selecionando para cada edição trimestral precedentes administrativos, legislação e artigos de interesse em nosso âmbito de atuação, assim como notícias de relevo publicadas pela Diretoria de Comunicação Social.

Ao trazer informação de qualidade para jurisdicionados, operadores do direito e demais cidadãos interessados, nossa equipe contribui para que toda a comunidade possa receber a melhor orientação nos assuntos referentes à Administração Pública. Sabemos que isso não é uma tarefa fácil. Nos dias de hoje, em que as Fake News tomaram tal amplitude, divulgar conteúdo de qualidade se tornou um imperativo para todos os editores que prezem pelo seu ofício.

Neste momento, em que a tecnologia vai permeando todas as dimensões da vida humana, vale lembrar uma frase do historiador Yuval Noah Harari. Em seu livro mais recente, 21 lições para o século 21, Harari afirma: “Num mundo inundado de informações irrelevantes, clareza é poder”. O historiador vai direto ao ponto. Hoje circula na internet – mas, também, nos corações e mentes das pessoas – muita informação desatualizada, tendenciosa, ou, mesmo, equivocada ou mentirosa. Por essa razão, contar com excelentes publicações é uma dívida para qualquer comunidade e tenho certeza de que a nossa está nesse quesito muito bem servida.

Se clareza, como diz Harari, é poder, aqueles que a proporcionam assumem uma relevância ímpar nesses nossos tempos. Pois, se tornam porta-vozes de grande credibilidade e suas publicações conquistam renome.

Se conseguirem fazer com que a excelência de suas atividades perdure ao longo do tempo, certamente serão por isso lembrados. É por essa razão que podemos nos alegrar com o trabalho que vem sendo realizado – afinal, chegamos à 22ª edição de nossa revista.

A publicação traz o artigo Os Desafios da Metodologia da Área Jurídica no Brasil, que faz uma reflexão crítica sobre as abordagens empregadas hoje para pesquisa nas faculdades e pós-graduações de Direito. O texto examina a forma como atualmente são estudadas as disciplinas jurídicas na academia e conclui pela necessidade de analisar o conteúdo delas a partir do contexto sociocultural da região em que estão sendo ensinadas. A discussão é importante dada a necessidade de evolução constante nos processos pedagógicos das disciplinas jurídicas, que precisam estar conectados ao tempo presente, sempre sem descuidar dos ideais democráticos e republicanos.

No que se refere a precedentes, foram escolhidos acórdãos de grande utilidade tanto para jurisdicionados quanto para advogados que atuam na área administrativa. Em resposta à consulta, no Acórdão Nº 2224/18, por exemplo, o Tribunal Pleno do TCE-PR declara que “a licença prêmio não usufruída pode ser computada em dobro para fins de aposentadoria, desde que existisse previsão legal, à época, para inclusão do período laborado em regime de CLT para cômputo do período e que os requisitos para sua concessão tenham sido preenchidos antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 20/98”.

As notícias em destaque deste trimestre mostram a efetividade da fiscalização prévia e concomitante, do controle social e dos cursos oferecidos pela Escola de Gestão Pública. Uma evidência de que nossos cursos oferecidos pela EGP contribuem para o aperfeiçoamento de servidores públicos no estado é a suspensão de licitação para a coleta de lixo em Campo Mourão, que ocorreu após técnicos do município participarem de capacitação sobre gestão e fiscalização de contratos de terceirização de serviços.

E no que diz respeito ao controle social, uma licitação de Pérola D’Oeste foi anulada, por conta da atuação de um cidadão. Ele prestou informações sobre indício de irregularidade no certame à Ouvidoria do TCE-PR que, então, comunicou à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão. Os técnicos da coordenadoria, por sua vez, analisaram o edital, comprovaram a existência do problema e sugeriram a adoção de medidas para corrigi-lo. Esse é apenas o exemplo mais recente de uma prática que se tornou corrente nesta Casa – o atendimento ágil de nossa Ouvidoria, sempre conectada com as demais unidades, para atuar de forma preventiva e concomitante.

Com esta edição, mais uma vez reafirmamos nosso compromisso com a publicação de material de qualidade. Temos a convicção de que continuaremos a servir bem nosso público, trazendo clareza para o enfrentamento das cotidianas questões administrativas da gestão pública. Esperamos que todos façam bom proveito.

Curitiba, setembro de 2018.



**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Presidente





[ TCE NOTÍCIAS ]

# TCE NOTÍCIAS

## Planalto corrige edital e economiza R\$ 450 mil no transporte escolar

O Município de Planalto (Sudoeste do Estado) alcançará uma economia de R\$ 449.058,29 com o transporte de estudantes nos anos letivos de 2018 e 2019. A redução de custos, de 16,5%, é resultado da correção do edital para a contratação do serviço, seguindo as orientações preventivas do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Na análise preliminar realizada no início deste ano, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Cage) do TCE-PR apurou cinco irregularidades no edital do Pregão Presencial nº 7/2018: sobrepre-

ço, especificação insuficiente do objeto licitado e das condutas passíveis de sanção, exigência de visita técnica como requisito de habilitação dos licitantes e ausência de designação do fiscal do contrato.

Após a orientação do TCE-PR, com a abertura de dois Apontamentos Preliminares de Acompanhamento (APAs), o Município de Planalto anulou o certame e adotou medidas corretivas. No novo edital, o Pregão Presencial nº 37/2018, o valor máximo da licitação foi reduzido em 16,5%: de R\$ 2.715.778,29 para R\$ 2.266.720,00. A economia será de R\$ 449.058,29.



## Após orientações de curso, Campo Mourão revê edital do lixo



*Coleta de lixo foi uma das áreas abordadas na capacitação*

Os cursos oferecidos pelo Tribunal de Contas contribuem para a melhoria da gestão pública no Paraná. O exemplo mais recente ocorreu no Município de Campo Mourão (Centro-Oeste), que suspendeu edital de licitação para a coleta e destinação do lixo depois que seus técnicos participaram de capacitação sobre a gestão e a fiscalização de contratos de terceirização de serviços realizada pela Escola de Gestão Pública do TCE-PR.

No último dia 11 de junho, a Prefeitura de Campo Mourão informou ao TCE-PR que suspendeu a Concorrência Pública nº 3/2018 para fazer adequações no edital. Com valor de aproximadamente R\$ 9,5 milhões, a

licitação envolve todos os serviços ligados à gestão do lixo: coleta seletiva, transporte e destinação dos resíduos; varrição de vias e espaços públicos urbanos; operação, manutenção e licenciamento do aterro sanitário municipal. A abertura do certame estava prevista para o próximo dia 9 de julho.

A decisão de suspender o certame para correções no edital foi tomada depois que integrantes da Comissão Permanente de Licitação da prefeitura participaram do curso *Gestão e Fiscalização de Contratos, com Ênfase na Instrução Normativa 5/2017*, realizado pela EGP nos dias 6 e 7 de junho, em Foz do Iguaçu.

## Foz atende ao TCE-PR e economiza 10% em licitação para merenda

Ao seguir orientação do TCE-PR, a Prefeitura de Foz do Iguaçu obteve economia de 10,5% em licitação para a compra de alimentos da merenda escolar. O valor máximo do certame foi reduzido de R\$ 6.703.500,60 para R\$ 5.998.973,70 - gerando economia de R\$ 704.526,90 ao cofre desse município do Extremo-Oeste do Paraná no prazo de um ano.

No final de maio, ao fazer a análise preliminar do edital do Pregão Eletrônico nº 68/2018, a Coor-

denadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Cage) do TCE-PR apurou que os preços de diversos itens estavam acima dos valores praticados na região.

Por meio do Apontamento Preliminar de Acompanhamento (APA) nº 7667, o TCE-PR cobrou da administração municipal a apresentação de justificativas. A Prefeitura acatou os apontamentos do Tribunal de Contas, reduzindo em quase R\$ 705 mil o valor total da licitação.



*Em dinheiro, economia obtida foi de R\$ 700 mil*

## Após cidadão recorrer ao TCE-PR, Pérola D'Oeste anula licitação

Notificada pelo TCE-PR, a Prefeitura de Pérola D'Oeste anulou licitação com irregularidade que

poderia causar prejuízo ao cofre municipal. A medida é resultado da atuação integrada entre o órgão de

fiscalização e o controle social sobre o gasto público.

Após atender cidadão deste município da região Sudoeste do Estado, a Ouvidoria do TCE-PR enviou à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Cage) pedido de parecer técnico sobre o Pregão Presencial nº 42/2018. O objetivo do certame era a contratação de empresa para ministrar cursos profissionalizantes à população, em áreas como alimentação (incluindo panificação e conservas), artesanato (como bor-

dados e confecção de almofadas) e serviços de estética (manicure e pedicure).

Ao analisar o edital do pregão, a unidade técnica comprovou o indício de irregularidade informado ao TCE-PR por meio da Ouvidoria. Diante da irregularidade, o Tribunal enviou Apontamento Preliminar de Acompanhamento (APA) à Prefeitura de Pérola D'Oeste, recomendando a adoção de medidas corretivas. Em resposta, a administração municipal anulou o Pregão Presencial 42/18.



*Reunião de itens em lote é irregular, entendeu Tribunal*

## Com orientação do TCE-PR, Saúde do PR economiza R\$ 2,63 mi

Seguindo orientação do TCE-PR, a Secretaria de Estado da Saúde (Sesa) passou a economizar mais de R\$ 2,63 milhões por ano com refeições em hospitais e nos gastos com

viagens dos membros do Conselho Estadual de Saúde.

Em 2016, a Sesa terceirizou o fornecimento de alimentação a 11 hospi-

tais que formam a rede de unidades próprias do Estado. Por recomendação do Tribunal de Contas, a secretaria implantou melhorias nos controles e passou a fornecer alimentação apenas

aos pacientes internados e aos servidores dos hospitais que trabalham em regime de plantões, conforme estabelecem a legislação para o tema e os contratos com os fornecedores.



*Redução foi em gastos com refeições e viagens*

## Maringá atende TCE-PR e suspende licitação de R\$ 15,1 mi em TI

O Município de Maringá suspendeu licitação para a contratação de empresa especializada na transmissão de dados via internet depois que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná apontou falhas no planejamento do certame. O motivo foi a falta de planejamento da contratação, no valor máximo estimado de R\$ 15.102.235,02, para o período de um ano.

A irregularidade foi confirmada pela Coordenadoria de Acompa-

nhamento de Atos de Gestão (Cage) do TCE-PR, ao analisar o edital da Concorrência nº 9/2018, lançada pela Prefeitura de Maringá. O objetivo da licitação era o fornecimento e a manutenção de conexões para a transmissão de dados entre diversas instalações da administração direta e indireta.

Na fiscalização preventiva, a equipe técnica do TCE-PR comprovou a ausência de justificativa e de estudo

técnico preliminar compatíveis com a dimensão da contratação. Em resposta, a administração municipal informou que suspendeu o certame, com o objetivo de corrigi-lo, conforme os apontamentos do Tribunal de Contas.



*Falhas de planejamento levaram à decisão*

## Desvios em escolas estaduais se estenderam às reformas



*Reparos em colégio de Jacarezinho na mira do TCE*

A Sétima Inspetoria de Controle Externo, unidade do TCE-PR atualmente responsável pela fiscalização do Funde- par (antiga Superintendência de Desenvolvimento Educacional - Sude - da Secretaria de Estado da Educação), identi-

ficou que o procedimento detectado na chamada Operação Quadro Negro não se restringiu apenas à construção de novas escolas estaduais, mas foi utilizado também na execução de reformas.

A nova Comunicação de Irregularidade foi apresentada na última terça-feira (7 de agosto) e tem como relator o conselheiro Artagão de Mattos Leão. Ela se refere à realização de serviços de

reparos e melhorias no Colégio Estadual Rui Barbosa, no município de Jacarezinho (Norte Pioneiro). A fiscalização do TCE-PR comprovou o pagamento de R\$ 380.092,52 à Construtora Masconi Empreendimentos Imobiliários Ltda., com execução efetiva de R\$ 197.416,34. Diante disso, foi confirmando um dano de R\$ 182.676,18 ao cofre estadual, relativo à diferença entre o valor pago e o efetivamente executado.

### Estrutura concentra atendimento ao jurisdicionado



*Gerência especializada dispõe de equipe preparada para atender o público*

Um dos avanços trazidos pela reestruturação da fiscalização implantada no final de abril foi a centralização do atendimento ao jurisdicionado em um único ambiente e por uma equipe dedicada a essa tarefa. Essa estrutura é a Gerência de Atendimento, ligada

à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF) e instalada no primeiro andar do Edifício-Anexo do TCE-PR, no bairro Centro Cívico, em Curitiba.

Composta por oito servidores, cinco estagiários de nível superior e duas

receptionistas, a equipe é responsável pelo atendimento via [Canal de Comunicação \(Caco\)](#) - disponível no portal do Tribunal na internet - presencial e por telefone. O atendimento telefônico se restringe aos casos notadamente urgentes e a quem não tem acesso ao Caco.

O atendimento presencial relativo às atividades de competência da

Coordenadoria-Geral de Fiscalização será realizado de segunda a quinta-feira, das 8 às 14 horas e das 15 às 18 horas, conforme estabelece a Nota Técnica nº 2/2018 da CGF, publicada em 29 de agosto, na [edição nº 1.897 do Diário Eletrônico](#) do TCE-PR. Além dos horários, a nota técnica define as regras para o atendimento.

## Vedada exclusividade de MEs e EPPs na venda de bem público

Licitações para alienação de bens públicos não podem ser realizadas exclusivamente para microempresas (MEs) e empresas de pequeno porte (EPPs), de acordo com a Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos), sob pena de violação dos princípios da igualdade e iso-

nomia entre os licitantes. Mesmo em licitações exclusivas para essas empresas, não há autorização legal para que a administração restrinja a busca por orçamentos apenas de MEs e EPPs, pois é obrigatória a realização de uma ampla pesquisa de mercado.



*Não há autorização legal para que a administração restrinja a disputa*

Essa é a orientação do Pleno do TCE-PR, em resposta a consulta formulada pelo ex-prefeito do Município de Ibiporã (Região Metropolitana de Londrina) José Maria Ferreira. A consulta questionou se licitação na modalidade concorrência ou leilão para a alienação de bens móveis ou imóveis, cujos itens tenham preço

inicial inferior a R\$ 80.000,00, deveria observar a exclusividade para MEs e EPPs, mesmo que as propostas ou lances possam alcançar patamares superiores; e se a cotação para a realização de pregão na licitação exclusiva para MEs e EPPs deve ser realizada exclusivamente com orçamentos dessas empresas.

### Estado tem de fornecer atestado de antecedentes

O TCE-PR determinou que o Instituto de Identificação do Estado passe a conceder gratuitamente certidões e atestados de antecedentes criminais ao cidadão. A decisão foi tomada no processo em que o Pleno julgou procedente Denúncia recebida pelo Tribunal.

Os conselheiros reconheceram a inconstitucionalidade da cobrança

pela emissão de certidão de antecedentes criminais para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal. O cidadão que denunciou a cobrança da taxa - no valor de R\$ 7,82 - alegou que ela afronta o artigo 5º, XXXIV, b, da Constituição Federal (CF/88), resultando no enriquecimento ilícito por parte do Estado.



# ATOTECA! VOCÊ SABIA?

## CADASTRO DE DADOS NA ATOTECA

O Sistema Atoteca está disponível para cadastro de dados, mediante informação de login e senha na página principal do TCE, no menu “Jurisdicionados”. No mesmo menu, entre em contato para esclarecer dúvidas e orientações quanto ao uso do Sistema.



Cursos Gratuitos	Revista Digital	Publicações
27 e 28 de novembro		<a href="#">GESTÃO DE PESSOAL NA VISÃO DO TCE - Campo ...</a>
22 de novembro de 2018		<a href="#">Gestão e Aquisição de Medicamentos - Foz do ...</a>
29 de novembro de 2018		<a href="#">Gestão e Aquisição de Medicamentos - Maringá</a>
27 e 28 de novembro		<a href="#">GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS - Ênfase ...</a>
		<a href="#">+ mais eventos</a>

TOPO ^

TCE	CONTROLE SOCIAL	SERVIÇOS	JURISDIONADOS
TCE	Lei da Transparência LC 131/2009	Portal e-Contas Paraná	Sistema SIT
(vídeos e	Licitações Municipais	Consulta Processual	Sistema SIM
	Licitações Estaduais	Certidão Liberatória	Sistema SIAP
	Contratos Municipais	Certidão de Pendências	Sistema SEI-CED
E-PR	Contratos Estaduais	Consulta de Entidades	Sistema SEI
R	Contas do Governador	Pesquisar na ATOTECA	Sistema SGA
as	Impedidos de Licitar		Sistema ATOTECA
	Inovação Cívica		Sistema SICAD
			Canal de Comunicação (CACO)

Não se esqueça... O módulo:

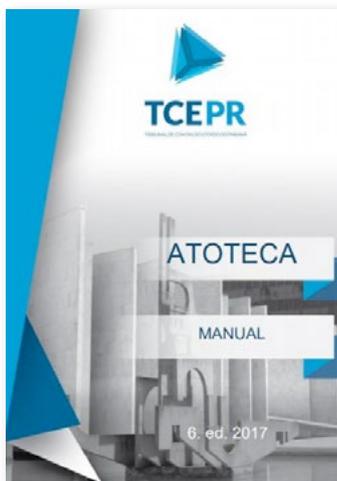
CADASTRAR  
ATOTECA

É exclusivo aos Jurisdicionados e usuários que enviam dados ao Tribunal

PESQUISAR  
ATOTECA

É de acesso livre a qualquer usuário

LEIA MAIS SOBRE A ATOTECA



CLIQUE NA IMAGEM

Qualquer dúvida fale com a equipe da SJB,  
que faz a gestão da ATOTECA do TCE-PR

**41.3350-1665**







[ DOUTRINA ]

# OS ATUAIS DESAFIOS DA METODOLOGIA DE PESQUISA NA ÁREA JURÍDICA NO BRASIL



**SANTOS, Guilherme Miraldi da Silva<sup>1</sup>**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito - UVA.

Advogado

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0674418056534759>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo visa a questionar a forma atual de metodologia de pesquisa no campo jurídico no Brasil, mas não somente isso. Busca apresentar, também, uma análise sistêmica dos atuais desafios encontrados pelos pesquisadores e as propostas oferecidas pelas instituições e acadêmicos para o desenvolvimento deste campo. Procura-se descrever e questionar suas múltiplas consequências no universo jurídico, político, econômico, cultural, social etc.

Compõe-se, como forma principal de estudo, a base de pesquisa e exame sociojurídica tanto na graduação como na pós-graduação em Direito no Brasil. Ademais, observa-se a composição acadêmica de ensaios sobre as interfaces culturais que interferem no saber local e nas práticas pertinentes a esta área de pesquisa. Além disso, utiliza-se de crítica acadêmica para entender o porquê das dificuldades de superar tais entraves.

A presente análise pretende demonstrar, também, o desafio encontrado no ensino jurídico atual, no que tange à formação prática, por meio da descoberta e utilização de novas técnicas, como metodologia da problematiza-

<sup>1</sup> E-mail: [miraldifilho@hotmail.com](mailto:miraldifilho@hotmail.com)



## **CARDOSO, Carlos Leonardo Loureiro<sup>2</sup>**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito – UVA

Funcionário público Municipal

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4604290761020128>

ção, o uso adequado da didática, rumo à construção de uma base sólida de competências e habilidades para docentes e discentes. A estrutura do artigo divide-se em propor a metodologia empregada na pesquisa, com a revisão literária voltada para a área antropológica, como é possível encontrar em Clifford Geertz (1999), na tentativa de buscar uma compreensão da metodologia de pesquisa empregada no Brasil, além de buscar analisar como os fatos se “emparelham” com normas e como isso é abordado academicamente sem levar em conta o multiculturalismo e o relativismo. Para isso, é necessário mostrar que o Direito e a vivência de um determinado povo, com as diversas culturas regionais, devem andar juntos, o que torna o conhecimento jurídico mais complexo.

Uma das hipóteses iniciais da presente pesquisa seria a de que, em geral - a partir de um ponto de vista pragmático - na prática da pesquisa na área sociojurídica, há falta de tempo dos acadêmicos, devido ao caráter da atividade do operador do Direito, que consiste, por exemplo, no cumprimento de prazos, na dedicação às defesas das causas de seus clientes, em elaboração de petições, comparecimento em audiências, entre outros compromissos, diferentemente da rotina de pesquisa de outros acadêmicos das áreas de ciências humanas e sociais.

<sup>2</sup> E-mail: [cloureirocardoso@gmail.com](mailto:cloureirocardoso@gmail.com)

A abordagem teórica no capítulo inicial foi construída para que fosse possível a análise e a crítica da abordagem acadêmica não somente da pesquisa, mas também do ensino jurídico no Brasil que, nos últimos anos, vem sendo massacrado com a falta de profundidade na leitura de clássicos e, conseqüentemente, nos debates em sala de aula. Nesse capítulo, houve uma abordagem da cultura e da antropologia aplicada à metodologia da pesquisa e do ensino jurídico.

O artigo tece, com tom de crítica, o campo do ensino jurídico. Ressalta a necessidade de um plano de ensino que envolva descobertas e debates sem superficialidade, em todas as disciplinas que percorrem os primeiros períodos do curso de Direito, como Psicologia Jurídica, Filosofia e Sociologia. Aliás, a crítica ao redor do tema da abordagem a ser alcançada no ensino jurídico atinge a tendência ao manualismo, como será abordado mais adiante.

Será abordado no último capítulo um ponto de vista específico sobre a visão histórica do Brasil como periferia, desde Alberto Torres (1865-1917), como um desafio a ser superado até hoje. Muito tem a ver com o “saber local” invocado em Geertz, no sentido de organizar o próprio desenvolvimento do País em função de suas próprias características histórico-culturais.

As considerações finais visam a propor uma abordagem diferenciada, tanto na metodologia jurídica, quanto na metodologia de ensino, ressaltando os principais pontos discutidos ao longo do resultado da pesquisa e sugerindo soluções que possam ser alcançadas em médio prazo.

## 2 METODOLOGIA

Quanto aos fins, esta pesquisa será descritiva e explicativa. Descritiva porque buscará analisar como se formam os principais vícios na metodologia de pesquisa no campo jurídico no Brasil. Explicativa porque tentará esclarecer os motivos os quais dificultam a superação dos principais vícios neste campo. Visa, assim, a descrever a forma atual de metodologia de pesquisa

no campo jurídico no Brasil. Ademais, o trabalho será explicativo com base em autores clássicos de amplas áreas do saber humano que contribuam ou enriqueçam o entendimento dos pontos a serem estudados.

Quanto aos meios, a pesquisa será bibliográfica e documental. Bibliográfica, porque a fundamentação teórico-metodológica da pesquisa terá por base códigos, obras de doutrinadores do Direito e obras de cunho psicológico, sociológico e antropológico, indispensáveis para entender o tema. Documental, porque será fundamentada em publicações de revistas, jornais e documentos eletrônicos. As fontes desta pesquisa serão as obras de doutrina do Direito, os códigos e leis, assim como obras que tratem do objeto da pesquisa sobre uma abordagem sociológica, psicológica e antropológica. Utilizar-se-ão, na pesquisa, artigos em redes eletrônicas, documentos e matérias publicadas em revistas e jornais. Os dados serão coletados em fontes bibliográficas e sites acadêmicos. Interpretados com redação própria serão os conteúdos doutrinários e a legislação, contudo, utilizando-se de transcrições, quando for necessário, para que não seja alterado o sentido dado pelo autor.

### 3 DIREITO E CULTURA: UMA ABORDAGEM TEÓRICA

Preliminarmente, é mister abordar que o ensino jurídico no Brasil procura focar em uma formação que produza operadores aptos a exercer diversas carreiras no ramo do Direito. Neste ensino é obrigatório o estudo de áreas zetéicas junto a áreas dogmáticas visando a uma formação global nestes ramos do saber. Todavia, embora haja disciplinas de introdução ao estudo de sociologia, antropologia, psicologia, filosofia etc., não há como esquecer que os estudantes de Direito não são propriamente formados nestas áreas, fazendo com que, em uma visão perfunctória, possam se averiguar deficiências consideráveis ao abordar estes ramos das ciências humanas ou campo filosófico, quanto à produção ou interpretação de obras acadêmicas e jurídicas.

Obviamente há acadêmicos do Direito com notório saber nas diversas áreas abordadas, entretanto, não é a regra que tais estudantes tenham real-

mente domínio das teorias e proposições intelectuais deste campo. Normalmente, no ensino jurídico<sup>3</sup>, o estudante de Direito é apresentado a inúmeros pensadores e obras clássicas de forma totalmente superficial e esparsa, formulando conjecturas e pontos de vista que, muitas vezes, não apenas não condizem com as matérias estudadas, mas até mesmo sejam opostas aos conteúdos das teorias apresentadas.

Neste processo, o estudante, em diversos casos, de forma similar, apresenta falácias grotescas no processamento destas matérias, em cujas leituras a falta de sistematização e profundidade acarreta consequências deveras negativas na formação do conhecimento acadêmico ou jurídico e na interpretação e operação dos conhecimentos produzidos. Por exemplo, na formação em Direito pode ser estudado em alguma disciplina o artigo *Mal-estar na Civilização*, de Sigmund Freud; todavia, não existe para o estudante (no estudo formal institucional) possibilidade de ler as obras sistêmicas que explicam o que é a psicanálise de fato e suas diversas vertentes, como o entendimento básico dos ensaios sobre a teoria da sexualidade, a psicopatologia da vida cotidiana, os mecanismos de defesa, as teorias do aparelho psíquico etc. Sendo assim, o mesmo ocorre com autores como Durkheim no pensamento sociológico, Platão na Filosofia, Levi Strauss na Antropologia.

Outro problema constante na metodologia de pesquisa sociojurídica é o “manualismo” (uso inadequado de manuais), que, segundo Luciano Oliveira, é:

Ignorância sobre como pesquisar, conjugada à falta de tempo para esse tipo de atividade; ampliação exagerada dos temas; escassas referências à jurisprudência e a casos práticos, apesar do contato constante com ambos por força do próprio ofício; uso de manuais e de livros de doutrina, em detrimento de artigos monográficos – etc. (OLIVEIRA, 2016, p. 143).

Ademais, junta-se a essa dificuldade o vício do “reverencialismo” ou argumento de autoridade, em que se adota um estilo totalmente anticientífico no qual, quando adotado no foro tem como razão o convencimento do juiz de que se está com o melhor direito (ou melhor doutrina). Utilizado no mundo acadêmico, trata-se de um vulgar “reverencialismo”, com a adoção de fórmulas do

3 Tanto na graduação, quanto na pós-graduação.

tipo “como preleciona fulano de tal”, “segundo o magistério de sicrano” etc. (Idem). Este tipo de retórica tem, de modo infantil, a intenção de demonstrar que o conteúdo apresentado é correto pois foi apresentado ou defendido por doutrinadores e intelectuais “ilustres”, sem necessidade de aferir tais dados ou hipóteses pelos métodos racionais filosóficos ou científicos<sup>4</sup>.

Outro problema que se afere na pesquisa sociojurídica é a falta de tempo dos acadêmicos desta área pela cumulação da atividade de operador do Direito; diferentemente de outros campos do saber, o pesquisador apenas se dedica à vida acadêmica com pesquisas e docência, e, já na primeira, ele, mesmo com compromisso e dedicação, realmente encontra barreiras consideráveis para a dedicação na assimilação e construção do conhecimento.

Por fim, tem-se a “impureza” metodológica nas quais se aplicam inúmeros tipos de pensamentos falaciosos tal como imputar o pensamento sociológico sobre determinado caso (não há apenas uma versão sociológica para um caso); ou defender que um pensador clássico liberal se pautaria na liberdade negativa em todos os casos da vida política; utilizar de grotescos “evolucionismos” ou etnocentrismos sem nenhuma base minimamente plausível; não tomar como base os diferentes valores e sensibilidades jurídicas nas diversas sociedades etc.

Com relação à interpretação de doutrinas clássicas e estrangeiras juntamente com o estudo da aplicação do Direito nas diversas sociedades, nos mais variados períodos históricos, é comum encontrar o pensamento de que existiria apenas uma forma de Direito, ignorando-se as diversas sensibilidades jurídicas das culturas locais. Segundo Geertz (1999, p. 259), como em qualquer comércio, ciência, culto, ou arte, o Direito, que tem um pouco de todos eles, apresenta um mundo no qual suas próprias descrições fazem sentido.

Geralmente olha-se, de modo demasiadamente ocidental, os diversos Direitos, considerando desvios ou vícios qualquer sensibilidade diversa mes-

4 Não raro este “reverencialismo” toma contornos cômicos tal como a defesa pública referir-se a Clóvis Bevilacqua com a expressão “sábio e santo, santo e sábio”, ou Tobias Barreto como o “Himalaia da cultura jurídica brasileira”... (OLIVEIRA, 2016, p. 144).

mo que contenha forma, personalidade, perspicácia (um espírito cultural jurídico profundo, bem desenvolvido). Isso culmina nas teorias equivocadas de julgamento valorativo e etnocêntrico geralmente demonstradas (quase que oniricamente) pela “evolução” do Código de Hamurábi, passando pelo Código de Manu, pelo Direito Romano, Magna Carta Inglesa, Liberalismo francês, Comunismo russo, Socialismo cubano e, por fim, o Estado Democrático de Direito brasileiro atual<sup>5</sup>.

De uma forma irônica, a lei científica pode ser considerada como a primeira mentira aceitável e esclarecedora que esteja mais próxima da realidade (GEERTZ, 1999, p. 276). Entretanto, os estudos das diversas culturas jurídicas sem a observação das peculiaridades de cada sociedade e de cada saber local é uma aberração quimérica que apenas serve para construir pensamentos fantasiosos ou preconceituosos, infelizmente tão comuns nos trabalhos acadêmicos sociojurídicos.

Clifford Geertz, em *O saber local*, demonstra, em diversos exemplos de sociedades com culturas diversas, as peculiaridades extremamente complexas que perpassam pela história local, pela linguagem própria, religião, valores, entre tantos outros fatores que implicam a sensibilidade jurídica que se configura como poder imaginativo, construtivo ou interpretativo, um poder que tem suas raízes nos recursos coletivos da cultura e não na capacidade isolada de indivíduos (algo que é semelhante em qualquer parte do mundo, pois não existe apenas um gene jurídico) a que os estudos comparativos do direito, da justiça, de processos forenses ou da adjudicação deveriam se atentar (GEERTZ, 1999, p. 324).

O Direito e a etnografia também são artesanatos locais que funcionam à luz do saber local. Apesar de falar-se de culturas jurídicas nacionais, também é necessário frisar que existem culturas regionais e locais que tornam o conhecimento ainda mais complexo, tal como, por exemplo, o funcionamento de clínicas psiquiátricas no Rio de Janeiro; a prática policial em Manaus; o

<sup>5</sup> Não somente, geralmente estes julgamentos são feitos com base em uma cultura (e sensibilidade jurídica) equivocada em conjunto com uma vertente anacrônica, algo que torna a abordagem acadêmica ainda mais temerária.

mercado imobiliário das aldeias indígenas no Acre etc. Dessa forma, uma produção acadêmica no campo da pesquisa na área jurídica com uma metodologia adequada ajudaria, por exemplo, um juiz a resolver uma questão levando em consideração a cultura local e as normas tácitas que envolvem aquela sociedade. A realidade se mostra desafiadora quando até mesmo os produtos da cultura própria são postos em reflexão.

Em ferida narcísica, logo pode-se verificar que o tribunal do júri, por exemplo, tão respeitado por países ocidentais considerados de “primeiro mundo”, não passa de trancar um grupo de pessoas leigas em uma sala para tomar decisões sobre questões que desafiam as mentes mais sábias da magistratura e da advocacia. Entretanto, se a cultura local for apreciada e respeitada, pode-se considerar uma forma civilizada e harmônica de administrar conflitos jurídicos, eis o paradoxo.

Nesse mesmo âmbito, percebe-se a complexidade da tensão entre a generalização do Direito e tratados internacionais versus o respeito ao multiculturalismo e as diversas sensibilidades jurídicas. De fato, embora haja uma globalização econômica, tecnológica e política, há tendência inexorável<sup>6</sup> do aumento do multiculturalismo.

A compreensão de que os fatos não nascem espontaneamente e de que são feitos, ou, como diria um antropólogo, são construídos socialmente por todos os elementos jurídicos, desde os regulamentos sobre a evidência, a etiqueta que regula o comportamento nos tribunais, e as tradições em relatórios jurídicos até as técnicas da advocacia, a retórica dos juízes, e os academicismos ensinados nas faculdades de direito, suscita questões importantes para uma teoria da administração da justiça que a considera, citando um exemplo representativo, como “uma série de emparelhamentos de configurações factuais com normas” nos quais ou “uma situação factual pode ser emparelhada com uma das normas” ou “uma norma específica (...) pode ser sugerida por uma seleção das versões competitivas sobre o que aconteceu” (GEERTZ, 1999, p. 259).

<sup>6</sup> Pela própria teoria sociológica da divisão do trabalho social e pelas próprias peculiaridades de cada experiência e história local.

Em regra, a metodologia de pesquisa na área jurídica no Brasil tem vertente demasiadamente ocidental na qual os raciocínios se condicionam explicitamente aos valores estabelecidos por uma cultura que não privilegia o relativismo e o multiculturalismo. Esta visão culmina em distorções enormes entre o teórico dever ser e a realidade fática. Por exemplo, dizem que, ao deparar-se com as leis antipoluição, a Toyota contratou mil engenheiros e a Ford mil advogados (IDEM, p. 261). Sendo assim, obviamente, as conjecturas antropológicas merecem, no mínimo, a atenção do mundo jurídico. Não somente há de se observar a polissemia dos institutos do Direito, fora o fato de muitas expressões legais serem incapazes de serem traduzidas adequadamente; ademais, ainda há o agravante de que cada palavra recebe, segundo cada indivíduo, um complexo psíquico que diverge de outro. Por exemplo, a palavra “liberdade” não significa exatamente o mesmo para dois indivíduos, mesmo que sejam da mesma localidade cultural ou da mesma família, e o mesmo se dá para todos os institutos, tal como “devido processo legal”, “constituição”, “dignidade”, “juiz” etc.

Outro fator negativo na metodologia de pesquisa na área jurídica no Brasil é o pensamento de que o país é um lugar “atrasado” e “periférico”. O título do artigo *Por que pensamento e não teoria? A imaginação político-social brasileira e o fantasma da condição periférica (1880-1970)* do doutor Christian Lynch traduz um aspecto importante da consideração do Brasil como país periférico: o paradoxo do fantasma, o qual, se por um lado, não existe, por outro, no campo do imaginário e da cultura, de fato tem consequências totalmente reais em diversos campos como Política, Direito, Economia etc. Destarte, tanto como imaginário como nas consequências desta concepção é enormemente importante e frutífera a investigação sobre este tema.

#### 4 O REGIME EUROCÊNTRICO NO BRASIL

Em síntese, busca-se entender por que se chama a reflexão política brasileira de pensamento e não teoria. Explora-se a hipótese de que as elites

brasileiras consideram seus produtos intelectuais<sup>7</sup> inferiores, revelando um caráter periférico em relação aos países considerados cêntricos (países da Europa e Estados Unidos da América do Norte). Durante um século e meio de existência da nação, houve a hegemonia do regime eurocêntrico e evolucionista de historicidade, fazendo com que autores nacionais menosprezassem ou até mesmo ignorassem por completo as produções nacionais. Entretanto, sem que haja nenhuma base intelectual plausível para sua sustentação, este pensamento ainda não está totalmente superado, o que impulsiona o seu estudo de uma forma profunda e atenta para a manutenção de uma postura discriminatória e preconceituosa.

Segundo Lynch (2013, p. 5), teoria significa: um conjunto de proposições lógico-abstratas que descrevem as leis de funcionamento de um determinado fenômeno. Lynch enumera inúmeros tipos de teorias que incluem o currículo de ensino superior, como Filosofia, Direito, Sociologia, Antropologia, Economia, História, Teoria Política etc. Na Filosofia e na Teoria Política, o método de ensino é autoral, sendo assim, se estuda com leituras de autores considerados “clássicos” como Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau etc. Todavia, o mesmo método é utilizado para estudo disciplinar de obras políticas brasileiras, utilizando-se de “grandes livros” de autores “clássicos” como Visconde de Uruguai, Tavares Bastos, Joaquim Nabuco, Rui Barbosa, Alberto Torres, Oliveira Viana, Sérgio Buarque, Raimundo Faoro etc. Esta disciplina se chama: pensamento político-social brasileiro, pensamento social e político brasileiro ou simplesmente pensamento político brasileiro.

Obviamente, não há como não se perguntar por que há essa distinção. Lynch (2013, p. 6) é objetivo ao afirmar que a resposta não é simples. A primeira hipótese é que seriam expressões intercambiáveis, e a segunda é de

7 Referido texto frisa a questão dos produtos intelectuais; entretanto, a leitura sistemática também pode explicar a produção brasileira de modo geral, estigmatizando, de forma pejorativa, qualquer objeto nacional tal como um fetiche de qualquer objeto ou característica de países considerados cêntricos. Estes são taxados como superiores, fazendo com que, na prática, ora se menospreze qualquer fator de existência nacional, ora se supervalorizem os de origem “cêntrica”. Em Cultura política brasileira, Lynch descreve que o etnocentrismo da cultura europeia levava a crer que as características múltiplas do país eram consideradas como negativos, como geografia, clima, combinações étnicas da população, técnicas de cultivo e práticas religiosas. (LYNCH, 2015, p. 3).

que textos teóricos ou filosóficos seriam coerentes, abrangentes e abstratos enquanto os de pensamento seriam fragmentários, contingentes ou assistemáticos. Desta forma, poderia ser observado, no primeiro, um universalismo e estudo da verdade, enquanto na segunda, da opinião e da pontualidade local. Ademais, os textos teóricos seriam desapaixonados e contemplativos enquanto no pensamento haveria a manifestação por meio de leis, códigos, poemas, história das ideias, panfletos e discursos públicos. Na Filosofia Política, autores como Platão, Locke, Montesquieu; no pensamento político, autores como Jefferson, Constant, Guizot.

Lynch admite a existência destas justificativas. Entretanto, adiciona outro entendimento: o de que há uma concepção de que o país se encontra em tempo difuso (atrasado)<sup>8</sup> e em posição locacional (periférica) no mundo. Uma percepção das elites ibero-americanas de se acharem excluídas do centro do mundo, algo que repercutiu, na posterioridade, nas independências dos países latino-americanos e na construção da identidade nacional. (LYNCH, 2013, p. 7).

Desta forma, havia a percepção de que os autores dos países “cêntricos” produziam conteúdos filosóficos e universalistas enquanto os países periféricos, “pensamentos”, conteúdos precários, fragmentários, assistemáticos e nacionais. O irônico é que não havia um conteúdo que justificasse a existência de um universalismo das ideias dos países “cêntricos”, apenas a crença de que aquilo produzido era a verdade e o belo, sendo assim, obviamente seriam considerados válidos para todo o mundo. Indubitavelmente, o sentimento de que a América do Sul era um local periférico e atrasado de fato estava arraigado nos europeus ou descendentes de europeus que aqui viviam – após as independências dos países latino-americanos e o desligamento dos países “cêntricos” – como sociedade e nação e criaram um sentimento nas elites de desligamento e expatriação: A imagem do brasileiro culto sentindo-se expatriado no próprio país, alheio à própria cultura da população local, seria

<sup>8</sup> A concepção é a de que as nações periféricas estariam vivendo o passado do progresso evolutivo dos países “cêntricos”, sendo assim, estariam em anormalidade em relação ao tempo. Esta filosofia da história ou cronosofia serviu e serve como base de legitimação da influência dos países “cêntricos” nos países “periféricos”, ou seja, a imposição graciosa ou impositiva da cultura “cêntrica” favoreceriam a civilização e o desenvolvimento das culturas atrasadas.

formulada em 1922 por Lima Barreto, em *Transatlantismo*: “Nós, brasileiros, somos como Robynsons: estamos sempre à espera do navio que nos venha buscar da ilha a que um naufrágio nos atirou” (Barreto, 1922). Em 1932, em *Brasil Errado*, Martins de Almeida diria: “O brasileiro é um exilado dentro da própria terra” (Almeida, 1932, p. 53). Quatro anos depois, Sérgio Buarque de Holanda se limitaria a repetir a fórmula de Almeida, em *Raízes do Brasil*: “Somos ainda uns desterrados em nossa terra” (Holanda, 1936, p. 3). (LYNCH, 2013, p. 10, grifo nosso).

Em Cultura política brasileira, Lynch traduz a importância da autoridade linguística em relação à cultura e à autoridade política. Isto se dá porque a legitimidade das funções políticas é alocada dentro do universo das ideologias e dos discursos que há em seu interior. Neste contexto, as demandas das sociedades em diferente lugar e tempo consagraram discursos diversos e valores relativos a cada necessidade (LYNCH, 2015, p. 1). A cultura política brasileira (como a cultura de outros países considerados periféricos e atrasados) expunha-se como uma elite que se esforçava para aprender e modelar a realidade local, com base na história e nos ensinamentos dos países “cêntricos”<sup>9</sup>. Tais demandas muitas vezes não consideravam as características e peculiaridades locais, o que transformava muitos ideais e práticas em inadequadas<sup>10</sup>.

No contexto do autoritarismo, liberalismo e socialismo, tais demandas se tornaram, na prática brasileira, ideais que confrontavam a capacidade de efetivação e objeto político demasiadamente delicado por inúmeras vezes, ou seja, muitas vezes, os valores e os discursos enfrentavam dificuldades fáticas na sua aplicação e eficácia. No Brasil, havia a ideologia de modernizar os países e avançar no desenvolvimento em direção à normalidade dos países “cêntricos”. Nesse contexto, muitas características imperiosas e fáticas foram ignoradas.

Três diagnósticos foram estabelecidos para explicar a dificuldade da efetividade da cultura e política “cêntrica”: (1) o atraso do país real em face do país legal

9 Inglaterra, França, Estados Unidos da América do Norte.

10 O que fora tratado pelos autores Alberto Torres e Oliveira Viana e será objeto de estudo no capítulo posterior.

(2) a inefetividade do país legal sobre o real (3) adiantamento demasiado do país legal diante do real (LYNCH, 2015, p. 6-10). Não somente, outras estratégias foram formadas com o intuito modernizador: o pedagogismo e as vanguardas modernizadoras. O pedagogismo consistia em educar as elites e a população para alcançarem níveis de instituições políticas “cêntricas”. Já as vanguardas modernizadoras enxergavam que, por meios naturais, seriam o povo ou a sociedade civil incapazes de conduzir um processo de desenvolvimento por vias da evolução liberal democrática. Era necessário desenterrar os obstáculos ao progresso. (IDEM, p. 11-12).

As vanguardas burocráticas tinham três vieses: (1) o governante (IDEM, p. 11). A ideia de um governante forte, capaz de ultrapassar os desafios burocráticos e políticos levando ao povo as suas necessidades. Figuras, por exemplo, como Getúlio Vargas, João Goulart, Luiz Inácio Lula da Silva<sup>11</sup>. (2) Os militares. Porta-vozes de inspirações positivistas e jacobinas no final do império afirmavam (Benjamim Constant e Lauro Sodré) que os militares eram “cidadãos fardados”. Os militares seriam os mais patriotas de todos os cidadãos. Aqueles dispostos a dar a vida pela pátria. Ideologia que teve papel importante no golpe republicano de 1889.

O militarismo com ideal salvacionista voltou a manifestar-se durante a presidência do Marechal Hermes da Fonseca; no movimento tenentista na

11 De fato, a figura do governante forte, algumas vezes criticado negativamente como “populista”, outras vezes positivamente como “estadista”, inegavelmente tem sua imagem marcada na cultura popular como este samba de reflexos do Getulismo, impregnado da ideologia nacional-estatista, feito por Silas de Oliveira e Walter Rosa para a peça Dr. Getúlio, sua vida e sua glória, de Dias Gomes e Ferreira Gullar: Legado de Getúlio (1968) – Entristecido / Pelo rude golpe que sofreu / O povo brasileiro presta sua homenagem comovido / Ao grande patriota que morreu / Getúlio Vargas / Que relembramos com amor / Sua voz meiga nunca mais se ouviu / Falando ao povo sofrendo / Trabalhadores do Brasil / Foi em 1930 à frente da revolução / Getúlio Vargas assumiu / A presidência do Brasil / Era um tempo novo que se abria / E o desenvolvimento industrial / As leis trabalhistas ele cria / E a previdência social / Eram tempos de conquistas / E de grande agitação pelo poder / De 32 a 37 aquele estadista / Reprimiu os comunistas e integralistas / Mas não há quem esconda seu valor idealista / Basta falar em Volta Redonda / Basta falar na Petrobras / Símbolos vivos dos anseios nacionais / Em 45 Getúlio Vargas foi deposto / Por um golpe militar / Para voltar em 51 ao mesmo posto / Nos braços do povo / Eleito pelo voto popular / Na última etapa de seu governo / Getúlio enfrentou o inferno / E a incompreensão / Sob a fúria assassina / Das aves de rapina / Que queriam o ouro e o sangue da nação / Ofendido e humilhado / Pelo próprio povo abandonado / Getúlio já na solidão / Coberto de calúnias e de Glórias / Meteu uma bala no coração / Saiu da vida para entrar na História / E daquela carta derradeira / O povo fez sua bandeira / Na luta pela emancipação / Onde ele afirma muito bem / “O povo de quem fui escravo jamais será escravo de ninguém” (CIVITA, 1977, p. 1).

década de vinte; como defensores dos ideais nacionais, em vez de políticos profissionais em 1937, 1945, 1954, 1955, 1961, e 1964. (IDEM, p. 12). A magistratura e o Ministério Público com a redemocratização do país na década de 1980. A vanguarda passou dos militares para magistrados e promotores, em especial os de esfera federal. A Constituição Federal de 1988 criou um ambiente propício a esta aspiração política com a independência da magistratura e do Ministério Público, ademais, o neoconstitucionalismo e o ativismo judicial como fatores de efetivação dos anseios e necessidades nacionais. A busca de uma “Sociedade Republicana” em face da inépcia e da corrupção da classe política. Posição defendida por sociólogos como Luiz Werneck Viana e juristas como Gilmar Mendes, Joaquim Barbosa e Luís Roberto Barroso. (IDEM, p. 14).

## 5 UMA VISÃO HISTÓRICA DO BRASIL COMO "PERIFERIA ATRASADA"

Esta crítica da visão cultural, jurídica e política do Brasil como uma periferia atrasada não é nova. Já no início do século XX, Alberto Torres (1865-1917) apontava a necessidade de olhar para o país vendo suas peculiaridades e características, e atacando ideias de mimetismo jurídico (e também valorativo) que se apresentava. Denunciava a alienação de ideias que havia no Brasil. Segundo Alberto Torres a jurisprudência constitucional de sua época vinha dos conceitos e comentários da doutrina e da jurisprudência americana e no campo do Direito privado havia ilustrações e comentários da doutrina e jurisprudência portuguesa e francesa.

Alberto Torres enxergava a necessidade de orientar e organizar o país em função de suas próprias características, peculiaridades e fisionomia, o que evitaria a desordem social e moral e traria desenvolvimento ao Brasil. A sua mais significativa produção é *A Organização Nacional* a qual sugere a desorganização do país, a qual seria prejudicial à nação e ao povo brasileiro, este que era nobre, entretanto, governado por uma Constituição Federal que não respondia às necessidades e anseios da nação.

Na terceira seção de *A Organização Nacional*, em uma escrita que não segue uma linearidade tópica, “Da Revisão Constitucional”, é defendida no ponto I, “A união e as províncias: princípios fundamentais”, a alteração da denominação da República Brasileira (TORRES, 2002, p. 315), a qual foi inspirada no nome da norte-americana, esta que fortaleceu a opinião, dominante na política, de que os Estados são dotados de uma autonomia que assume de fato as proporções da soberania.

Dominava o espírito do legislador constituinte o pensamento de fortalecer os Estados. Os homens que organizaram o regime tinham ardente ambição de autoridade local; daí a carência de condições práticas de soberania efetiva, nas funções da União. A Constituinte teve espírito de reforma e espírito jurídico: não teve espírito político. Coleção de preceitos sem assento na vida real, a Constituição não recebeu o influxo de um pensamento político dominante, que desse às instituições o fluido inspirador e a ideia motora de um objetivo superior e prático, nem métodos e critérios de orientação que enfeixassem seu conjunto num corpo homogêneo e animado. A denominação Estados Unidos do Brasil traduz este espírito da Constituição. É preferível o nome: República Federativa do Brasil, devendo os atuais Estados passar a chamar-se províncias autônomas. (IDEM).

Observa-se em Alberto Torres a busca pela ordem e organização da nação com o fortalecimento das competências e da força política da União. O art. 6º é visto pelo autor de forma negativa, na qual sua interpretação dada com tendência estadualista e o critério de exegese jurídica, dominantes no espírito dos homens públicos, seriam a causa da consolidação desse estado de coisas dos vinte Estados ou vinte eixos da política do país, assim desmembrada em outras tantas tendências, opostas e em conflito, fazendo com que grupos políticos estaduais (ou melhor, grupos partidários) se tornassem mais fortes que a autoridade nacional. A atividade pública nacional é feita do amálgama de suas concentrações passageiras em torno dos governos locais, atadas, por conchavos pessoais, em partidos nacionais. (IDEM, p. 316).

Para Torres, a constituição deveria trazer harmonia entre a carta política e a sociedade. O espírito do país ainda não tinha assimilado a noção deste

papel político dos diversos membros da União e dos outros poderes públicos. Afirmava que essa era a essência da constituição e que ela era a expressão, o leito e o reflexo da vida nacional, o espelho de seu desenvolvimento, como na Inglaterra e nos Estados Unidos. Tendo textos esparsos, costumes e tradições, os textos evoluem com a marcha da sociedade e as transformações de costumes e tradições. Com isso, há se faz adaptar, substituir, caducar e reaparecer, sem que haja infração ou conflito da lei, lei esta que se faz com senso superior da política a arte de efetuar o acordo das normas com a vida da sociedade.

A palavra “Constituição”, envolvendo a ideia de que tal lei é a expressão da vida nacional, tem o valor de seu sentido fisiológico: é uma predicação política feita para assinalar que é uma lei adaptada à realidade social, obedecendo a fins práticos, não só originariamente inspirada em certa ordem de objetos gerais e permanentes, mas ordinariamente dominada pelo escopo A palavra “Constituição”, envolvendo a ideia de que tal lei é a expressão da vida nacional, tem o valor de seu sentido fisiológico: é uma predicação política feita para assinalar que é uma lei adaptada à realidade social, obedecendo a fins práticos, não só originariamente inspirada em certa ordem de objetos gerais e permanentes, mas ordinariamente dominada pelo escopo de sua aplicação ao desenvolvimento evolutivo da sociedade. (IDEM, p. 317).

Alberto Torres toca em um ponto ainda muito atual, o desvirtuamento da palavra “política” (IDEM), que faz surgir, nos espíritos, certa repugnância à aceitação desta inteligência constitucional. Quando não considerada como arena de lutas pessoais, a política é tida como uma luta partidária, entre homens que pleiteiam certo número de princípios teóricos. A concepção acadêmica do Governo e do Estado, fundada sobre a pressuposição de sistemas, normas e princípios permanentes, sugeriu a ideia da separação entre as regras e os programas, e as realidades da sociedade, do homem e da terra. Daí, a existência das políticas dos partidos, em todas as nacionalidades, e a falta da política nacional. Nos velhos países, essa política existe, e é inconscientemente seguida, com relativa aproximação aos interesses concretos e às necessidades positivas; entre nós, ela falta completamente.

Torres pontua a realidade americana com relação à união nacional, na qual o conceito americano de que a Constituição é uma carta de princípios enumerados e, portanto, limitados, adotada doutrinariamente no Brasil, em parte, com flagrante contradição. A ideia de que a união nacional é uma unidade convencional com Estados como verdadeiras entidades políticas é natural no pensamento da Constituição americana. No Brasil, há o mesmo princípio jurídico, mas em contradição com antecedentes históricos. Torres salientava que uma Constituição Federal deveria ser ativa, eficiente e eficaz, reclamando a ineficiência da Carta Magna vigente. Segundo Torres (2002, p. 322), um país constitucionalmente organizado não pode tolerar, em seu território, regiões ou populações que não vivam à sombra da lei, garantidas com a posse serena de seus direitos, com os recursos e meios de cultura e civilização, que leis e autoridades têm por missão assegurar.

Nesse âmbito, o autor afirma que as intervenções da União nos Estados teriam cabimento para tornar efetivas as garantias constitucionais à liberdade, à segurança e à propriedade dos cidadãos (IDEM, p. 323). Também afirma que, nas Constituições latinas, não há instrumentos ou processo prático para tais garantias legais. Não havia garantias, tampouco segurança prévia para direitos patrimoniais. Nesse ponto, Torres diferencia a Constituição belga da Magna Carta inglesa. Embora ambas tivessem como garantias a liberdade e a segurança individual, contudo, no primeiro caso havia ausência de todo instrumento efetivo de proteção judiciária e já, no caso inglês, havia o remédio habeas corpus o qual tornava efetivas as normas constitucionais.

Ademais, segundo Torres: No Brasil, o excesso de pessoal nos estabelecimentos oficiais e o protecionismo avolumaram, muito além do necessário, as populações operárias urbanas. As obras voluptuárias das cidades trouxeram ainda maior sedução para os trabalhos urbanos; e a proteção legal e amparo moral efetivo aos reclamos desses operários produziram os seguintes resultados: criar uma aristocracia proletária oficial, privilegiada sobre todos os outros operários e sobre outras classes não menos laboriosas; e favorecer o trabalho nas cidades, contra o trabalho no campo. (2002, p. 327).

O problema de uma criação de uma aristocracia proletária (em especial do trabalhador urbano versus trabalhador rural) faz-se muito danoso à sociedade. Há também a denúncia do problema dos colonos estrangeiros conjuntamente com o abandono ao brasileiro. Torres via como um escândalo e absurdo o ardor com que os governantes se empenhavam em estabelecer e instalar colonos estrangeiros, dando-lhes propriedades e instrumentos de trabalho, ao passo que abandonavam à ociosidade não poucos milhões de compatriotas. Não somente denunciava que a instrução secundária e a superior eram um privilégio e destino dos filhos dos abastados, injustiça e perda de valores intelectuais para o país.

Além disso (TORRES, 2002, p. 330), deveria haver intervenção governamental na economia, esta que deveria fomentar a produção de tudo quanto interessar à vida, à saúde, ao bem-estar, à propriedade e à educação dos brasileiros. (IDEM, p. 332, 335). Nacionalização de atividades com grande valor social e econômico como a navegação da cabotagem por navios nacionais, serem também nacionais as estradas de ferro, empresas de viação e navegação interior, como todas as que explorarem negócios ou indústrias de interesse vital para a Nação. Nenhuma empresa, companhia ou sindicato poderia explorar no país, indústria, comércio ou produção de qualquer natureza, se não tivesse sede no território nacional, e na direção, na administração e no pessoal, brasileiros e estrangeiros residentes e domiciliados no território nacional.

Alberto Torres (IDEM, p. 336) sugere a modificação do art. 15 da CF com a inovação da criação do poder coordenador, o qual teria por fim (IDEM, p. 344) fortalecer a ação governamental, ligar solidariamente as instituições do país e estabelecer a continuidade na prossecução dos ideais nacionais.

No Brasil (IDEM, p. 338), é imperioso haver autonomia provincial, pois era um país no qual a carta geográfica a impunha. País extensíssimo, de climas variados, com regiões de caracteres, naturezas e produções diferentes, seria simples violência recusar-se a cada uma de suas circunscrições a faculdade de governar seus interesses mais íntimos, de acordo com as inspirações próprias de seu meio, escolhendo livremente os seus mandatários. No Brasil, não há

federação e não haveria regime unitário por força legal. Enquanto na federação há abuso estatal, no império o unitarismo do regime trazia inércia e formalismo. No Brasil, havia desmembramento, com rótulo de federação política.

Alberto Torres (2002, p. 338) faz a comparação da cultura profissional e econômica nos Estados Unidos e no Brasil. No primeiro, a educação argentina do ianque produziu o tipo de seu homem representativo: o struggler-for-life de Wall Street. No segundo, a educação literária do brasileiro produziu o candidato a emprego público e o político (obra genuinamente imperial).

Destaca-se a defesa da busca da ocupação dos problemas da nossa nacionalidade, da nossa sociedade, da nossa gente e terra. Torres critica a visão política superficial das classes superiores da sociedade. Defende a existência do estadista (avis rara na história e que não é ave da nossa fauna) o que não se pode inventar. Deveria ter projeto no Brasil para corrigir os defeitos do regime democrático e indicar os meios de adaptá-lo, bem como o regime federativo, à nossa terra, ao nosso povo. Sendo assim, apresentam-se os principais desafios da metodologia de pesquisa na área jurídica no Brasil. Fatores variados que precisam de comprometimento de diversos setores da sociedade para sanar esta dificuldade.

## 6 CONCLUSÕES

Os problemas relativos à metodologia de pesquisa sociojurídica no Brasil tem-se mostrado com diversos vícios. Alguns deles tem a possibilidade de serem combatidos com maior facilidade, como por exemplo o “manualismo” e o “reverencialismo” (os quais se baseiam em uma cultura de estudo equivocada), entretanto, os problemas de falta de tempo para maior dedicação acadêmica e a falta de conhecimento aprofundado, nas diversas áreas das ciências humanas e da filosofia, mostram-se com entraves complicados e complexos.

Demandariam maiores recursos financeiros para possibilitar a dedicação exclusiva do pesquisador (podendo assim abdicar do exercício de operador

do Direito, ou ao menos minimizar consideravelmente suas atividades) e também cursos jurídicos que proporcionem um maior tempo para os estudos e seu respectivo aprofundamento, possibilitando assim uma maior especialização nas linhas de pesquisa, ou seja, cobranças que versem mais sobre a qualidade do que sobre a produção do acadêmico. Tais demandas podem ser vistas como hercúleas em face do sistema educacional e da realidade política do país; não obstante, caso aceitas pelas instituições e pelos acadêmicos, não importando o seu grau, tendem em demasia a melhorar os atributos da metodologia de pesquisa sociojurídica no Brasil junto a consideráveis ganhos de toda a sociedade sobre as produções de maior qualidade.

Especialmente no campo do ensino jurídico, após as análises feitas durante o presente trabalho, a mudança em médio prazo pode ser buscada pela metodologia que considere a problematização dentro da realidade da região. Isto significa que a discussão em sala de aula ganharia maior aceitação pelo fato de o conhecimento envolver as características socioculturais da região onde está sendo ensinado o conteúdo jurídico, dando oportunidades da aplicação de uma ferramenta de resolução de conflitos num caso concreto viável, não apenas em torno de uma teoria intangível.

Além disso, salienta-se que o país ainda sofre com a visão de que se situa em uma condição periférica (aspecto locacional) e atrasada (aspecto cronológico) em relação a países considerados cêntricos, e que não suporta uma própria sustentação valorativa, filosófica e científica. Sendo assim, não há plausibilidade, tampouco bases racionais, para a defesa de tal suposição. Entretanto, esta visão influencia negativamente e em demasia a metodologia de pesquisa na área jurídica no Brasil.

## 7 REFERÊNCIAS

BACHELARD, Gaston. Epistemologia. Rio de Janeiro: Zahar, 1977. p. 12-36; 112-190.

CIVITA, Victor. Nova história da música popular brasileira: Silas de Oliveira/ Mano Décio da Viola. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1977.

DEMO, Pedro. Pesquisa e Construção do Conhecimento. 7. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012. p. 9-57; 93-105.

GEERTZ, Clifford. O saber local: fatos e leis em uma perspectiva comparativa. In: \_\_\_\_\_. O saber local. Petrópolis (RJ): Vozes, 1999. p. 249-356.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Por que pensamento e não teoria? A imaginação político-social brasileira e o fantasma da condição periférica (1880- 1970). Revista Dados, Rio de Janeiro, v. 56, n. 4, out./dez. 2013. \_\_\_\_\_. Cultura política brasileira. In: SANTOS, Gustavo; BRITO, Éder. Política no Brasil. São Paulo: Oficina Municipal, 2015.

OLIVEIRA, Luciano. Não fale do Código de Hamurábi! A pesquisa sociojurídica na pós-graduação em Direito. Disponível em: Acesso em: 28 out. 2016.

TORRES, Alberto. A organização nacional. São Paulo: Ebooks Brasil, 2002. Disponível em: Acesso em: 28 out. 2016.

SILVA, Larissa Tenfen; XIMENES, Julia Maurmann (orgs.) **Ensinar direito o Direito**. São Paulo: Saraiva, 2015.







# [ JURISPRUDÊNCIA\* ]

\*Nota: A divulgação dos acórdãos selecionados para esta edição da Revista Digital do TCE-PR não substitui o conteúdo publicado no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.



# ACÓRDÃOS

## ABONO DE PERMANÊNCIA REGRAS DE APOSENTADORIA - EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47/05, ARTIGO 3º - LICENÇA ESPECIAL NÃO GOZADA - CONVERSÃO EM PECÚNIA

PROCESSO Nº : 456312/17  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PIRAÍ DO SUL  
INTERESSADO : JOSE CARLOS SANDRINI  
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

### ACÓRDÃO Nº 1790/18 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Conhecimento e resposta. Precedentes desta Casa. Abono de permanência. Pagamento com o implemento dos requisitos para aposentadoria. Desnecessidade de requerimento. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Prescrição quinquenal. Correção. Marco temporal e índices definido pela Suprema Corte. TR e IPCA-E. Aposentadoria. Emenda 47/05. Requisitos cumulativos preenchidos. Proventos integrais e paridade. Licença especial. Servidor efetivo (não oriundo do regime celetista) e inativo. Licenças não gozadas e não contadas em dobro. Indenização. Possibilidade. Regulamentação local para desnecessidade de requerimento.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Piraí do Sul, Sr. José Carlos Sandrini, sobre abono de permanência, regras de aposentadoria e licença especial.

Após transcrever a situação vivenciada pelo Município, considerando entendimentos diferentes sobre os mesmos fatos apontados pela Assesso-

ria Jurídica do Município e pelo Fundo Municipal de Previdência, após emenda da inicial, indagou:

- a) É devido o Abono de Permanência quando do implemento dos requisitos de aposentadoria com base na Emenda Constitucional nº 41, independente de requerimento de inativação do servidor? Em caso afirmativo, o pagamento deve retroagir à data de implemento dos requisitos de aposentadoria ou à data de requerimento do abono? Qual o índice de Correção para pagamento do Abono de Permanência a partir da data convencionada?
- b) Satisfazendo o servidor os requisitos da aposentadoria com base no art. 3º da Emenda nº 47/2005, os proventos consignados no Decreto de Inativação, deverão ser compostos pela média ou pela integralidade da remuneração no cargo? Nesse caso, haverá paridade?
- c) O servidor com direito a licença especial não gozada, poderá ter o benefício convertido em pecúnia, em nível administrativo?

Às fls. 05 e 06, da peça 03, consta a juntada do Parecer Jurídico local, no caso concreto, sobre a possibilidade de pagamento retroativo do abono de permanência; às fls. 07 a 10, foi juntado o parecer jurídico do Fundo Municipal de Previdência, exarado no caso concreto, sobre a possibilidade de o abono de permanência ser devido desde o implemento da aposentadoria; às fls. 11 e 12, consta o parecer jurídico local sobre a concessão da aposentadoria no caso concreto e; às fls. 13 a 17 foi juntado o parecer jurídico do Fundo Municipal de Previdência, exarado no caso concreto, tratando da aposentadoria de servidor. Com a juntada dos pareceres o Prefeito tencionou demonstrar os entendimentos diferentes que o fizeram questionar este Tribunal sobre os assuntos.

O feito foi distribuído a este Relator 21 de junho de 2017 (peça 04).

É fato que dos pareceres juntados é impossível extrair o posicionamento do departamento jurídico do Município de Piraí do Sul sobre a consulta formulada, uma vez que se reportou ao caso concreto vivenciado pelo Município, não respondendo às questões em tese.

Os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 80/17 – peça 11), que relacionou 04 (quatro) julgados desta Corte que tratam apenas sobre abono de permanência.

A COFAP (Parecer 4281/17 – peça 12) sugeriu nova oitiva do Município.

Em última tentativa, o Município foi intimado para juntada do Parecer Jurídico local (peça 14), mas quedou-se silente conforme se depreende da certidão de decurso de prazo juntada aos autos (peça 16).

Em que pese tal inconsistência, a consulta foi recebida e os autos foram encaminhados à COFAP (Parecer 3071/18 – peça 17), que, em preliminar, sugeriu nova oitiva da Entidade para que se manifestasse acerca do interesse na continuidade do processo.

Quanto ao mérito, em atenção à economia processual, respondeu à consulta da seguinte forma:

1- Do Abono de Permanência:

1.1 É devido o Abono de Permanência quando do implemento dos requisitos de aposentadoria com base na Emenda Constitucional nº41, independentemente de requerimento de inativação do servidor?

O Abono de permanência é um direito constitucional instituído pela EC41, assegurado ao servidor que preencher os requisitos para inativação e que opte por permanecer em atividade. O servidor que preenche os requisitos da inativação, salvo casos de inativação por invalidez ou compulsória, pode optar pela aposentadoria ou pela continuidade da prestação do serviço público, ocasião em que fará jus à percepção do abono, ou seja, a concessão de abono de permanência NÃO é automática mas uma opção do servidor dependendo, pois, de requerimento expresso neste sentido.

1.2 Em caso afirmativo, o pagamento deve retroagir à data de implemento dos requisitos de aposentadoria ou à data de requerimento do abono?

Em havendo a intenção manifesta do servidor pela percepção do abono de permanência considera-se atingido o direito na data do implemento dos requisitos da aposentadoria, sendo esta a data a ser considerada para o pagamento, mesmo que o requerimento tenha se dado em momento posterior.

1.3 Qual o índice de correção para pagamento do Abono de Permanência a partir da data convencionada? Em havendo requerimento tardio, em tese, não há que se falar em índice de correção já que inexistente débito da Administração Pública com o servidor que deixou de fazer o pedido em momento oportuno havendo, tão somente, necessidade de devolução do montante contribuído. Não obstante, entendendo-se pela necessidade de correção monetária usar-se-ia o índice oficial de correção do Município.

2- Da aposentadoria com base no artigo 3º da EC47/2005 - Satisfazendo o servidor os requisitos da aposentadoria com base no artigo 3º da EC47/2005, os proventos consignados no Decreto de Inativação, deverão ser compostos pela média ou pela integralidade da remuneração no cargo? Nesse caso, haverá paridade?

A regra prevista no artigo 3º da EC47/2005 é bastante clara ao estabelecer que desde que preenchidos os requisitos do caput e dos incisos I, II e III a inativação dar-se-á em sua integralidade e com paridade aos servidores na ativa.

3- Da licença especial não gozada - O servidor com licença especial não gozada, poderá ter o benefício convertido em pecúnia em nível administrativo? A conversão de licença especial não gozada em pecúnia depende de expressa previsão em Lei Municipal, ou seja, desde que haja previsão em lei é possível a conversão em pecúnia de licença especial não gozada.

O Ministério Público de Contas (Parecer 626/18 – PGC – peça 19) opinou, em preliminar, pelo não conhecimento do feito, ante a ausência de parecer jurídico local, mas, considerando que este Relator não apreciou o requerimento da COFAP e determinou o trâmite da Consulta para manifestação ministerial, opinou da seguinte forma:

Primeira e segunda questões: adoção das respostas oferecidas nos Acórdãos nº 129/08 e 473/08, ambos do Tribunal Pleno.

Terceira questão: o critério de correção monetária a ser adotado para pagamento de valores retroativos, devidos em razão do reconhecimento administrativo do direito ao abono de permanência, deve ser o índice oficial previsto na legislação local. Em caso de ausência de previsão legal, deverá ser adotado índice oficial, ou seja, admitido pelo Banco Central, capaz de compensar a perda de valor da moeda em razão da inflação, como o INPC e o IPCA.

Quarta questão: em caso de preenchimento dos requisitos de aposentadoria previstos no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/05 os respectivos proventos deverão ser integrais, correspondentes à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, bem como deverá ser observada a regra de paridade com os servidores da ativa.

Quinta questão: é possível o deferimento administrativo de conversão de licença especial não gozada em pecúnia em caso de desligamento do servidor por motivo de aposentadoria, exoneração ou demissão, ou em caso de autorização prevista expressamente em lei local.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO<sup>1</sup>

### ADMISSIBILIDADE

A Consulta foi recebida por este Relator, em que pese a inconsistência quanto à ausência de parecer jurídico local abordando os temas.

<sup>1</sup> Responsável Técnico: Samara Xavier de Alencar Lima (TC 51934-0).

Tal consideração levou em conta a juntada de pareceres jurídicos dissonantes, no caso concreto, pela assessoria jurídica municipal e pela assessoria jurídica do Fundo de Previdência do Município.

## MÉRITO

Quanto ao mérito, a fim de que a resposta à consulta se dê em tese, nesta oportunidade, deixo de analisar a lei local sob pena de provocar um pré-julgamento da matéria.

## ABONO DE PERMANÊNCIA

De fato, como destacado pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (peça 11) e ressaltado pelo Ministério Público de Contas, essa Corte já se manifestou sobre o assunto e, ambos os julgados, possuem força normativa:

### Conteúdos em Consultas com Força Normativa

Mostrando 15 de 15 conteúdo(s) encontrado(s).

26/04/2010

- 10/04/08 - Protocolo nº 641229/07 - Acórdão nº 473/08

EMENTA: CONSULTA - ABONO DE PERMANÊNCIA É DEVIDO DESDE O IMPLEMENTO DAS CONDIÇÕES PARA INATIVAÇÃO, PODENDO SER CONCEDIDO RETROATIVAMENTE, MESMO QUE O

26/04/2010

- 31/01/08 - Protocolo nº 350976/07 - Acórdão nº 129/08

Ementa: Consulta. Abono de permanência. Inteligência do art. 3.º, §1.º da Emenda Constitucional n.º 41/2003. Manifestação volitiva tácita quando servi

Deles é possível afirmar que o abono de permanência é devido desde o implemento das condições para aposentadoria.

Veja-se que a questão proposta na Consulta, tecnicamente, é inviável. Fracionemos a primeira indagação: É devido o Abono de Permanência quando do implemento dos requisitos de aposentadoria com base na Emenda Constitucional nº 41 – Sim, o abono de permanência é devido a partir da implementação dos requisitos para inativação.

Independente de requerimento de inativação do servidor – este trecho da pergunta é que, tecnicamente, contém erro, pois caso o servidor venha a requerer a inativação, como consta na indagação, ele não fará jus ao recebimento do abono de permanência, uma vez que tal benefício é concedido aos servidores que, mesmo tendo preenchidos os requisitos legais para a inativação, optem por permanecer em atividade.

Talvez a indagação que o Consultante intentava era se o pagamento do abono de permanência depende ou não de requerimento expresso do servidor que optou por permanecer em atividade.

Nesse caso, a resposta mais precisa é negativa. O simples implemento dos requisitos para aposentadoria dá o direito ao servidor que permanecer em atividade a não ter descontado de seus vencimentos os valores relativos à sua parte na contribuição previdenciária.

A desnecessidade do requerimento administrativo para a concessão do abono de permanência encontra respaldo em precedentes do Supremo Tribunal Federal, entre eles:

DECISÃO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. **ABONO DE PERMANÊNCIA. REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. DESNECESSIDADE. PRECEDENTES.** RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. Relatório 1. Recurso extraordinário interposto com base na al. a do inc. III do art. 102 da Constituição da República contra o seguinte julgado da Segunda Turma Mista dos Juizados Especiais da Comarca de Goiânia/GO: “RECURSO CÍVEL. AÇÃO ORDINÁRIA DE COBRANÇA. DESNECESSIDADE DE REQUERIMENTO PARA CONCESSÃO ABO-NO DE PERMANÊNCIA. ADIN 4357. MODULAÇÃO DOS EFEITOS INDEXADOR APLICÁVEL ÀS CONDENAÇÕES DA FAZENDA PÚBLICA. I - O abono de permanência deve ser concedido pela administração automaticamente a partir da implementação dos requisitos constitucionais para aposentadoria voluntária, tornando-se dispensável requerimento administrativo. II- O comando legal do artigo 40, § 19, da Constituição Federal não estabelece a exigência de requerimento, ou qualquer outro tipo de manifestação do servidor que esteja nesta condição, para que tenha direito à isenção das contribuições previdenciárias. Ressalte-se que o artigo 139, § 1º, da Lei Complementar n. 77/10, qual exige a opção expressa, está em desacordo com o artigo 40, § 19, da Constituição Federal e artigo 3º da Emenda Constitucional n. 41/2003. III- Implementados os requisitos para fruição do abono de permanência - implementação dos pressupostos para aposentadoria voluntária e opção por permanecer o servidor em atividade -, a vantagem deve ser assegura-

rada pela administração pública de imediato, independentemente de postulação proveniente do servidor, derivando que, incorrendo em inércia, o fato de o servidor postular a vantagem em momento subsequente ao implemento dos requisitos determina que lhe seja assegurado com efeitos pecuniários retroativos ao momento do aperfeiçoamento dos requisitos legais. IV - A apreensão de que o servidor público somente faz jus ao abono de permanência a partir do requerimento administrativo, sem retroação dos seus efeitos à data do preenchimento das condições para fruição da vantagem, não se coaduna com o princípio da legalidade, pois encerra limitação ao direito constitucionalmente resguardado não derivada da disposição que o criara e implica vantagem pecuniária indevida ao erário público, pois encerraria a limitação da vantagem pecuniária à margem do direito positivado. V - O Supremo Tribunal Federal, ao modular os efeitos do julgamento da ADI 4.357, definiu que até o dia 25 de Março de 2015, o índice a ser aplicado aos débitos fazendários será a TR. Após aquela data aplicar-se-á o IPCA-E. Por se tratar de norma impositiva, esta Turma promove de ofício esta pequena retificação na sentença. VI - Recurso conhecido e improvido, ressaltando apenas uma retificação de ofício, por imposição legal, quanto ao índice" (fl. 229). 2. A Recorrente alega ter a Turma Mista contrariado o art. 40, § 19, da Constituição da República, argumentando que "o artigo 139 [da Lei Complementar n. 77/2010] permite concluir que o servidor tem direito ao abono de permanência a partir do momento em que expressamente apresenta à Administração Pública sua opção por permanecer em atividade. Dessa forma, muito embora a Recorrida tenha completado o período para o recebimento do abono de permanência no dia 30/11/2009, o requerimento foi feito apenas em 23/01/2012, motivo pelo qual a autora passou a receber o abono apenas a partir dessa data. Da mesma forma que a aposentadoria deve ser requerida, o abono de permanência também deve ser submetido a requerimento, com a demonstração inequívoca da vontade de permanecer em serviço" (fls. 237-240). Apreciada a matéria trazida na espécie, DECIDO. 3. Razão jurídica não assiste à Recorrente. **Este Supremo Tribunal assentou que, preenchidos os requisitos para o recebimento do abono de permanência, esse direito não pode estar condicionado a outra exigência: "Recurso extraordinário. Agravo regimental. 2. Aposentadoria. Direito adquirido quando preenchidos todos os requisitos. Súmula 359/STF. 3. Requerimento administrativo. Desnecessidade. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se dá parcial provimento, tão-somente, para afastar a retroação da data de início da aposentadoria" (RE n. 310.159-AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJ 6.8.2004). Confirmam-se também as seguintes decisões monocráticas transitadas em julgado: ARE n. 899.579, Relator o Ministro Roberto Barroso, DJe 31.8.2015, e ARE n. 884.747, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJe 3.8.2015.** Nada há a prover quanto às alegações da Recorrente. 4. Pelo exposto, nego seguimento a este recurso extraordinário (caput do art. 557 do Código de Processo Civil e § 1º do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). Publique-se. Brasília, 12 de novembro de 2015. Ministra CÁRMEN LÚCIA Relatora (RE 923568, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 12/11/2015, publicado em DJe-239 DIVULG 25/11/2015 PUBLIC 26/11/2015) (sem grifos no original) EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. ABONO DE PERMANÊNCIA. EXIGÊNCIA DE REQUERIMENTO

**ADMINISTRATIVO. DESNECESSIDADE. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal concluiu que, uma vez preenchidos os requisitos para o recebimento do abono de permanência, esse direito não pode estar condicionado a outra exigência 2. Agravo interno a que se nega provimento. (RE 648727 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 02/06/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-135 DIVULG 21-06-2017 PUBLIC 22-06-2017) (sem grifos no original)**

Dessa forma, entendo respondidas as duas primeiras indagações.

Com relação ao índice de correção a ser aplicado caso o abano não tenha sido implementado em época oportuna, conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal:

Ementa: QUESTÃO DE ORDEM. MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS DE DECISÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE (LEI 9.868/99, ART. 27). POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE ACOMODAÇÃO OTIMIZADA DE VALORES CONSTITUCIONAIS CONFLITANTES. PRECEDENTES DO STF. REGIME DE EXECUÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA MEDIANTE PRECATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62/2009. EXISTÊNCIA DE RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA QUE JUSTIFICAM A MANUTENÇÃO TEMPORÁRIA DO REGIME ESPECIAL NOS TERMOS EM QUE DECIDIDO PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. A modulação temporal das decisões em controle judicial de constitucionalidade decorre diretamente da Carta de 1988 ao consubstanciar instrumento voltado à acomodação otimizada entre o princípio da nulidade das leis inconstitucionais e outros valores constitucionais relevantes, notadamente a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima, além de encontrar lastro também no plano infraconstitucional (Lei nº 9.868/99, art. 27). Precedentes do STF: ADI nº 2.240; ADI nº 2.501; ADI nº 2.904; ADI nº 2.907; ADI nº 3.022; ADI nº 3.315; ADI nº 3.316; ADI nº 3.430; ADI nº 3.458; ADI nº 3.489; ADI nº 3.660; ADI nº 3.682; ADI nº 3.689; ADI nº 3.819; ADI nº 4.001; ADI nº 4.009; ADI nº 4.029. 2. In casu, modulam-se os efeitos das decisões declaratórias de inconstitucionalidade proferidas nas ADIs nº 4.357 e 4.425 para manter a vigência do regime especial de pagamento de precatórios instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009 por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016. 3. Confere-se eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade dos seguintes aspectos da ADI, fixando como marco inicial a data de conclusão do julgamento da presente questão de ordem (25.03.2015) e mantendo-se válidos os precatórios expedidos ou pagos até esta data, a saber: (i) fica mantida a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR), nos termos da Emenda Constitucional nº 62/2009, até 25.03.2015, data após a qual (a) os créditos em precatórios deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e (b) os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários; e (ii) ficam resguardados os precatórios expe-

didados, no âmbito da administração pública federal, com base nos arts. 27 das Leis nº 12.919/13 e nº 13.080/15, que fixam o IPCA-E como índice de correção monetária. 4. Quanto às formas alternativas de pagamento previstas no regime especial: (i) consideram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos na Emenda Constitucional nº 62/2009, desde que realizados até 25.03.2015, data a partir da qual não será possível a quitação de precatórios por tais modalidades; (ii) fica mantida a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e de acordo com lei própria da entidade devedora, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado. 5. Durante o período fixado no item 2 acima, ficam mantidas (i) a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (art. 97, § 10, do ADCT) e (ii) as sanções para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios (art. 97, §10, do ADCT). 6. Delega-se competência ao Conselho Nacional de Justiça para que considere a apresentação de proposta normativa que discipline (i) a utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios e (ii) a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015, por opção do credor do precatório. 7. Atribui-se competência ao Conselho Nacional de Justiça para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão. (ADI 4425 QO, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-152 DIVULG 03-08-2015 PUBLIC 04-08-2015)

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. REGIME DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA E JUROS MORATÓRIOS INCIDENTE SOBRE CONDENAÇÕES JUDICIAIS DA FAZENDA PÚBLICA. ART. 1º-F DA LEI Nº 9.494/97 COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 11.960/09. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DO ÍNDICE DE REMUNERAÇÃO DA CADERNETA DE POUPANÇA COMO CRITÉRIO DE CORREÇÃO MONETÁRIA. VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL DE PROPRIEDADE (CRFB, ART. 5º, XXII). INADEQUAÇÃO MANIFESTA ENTRE MEIOS E FINS. INCONSTITUCIONALIDADE DA UTILIZAÇÃO DO RENDIMENTO DA CADERNETA DE POUPANÇA COMO ÍNDICE DEFINIDOR DOS JUROS MORATÓRIOS DE CONDENAÇÕES IMPOSTAS À FAZENDA PÚBLICA, QUANDO ORIUNDAS DE RELAÇÕES JURÍDICO-TRIBUTÁRIAS. DISCRIMINAÇÃO ARBITRÁRIA E VIOLAÇÃO À ISONOMIA ENTRE DEVEDOR PÚBLICO E DEVEDOR PRIVADO (CRFB, ART. 5º, CAPUT). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. O princípio constitucional da isonomia (CRFB, art. 5º, caput), no seu núcleo essencial, revela que o art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com a redação dada pela Lei nº 11.960/09, na parte em que disciplina os juros moratórios aplicáveis a condenações da Fazenda Pública, é inconstitucional ao incidir sobre débitos oriundos de relação jurídico-tributária, os quais devem observar os mesmos juros de mora pelos quais a Fazenda Pública remunera seu crédito; nas hipóteses de relação jurídica diversa da tributária, a fixação dos juros moratórios segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança é constitucional, permanecendo hígido, nesta extensão, o disposto legal supramencionado. 2. O direito fundamental de propriedade (CRFB, art. 5º, XXII) repugna o disposto no art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com a redação dada pela Lei nº 11.960/09, porquanto a atualização monetária das

condenações impostas à Fazenda Pública segundo a remuneração oficial da caderneta de poupança não se qualifica como medida adequada a capturar a variação de preços da economia, sendo inidônea a promover os fins a que se destina. 3. A correção monetária tem como escopo preservar o poder aquisitivo da moeda diante da sua desvalorização nominal provocada pela inflação. É que a moeda fiduciária, enquanto instrumento de troca, só tem valor na medida em que capaz de ser transformada em bens e serviços. A inflação, por representar o aumento persistente e generalizado do nível de preços, distorce, no tempo, a correspondência entre valores real e nominal (cf. MANKIW, N.G. Macroeconomia. Rio de Janeiro, LTC 2010, p. 94; DORNBUSH, R.; FISCHER, S. e STARTZ, R. Macroeconomia. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 2009, p. 10; BLANCHARD, O. Macroeconomia. São Paulo: Prentice Hall, 2006, p. 29). 4. A correção monetária e a inflação, posto fenômenos econômicos conexos, exigem, por imperativo de adequação lógica, que os instrumentos destinados a realizar a primeira sejam capazes de capturar a segunda, razão pela qual os índices de correção monetária devem consubstanciar autênticos índices de preços. 5. Recurso extraordinário parcialmente provido. (RE 870947, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO Dje-262 DIVULG 17-11-2017 PUBLIC 20-11-2017)

Trazendo tais ensinamentos para a realidade processual em tela, entendendo que deverá ser usado o mesmo parâmetro, qual seja, a preservação do poder aquisitivo.

Nesse passo, até a data de 25 de março de 2015, o índice aplicado será a TR, após essa data, o índice aplicado será o IPCA-E.

Por fim, embora não tenha sido questionado, mas considerando a importância da questão relativa ao tema tratado, destaca-se que o prazo para retroação segue a tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça, qual seja, prazo quinquenal.

Tema/Repetitivo	553	Situação do Tema	Trânsito em Julgado	Ramo do Direito	DIREITO ADMINISTRATIVO			Assuntos	<input type="checkbox"/>
Questão submetida a julgamento	Discute o prazo prescricional em ação indenizatória ajuizada contra a Fazenda Pública.								
Tese Firmada	Aplica-se o prazo prescricional quinquenal - previsto do Decreto 20.910/32 - nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, em detrimento do prazo trienal contido do Código Civil de 2002.								
Anotações Nugep	Responsabilidade Civil do Estado.								
Processo STF	ARE 807571 - Baixado								
Processo	Tribunal de Origem	RRC	Órgão Julgador	Relator	Data de Afetação	Julgado em	Acórdão Publicado em	Embargos de Declaração	Trânsito em Julgado
REsp 1251993/PR Push	TJPR	Sim	1ª Seção	MAURO CAMPBELL MARQUES	13/06/2012	12/12/2012	19/12/2012	21/06/2013	18/02/2016
Última atualização: 18/04/2018					Processos Suspensos: 87				

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA (ARTIGO 543-C DO CPC). RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AÇÃO INDENIZATÓRIA. PRESCRIÇÃO. PRAZO QUINQUENAL (ART. 1º DO DECRETO 20.910/32) X PRAZO TRIENAL (ART. 206, § 3º, V, DO CC). PREVALÊNCIA DA LEI ESPECIAL. ORIENTAÇÃO PACIFICADA NO ÂMBITO DO STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO.

1. A controvérsia do presente recurso especial, submetido à sistemática do art. 543-C do CPC e da Res. STJ n 8/2008, está limitada ao prazo prescricional em ação indenizatória ajuizada contra a Fazenda Pública, em face da aparente antinomia do prazo trienal (art. 206, § 3º, V, do Código Civil) e o prazo quinquenal (art. 1º do Decreto 20.910/32).

2. O tema analisado no presente caso não estava pacificado, visto que o prazo prescricional nas ações indenizatórias contra a Fazenda Pública era defendido de maneira antagônica nos âmbitos doutrinário e jurisprudencial. Efetivamente, as Turmas de Direito Público desta Corte Superior divergiam sobre o tema, pois existem julgados de ambos os órgãos julgadores no sentido da aplicação do prazo prescricional trienal previsto no Código Civil de 2002 nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública. Nesse sentido, o seguintes precedentes: REsp 1.238.260/PB, 2ª Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 5.5.2011; REsp 1.217.933/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 25.4.2011; REsp 1.182.973/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 10.2.2011; REsp 1.066.063/RS, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe de 17.11.2008; EREspsim 1.066.063/RS, 1ª Seção, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 22/10/2009). A tese do prazo prescricional trienal também é defendida no âmbito doutrinário, dentre outros renomados doutrinadores: José dos Santos Carvalho Filho ("Manual de Direito Administrativo", 24ª Ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen **Júris**, 2011, págs. 529/530) e **Leonardo José Carneiro da Cunha («A Fazenda Pública em Juízo»**, 8ª ed, São Paulo: Dialética, 2010, págs. 88/90).

3. Entretanto, não obstante os judiciosos entendimentos apontados, o atual e consolidado entendimento deste Tribunal Superior sobre o tema é no sentido da aplicação do prazo prescricional quinquenal - previsto do Decreto 20.910/32 - nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, em detrimento do prazo trienal contido do Código Civil de 2002.

4. O principal fundamento que autoriza tal afirmação decorre da natureza especial do Decreto 20.910/32, que regula a prescrição, seja qual for a sua natureza, das pretensões formuladas contra a Fazenda Pública, ao contrário da disposição prevista no Código Civil, norma geral que regula o tema de maneira genérica, a qual não altera o caráter especial da legislação, muito menos é capaz de determinar a sua revogação. Sobre o tema: Rui Stoco ("Tratado de Responsabilidade Civil". Editora Revista dos Tribunais, 7ª Ed. - São Paulo, 2007; págs. 207/208) e Lucas Rocha Furtado ("Curso de Direito Administrativo". Editora Fórum, 2ª Ed. - Belo Horizonte, 2010; pág. 1042).

5. A previsão contida no art. 10 do Decreto 20.910/32, por si só, não autoriza a afirmação de que o prazo prescricional nas ações indenizatórias contra a Fazenda Pública foi reduzido pelo Código Civil de 2002, a qual deve ser interpretada pelos critérios histórico e hermenêutico. Nesse sentido: Marçal Justen Filho ("Curso de Direito Administrativo". Editora Saraiva, 5ª Ed. - São Paulo, 2010; págs. 1.296/1.299).

6. Sobre o tema, os recentes julgados desta Corte Superior: AgRg no AREsp 69.696/SE, 1ª Turma, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe de 21.8.2012; AgRg nos EREsp 1.200.764/AC, 1ª Seção, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe de 6.6.2012; AgRg no REsp 1.195.013/AP, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 23.5.2012; REsp 1.236.599/RR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 21.5.2012; AgRg no AREsp 131.894/GO, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 26.4.2012; AgRg no AREsp 34.053/RS, 1ª Turma, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 21.5.2012; AgRg no AREsp 36.517/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 23.2.2012; EREsp 1.081.885/RR, 1ª Seção, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJe de 1º.2.2011.

7. No caso concreto, a Corte a quo, ao julgar recurso contra sentença que reconheceu prazo trienal em ação indenizatória ajuizada por particular em face do Município, corretamente reformou a sentença para aplicar a prescrição quinquenal prevista no Decreto 20.910/32, em manifesta sintonia com o entendimento desta Corte Superior sobre o tema.

8. Recurso especial não provido. Acórdão submetido ao regime do artigo 543-C, do CPC, e da Resolução STJ 08/2008. (REsp 1251993/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/12/2012, DJe 19/12/2012)

## APOSENTADORIA

O texto do *caput* do art. 3º, da Emenda Constitucional nº 47/2005 não proporciona qualquer margem para dúvidas.

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo [art. 40 da Constituição Federal](#) ou pelas regras estabelecidas pelos [arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#), **o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, incluídas suas autarquias e fundações, **que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998** poderá **aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:** (sem grifos no original)  
I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;  
III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do [art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal](#), de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no [art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#), observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

Quer dizer, preenchidos os requisitos cumulativos estabelecidos na Emenda Constitucional, os proventos serão integrais, logo, os proventos consignados no Decreto de Inativação deverão corresponder aos proventos que pelo servidor serão percebidos, ou seja, integrais.

Da mesma forma, o art. 2<sup>º</sup>, da Emenda 47/05 que garante a paridade remuneratória estabelecida no art. 7<sup>º</sup>, da Emenda Constitucional n<sup>º</sup> 41/03:

Art. 7<sup>º</sup> Observado o disposto no [art. 37, XI, da Constituição Federal](#), **os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo** e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3<sup>º</sup> desta Emenda, **serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade**, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei. (sem grifos no original)

## LICENÇA ESPECIAL NÃO GOZADA

Sim, servidor **efetivo** e **inativo** que não tenha gozado as licenças especiais a que fazia jus, tampouco as contou em dobro para fins de concessão de aposentadoria, considerando que não poderão mais delas usufruir em razão do rompimento do vínculo com a Administração Pública, deverá tê-las indenizadas em pecúnia sob pena de enriquecimento sem causa da Administração.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. **LICENÇAS ESPECIAIS NÃO GOZADAS. SERVIDOR PÚBLICO INATIVO. INDENIZAÇÃO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES.** 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 721.001-RG, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, **concluiu que cabe indenização em pecúnia das férias não gozadas na atividade, bem como de parcelas de natureza remuneratória que não possam mais ser usufruídas, como é o caso do terço constitucional, assentando a vedação de enriquecimento ilícito pela Administração.** 2. Inaplicável o art. 85,

2 Art. 2<sup>º</sup> Aplica-se aos proventos de aposentadorias dos servidores públicos que se aposentarem na forma do caput do [art. 6<sup>º</sup> da Emenda Constitucional n<sup>º</sup> 41, de 2003](#), o disposto no art. 7<sup>º</sup> da mesma Emenda.

§ 11, do CPC/2015, uma vez que não houve prévia fixação de honorários advocatícios de sucumbência. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015. (ARE 1048100 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 29/09/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-234 DIVULG 11-10-2017 PUBLIC 13-10-2017) (sem grifos no original)

Destaquei anteriormente a condição de **servidor efetivo**, posto que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou quanto à impossibilidade do cômputo da licença especial a servidores oriundos do regime celetista, uma vez que o vínculo que mantêm com a Administração Pública padece do atributo da efetividade.

SERVIDOR – TEMPO DE SERVIÇO CELETISTA – CÔMPUTO – LICENÇA ESPECIAL – CONCESSÃO – IMPOSSIBILIDADE. Inviável a concessão de licença especial a servidores oriundos do regime celetista, ante a ausência do atributo efetividade. Precedente: ação direta de inconstitucionalidade nº 1.695, relator o ministro Maurício Corrêa, acórdão publicado no Diário da Justiça de 28 de maio de 2004. (RE 354859 ED-AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 15/08/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-198 DIVULG 01-09-2017 PUBLIC 04-09-2017)

Acrescente-se que a Administração local deverá regulamentar a forma de pagamento de tal indenização em âmbito administrativo, a fim de que tal direito seja provido automaticamente após o rompimento do vínculo efetivo, para que não haja necessidade de qualquer demanda administrativa ou judicial por parte do aposentando.

Diante do exposto, responde-se a presente consulta da seguinte forma:

1. É devido o Abono de Permanência quando do implemento dos requisitos de aposentadoria com base na Emenda Constitucional nº 41, independente de requerimento de inativação do servidor?

Sim, o abono de permanência é devido a partir da implementação dos requisitos para inativação e não depende de requerimento expresso do servidor que optou por permanecer em atividade, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal.

1.1 Em caso afirmativo, o pagamento deve retroagir à data de implemento dos requisitos de aposentadoria ou à data de requerimento do abono?

Considerando a desnecessidade de requerimento, o pagamento deverá retroagir à data do implemento dos requisitos para a aposentadoria.

Destaque-se apenas que qualquer demanda contra a Fazenda Pública prescreve em cinco anos da data do fato que a originou.

1.2 Qual o índice de Correção para pagamento do Abono de Permanência a partir da data convencionada?

O índice de correção a ser usado deverá ser o estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal, qual seja, até a data de 25 de março de 2015, o índice aplicado será a TR, após essa data, o índice aplicado será o IPCA-E.

2. Satisfazendo o servidor os requisitos da aposentadoria com base no art. 3º da Emenda nº 47/2005, os proventos consignados no Decreto de Inativação, deverão ser compostos pela média ou pela integralidade da remuneração no cargo? Nesse caso, haverá paridade?

Satisfeitos os requisitos cumulativos dispostos no art. 3º, da Emenda Constitucional 47/05, os proventos consignados no Decreto de Inativação serão os proventos a que faz jus o aposentando, ou seja, integrais e com paridade, conforme art. 2º, da mesma Emenda.

3. O servidor com direito a licença especial não gozada, poderá ter o benefício convertido em pecúnia, em nível administrativo?

O servidor **efetivo** (não oriundo do regime celetista) e **inativo** que não tenha gozado as licenças especiais a que fazia jus, tampouco as contou em dobro para fins de concessão de aposentadoria, considerando que não poderão mais delas usufruir em razão do rompimento do vínculo com a Administração Pública, deverá tê-las indenizadas em pecúnia sob pena de enriquecimento sem causa da Administração.

Acrescente-se que a Administração local deverá regulamentar a forma de pagamento de tal indenização em âmbito administrativo, a fim de que esse direito seja provido automaticamente após o rompimento do vínculo efetivo, para que não haja necessidade de qualquer demanda administrativa ou judicial por parte do aposentando.

## VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

Conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Piraí do Sul, senhor José Carlos Sandrini, CPF 025.599.199-15, sobre abono de permanência, regras de aposentadoria e licença especial, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, embora ausente o parecer jurídico local específico sobre a consulta, nos termos antes aduzidos, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

a. É devido o Abono de Permanência quando do implemento dos requisitos de aposentadoria com base na Emenda Constitucional nº 41, independente de requerimento de inativação do servidor?

Sim, o abono de permanência é devido a partir da implementação dos requisitos para inativação e não depende de requerimento expresso do servi-

dor que optou por permanecer em atividade, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal.

a.1 Em caso afirmativo, o pagamento deve retroagir à data de implemento dos requisitos de aposentadoria ou à data de requerimento do abono?

Considerando a desnecessidade de requerimento, o pagamento deverá retroagir à data do implemento dos requisitos para a aposentadoria.

Destaque-se apenas que qualquer demanda contra a Fazenda Pública prescreve em cinco anos da data do fato que a originou.

a.2 Qual o índice de Correção para pagamento do Abono de Permanência a partir da data convencionada?

O índice de correção a ser usado deverá ser o estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal, qual seja, até a data de 25 de março de 2015, o índice aplicado será a TR, após essa data, o índice aplicado será o IPCA-E.

b. Satisfazendo o servidor os requisitos da aposentadoria com base no art. 3º da Emenda nº 47/2005, os proventos consignados no Decreto de Inativação, deverão ser compostos pela média ou pela integralidade da remuneração no cargo? Nesse caso, haverá paridade?

Satisfeitos os requisitos cumulativos dispostos no art. 3º, da Emenda Constitucional 47/05, os proventos consignados no Decreto de Inativação serão os proventos a que faz jus o aposentando, ou seja, integrais e com paridade, conforme art.2º, da mesma Emenda.

c. O servidor com direito a licença especial não gozada, poderá ter o benefício convertido em pecúnia, em nível administrativo?

O servidor **efetivo** (não oriundo do regime celetista) e **inativo** que não tenha gozado as licenças especiais a que fazia jus, tampouco as contou em dobro para fins de concessão de aposentadoria, considerando que não poderão mais delas usufruir em razão do rompimento do vínculo com a Administração Pública, deverão tê-las indenizadas em pecúnia sob pena de enriquecimento sem causa da Administração.

Acrescente-se que a Administração local deverá regulamentar a forma de pagamento de tal indenização em âmbito administrativo, a fim de que esse direito seja provido automaticamente após o rompimento do vínculo efetivo, para que não haja necessidade de qualquer demanda administrativa ou judicial por parte do aposentando.

Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

- a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;
- b) o encerramento do Processo.

### 3 DA DECISÃO

**VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I. conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Piraí do Sul, senhor José Carlos Sandrini, CPF 025.599.199-15, sobre abono de permanência, regras de aposentadoria e licença especial, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, embora ausente o parecer jurídico local específico sobre a consulta, nos termos antes aduzidos, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

a. É devido o Abono de Permanência quando do implemento dos requisitos de aposentadoria com base na Emenda Constitucional nº 41, independente de requerimento de inativação do servidor?

Sim, o abono de permanência é devido a partir da implementação dos requisitos para inativação e não depende de requerimento expresso do servi-

dor que optou por permanecer em atividade, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal.

a.1 Em caso afirmativo, o pagamento deve retroagir à data de implementação dos requisitos de aposentadoria ou à data de requerimento do abono?

Considerando a desnecessidade de requerimento, o pagamento deverá retroagir à data do implemento dos requisitos para a aposentadoria.

Destaque-se apenas que qualquer demanda contra a Fazenda Pública prescreve em cinco anos da data do fato que a originou.

a.2 Qual o índice de Correção para pagamento do Abono de Permanência a partir da data convencionada?

O índice de correção a ser usado deverá ser o estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal, qual seja, até a data de 25 de março de 2015, o índice aplicado será a TR, após essa data, o índice aplicado será o IPCA-E.

b. Satisfazendo o servidor os requisitos da aposentadoria com base no art. 3º da Emenda nº 47/2005, os proventos consignados no Decreto de Inativação, deverão ser compostos pela média ou pela integralidade da remuneração no cargo? Nesse caso, haverá paridade?

Satisfeitos os requisitos cumulativos dispostos no art. 3º, da Emenda Constitucional 47/05, os proventos consignados no Decreto de Inativação serão os proventos a que faz jus o aposentando, ou seja, integrais e com paridade, conforme art.2º, da mesma Emenda.

c. O servidor com direito a licença especial não gozada, poderá ter o benefício convertido em pecúnia, em nível administrativo?

O servidor **efetivo** (não oriundo do regime celetista) e **inativo** que não tenha gozado as licenças especiais a que fazia jus, tampouco as contou em dobro para fins de concessão de aposentadoria, considerando que não poderão mais delas usufruir em razão do rompimento do vínculo com a Administração Pública, deverão tê-las indenizadas em pecúnia sob pena de enriquecimento sem causa da Administração.

Acrescente-se que a Administração local deverá regulamentar a forma de pagamento de tal indenização em âmbito administrativo, a fim de que esse direito seja provido automaticamente após o rompimento do vínculo efetivo, para que não haja necessidade de qualquer demanda administrativa ou judicial por parte do aposentando.

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 5 de julho de 2018 – Sessão nº 21.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Conselheiro Relator

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Presidente

## APOSENTADORIA

### PERÍODO LABORADO EM REGIME DA CLT - LICENÇA PRÊMIO CONTADA EM DOBRO - NECESSÁRIA A PREVISÃO LEGAL NA LEGISLAÇÃO LOCAL

PROCESSO Nº : 574940/16  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA  
INTERESSADO : AÍLTON CARDOZO DE ARAÚJO  
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

#### ACÓRDÃO Nº 2224/18 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Dúvida quanto à possibilidade de contagem em dobro da licença prêmio não usufruída para fins de aposentadoria. Possibilidade desde que existisse previsão na legislação local, à época, para inclusão do período laborado em regime de CLT para cômputo do período e que os requisitos para sua concessão tenham sido preenchidos antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 20/98.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo senhor Ailton Araújo presidente da Câmara Municipal de Curitiba, indagando a respeito das implicações no vínculo estatutário, do tempo de serviço municipal gerido pelas normas celetistas prestado antes da promulgação da Constituição Federal de 1988.

O Parecer Jurídico que instrui o expediente concluiu que há relevantes argumentos favoráveis ao computo o período de serviço público prestado ao Município sob o regime CLT, antes da reforma administrativa de 1988 para todos os efeitos legais, dentre os quais a licença prêmio, a qual, se reconhecida e não usufruída, opina pelo direito ao servidor de contá-la em dobro para fins de aferição de tempo ficto para aposentadoria, nos termos da norma vigente antes da Emenda Constitucional 20/98.

Por meio do Despacho nº 1.178/16 (peça 5), a dúvida a ser elucidada na presente Consulta, foi fixada nos seguintes termos:

A previsão genérica contida na Lei Municipal n.º 1.656/58 é suficiente para legitimar o cômputo do tempo de serviço municipal regido pelas normas celetistas, no tempo de serviço estatutário, para aquisição do direito à licença prêmio? A referida licença não usufruída, cujo direito se tenha adquirido até a Emenda Constitucional n.º 20/98, pode ser contada em dobro para fins de aposentadoria?

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, por meio da Informação nº 114/16 (peça 06), relacionou algumas decisões correlatas ao tema: Acórdão n.º 1.789/06 – Tribunal Pleno, Acórdão n.º 787/07 – Tribunal Pleno, Acórdão 1.495/07, Acórdão n.º 9.913/99 – Tribunal Pleno.

Diante dos apontamentos efetuados pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que consignou a existência de precedentes a respeito do tema, entendo que a primeira parte do questionamento a respeito da possibilidade de cômputo do tempo de serviço municipal regido pelas normas celetistas, no tempo de serviço estatutário, para aquisição do direito à licença prêmio, encontra-se respondida por este Tribunal.

No entanto para a segunda parte do questionamento, mesmo constando a decisão proferida na Resolução nº 9.913/99, determinei o prosseguimento do feito, pois o teor da Resolução encontra-se indisponível nos sistemas.

Assim, fixei o questionamento para manifestação da unidade técnica, nos seguintes termos: “A licença **prêmio (ou especial)** não usufruída, cujo direito se tenha adquirido até a Emenda Constitucional n.º 20/98, pode ser contada em dobro para fins de aposentadoria?”

Em atendimento ao Despacho nº 1750/16, a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, por meio do Parecer nº 9.748/17 (peça 10), manifestou-se no sentido de que somente poder-se-á computar o período de licença prêmio não usufruída para fins de aposentadoria apenas se a migração do regime CLT para o estatutário tenha ocorrido antes do advento da Emenda

Constitucional nº 20/1998 e se a legislação vigente que regulava licença prêmio, àquela época, previa a possibilidade de cômputo de tempo de serviço no regime CLT, ou seja, opinou pela possibilidade de admitir o tempo ficto, se a migração de regime tenha ocorrido antes da EC 20/1998 e se a legislação local já tivesse previsto a aceitação do tempo de serviço CLT para compor o direito à licença prêmio, pois, o direito só surgiria no momento de eventual alteração legislativa que permitisse encampar período de serviço CLT e se o servidor já tivesse implementado todos os requisitos para fazer jus à licença prêmio também antes da mencionada emenda.

Da mesma forma, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 151/18, manifestou-se pela no sentido da possibilidade do cômputo em dobro, para fins de aposentadoria, das licenças-prêmio cujo direito tenha sido adquirido antes da Emenda Constitucional nº 20/1998, ainda que parte de tal período se refira a tempo laborado sob regime celetista, de acordo com a previsão legislativa local.

É o Relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A consulente apresentou três questionamentos referentes às implicações no vínculo estatutário, do tempo de serviço municipal gerido pelas normas celetistas prestado antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, inclusive para fins de aposentadoria.

De início, constatou-se a existência de julgados deste Tribunal (peça 6), suficientes a elucidar de parte dos questionamentos, motivo pelo qual, por meio do Despacho nº 1750/16 (peça 8), determinei o prosseguimento do feito apenas em relação à segunda parte da consulta apresentada, fixando o questionamento a ser respondido nos seguintes termos: “A referida licença não usufruída, cujo direito se tenha adquirido até a Emenda Constitucional nº 20/98, pode ser contada em dobro para fins de aposentadoria?”

Como se observa pelo questionamento, a dúvida recai sobre a possibilidade da licença não usufruída, cujo direito tenha sido adquirido antes da Emenda Constitucional nº 20/98, ser contada em dobro, como tempo ficto.

Com a Emenda Constitucional nº 20/98<sup>1</sup>, a contagem de tempo ficto deixou de existir, excetuando-se somente o direito já adquirido.

Pois bem, se havia um direito subjetivo, no presente caso, o direito à licença prêmio, e este não havia sido exercido pelo servidor, até a entrada em vigor da alteração constitucional, não há fundamento legal para supressão do direito, pois a nova determinação legal não desconstitui a situação subjetiva já constituída anteriormente em favor do servidor, ou seja, deve ser preservado o direito adquirido à licença prêmio, que com o implemento das condições, passou a integrar o patrimônio do servidor.

Este Tribunal já vem decidindo pela possibilidade de contagem em dobro de licença especial não gozada para fins de aposentadoria, como pode-se observar do Acórdão nº 815/14 – Segunda Câmara, *in verbis*:

Aposentadoria. Município de Arapotí. 2. Contagem de tempo celetista para aquisição de licença especial não gozada contada em dobro como tempo de contribuição do servidor. Possibilidade, desde que relativa a período anterior à EC n.º 20/1998. Legalidade e registro, contrariando a instrução técnica e o parecer ministerial.

No mesmo sentido, a decisão consubstanciada no Acórdão nº 3389/17 – Segunda Câmara, o qual mesmo após Recurso de Revista interposto pelo Ministério Público de Contas, foi mantido na íntegra. Vejamos:

Aposentadoria. Município de Arapotí. Possibilidade de contagem de tempo celetista para aquisição de licença especial não gozada,

1 Constituição Federal: “Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

(...)

§ 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.”

contada em dobro como tempo de contribuição do servidor, desde que relativa a período anterior à Emenda Constitucional n.º 20/1998. Legalidade e registro da inativação, conforme a unidade técnica.

O Supremo Tribunal de Justiça também entende pela possibilidade da contagem em dobro do período de licença-prêmio não gozada, para fins de aposentadoria, nos seguintes termos:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL. LEI COMPLEMENTAR N. 10.098/94. TEMPO TRABALHADO NO REGIME CELETISTA. CÔMPUTO PARA LICENÇA-PRÊMIO. RECURSO PROVIDO.

1. O tempo de serviço público prestado ao Estado do Rio Grande do Sul sob o apanágio da CLT pelo servidor estabilizado consoante o artigo 19 do ADCT, submetido ao regime estatutário conforme previsão do artigo 276 da Lei Complementar Estadual n. 10.098/94 e que tenha cumprido as exigências legais antes da edição da Emenda Constitucional n. 20/98, deve ser computado para todos os efeitos, **inclusive para contagem em dobro das licenças-prêmios não usufruídas objetivando a aposentadoria, sob pena de ofensa ao direito adquirido.** Precedentes.

2. Recurso ordinário provido." (STJ - RMS 29.664/RS, Rel. Ministro Jorge Mussi, Quinta Turma, julgado em 23/10/2014, DJe 31/10/2014) (grifos nossos)

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO CELETISTA ESTABILIZADO. ART. 19 DO ADCT. TEMPO DE SERVIÇO CELETISTA. LICENÇAS-PRÊMIO NÃO USUFRUÍDAS. PLEITO DE CONTAGEM PARA TODOS OS EFEITOS. POSSIBILIDADE. LIMITAÇÃO À EMENDA CONSTITUCIONAL 20/98.

1. O Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento de que o servidor público celetista do Estado do Rio Grande do Sul que obteve estabilidade pelo art. 19 do ADCT, **possui**, nos termos do art. 276 da Lei Complementar Estadual n. 10.098/94, **direito à contagem em dobro do período de licença-prêmio não gozada, para fins de aposentadoria, limitado o direito, todavia, à publicação da Emenda Constitucional 20/98.** Precedentes.

2. Recurso ordinário a que se dá provimento. (STJ - RMS 44.670/RS, Rel. Ministro OG Fernandes, Segunda Turma, julgado em 02/09/2014, DJe 10/09/2014)

Assim, se houver legislação local prevendo o direito à licença prêmio, incluindo-se no cômputo o tempo laborado no regime CLT e se o servidor tiver implementado os requisitos para aquisição do direito a licença prêmio, antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional n.º 20/98, caso não tenha usufruído da mesma, poderá ser computado em dobro o dobro o prazo para fins de aposentadoria.

## VOTO

Diante do exposto, VOTO para que a Consulta seja respondida no seguinte sentido:

A licença prêmio não usufruída pode ser computada em dobro para fins de aposentadoria, desde que existisse previsão na legislação local, à época, para inclusão do período laborado em regime de CLT para cômputo do período e que os requisitos para sua concessão tenham sido preenchidos antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 20/98.

Transitada em julgado a decisão e realizados os registros pertinentes pela **Superintendência de Supervisão e Biblioteca**, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

## 3 DA DECISÃO

**VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I – Responder a presente Consulta no seguinte sentido:

A licença prêmio não usufruída pode ser computada em dobro para fins de aposentadoria, desde que existisse previsão na legislação local, à época, para inclusão do período laborado em regime de CLT para cômputo do período e que os requisitos para sua concessão tenham sido preenchidos antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 20/98.

II – Determinar o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo, após transitada em julgado a de-

cisão e realizados os registros pertinentes pela **Superintendência de Supervisão e Biblioteca**, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 16 de agosto de 2018 – Sessão nº 27.

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
Conselheiro Relator

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Presidente

## CÂMARA MUNICIPAL

### SALDO EM CAIXA - DEVOLUÇÃO AO MUNICÍPIO

### IMPOSSIBILIDADE - INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 89/13

PROCESSO Nº : 111218/17  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE PAIÇANDU  
INTERESSADO : NILSON RIBEIRO CHAGAS  
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

### ACÓRDÃO Nº 1486/18 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Pelo conhecimento da consulta. Pela impossibilidade de devolução mensal e de valores fixos do saldo em caixa ao Município, tampouco a vinculação da devolução dos recursos a atendimento de projeto ou objetivo específico.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Paçandu, Sr. Nilson Ribeiro Chagas, na qual se indaga, em suma, se seria possível a devolução mensal e de valores fixos do saldo em caixa existente na Câmara à tesouraria da Prefeitura, se tal possibilidade poderia estar prevista na Lei Orgânica do Município e se seria possível vincular a devolução de recursos do Legislativo ao atendimento de um projeto ou objetivo específico.

Relevante assinalar que a Procuradoria Jurídica do Legislativo de Paçandu opinou por respostas negativas às perguntas propostas, tendo em vista sua ilegalidade e inconstitucionalidade.

No âmbito desta Corte de Contas o feito seguiu seu regular trâmite, sendo instruído pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, pela Coordenadoria de Fiscalização Municipal e pelo douto Ministério Público de Contas, na forma regimental, considerando o objeto e a complexidade do objeto da consulta *sub examine*.

A Coordenadoria de Fiscalização Municipal, consoante a instrução nº 3073/17 (peça 12), entendeu não ser possível a devolução mensal e de valores fixos do saldo em caixa ao Município, tampouco a vinculação da devolução dos recursos a atendimento de projeto ou objetivo específico.

O douto Ministério Público de Contas (MPC), em conformidade com o parecer nº 500/18 (peça 13), de lavra do insigne Procurador-Geral Flávio Berti, corroborou em sua integralidade o citado entendimento da unidade técnica desta Casa.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em sede preliminar, insta salientar que efetivamente a presente consulta atende aos requisitos previstos no artigo 38 da Lei Orgânica do TCE/PR e no artigo 311 do Regimento Interno desta Corte, razão pela qual deve ser conhecida por esta Corte de Contas.

Art. 38. A consulta deverá atender aos seguintes requisitos:

- I – ser formulada por autoridade legítima;
- II – conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida;
- III – versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas;
- IV – ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
- V – ser formulada em tese.

Assim, conheço da presente consulta, em estrita consonância com o despacho nº 611/17 – GCNB (peça 10).

Quanto ao mérito, desde logo registro não ser possível a devolução mensal e de valores fixos do saldo em caixa da Câmara ao Município, nem a vinculação da devolução dos recursos do Legislativo a atendimento de projeto ou objetivo específico.

A própria Lei Orgânica Municipal (artigo 17) – em conformidade com a Instrução Normativa nº 89/2013 deste TCE/PR – estabelece que a devolução das sobras de caixa deve ocorrer apenas ao final do exercício financeiro.

IN nº 89/2013 – TCE/PR – Art. 22 - “O saldo de interferências financeiras repassadas e não utilizadas, já descontado o numerário suficiente para a cobertura de compromissos existentes no passivo financeiro do Poder Legislativo e de Entidades descentralizadas mantidas com recursos do tesouro, deve ser devolvido ao Poder Executivo no encerramento do exercício. (grifo nosso)

Além da vedação legal, assinalo que a atuação do Poder Legislativo deve observar o planejamento financeiro e orçamentário à luz do que prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, com vistas ao equilíbrio da execução orçamentária. Não há, neste diapasão, discricionariedade para alteração do orçamento durante sua execução no que concerne à devolução antecipada de recursos públicos.

Em verdade, faz-se imperioso destacar que prever transferências financeiras entre Poderes no curso do exercício enseja reconhecer que o orçamento do Legislativo estaria superestimado, carecendo dos devidos ajustes (redução) para fazer face às suas efetivas demandas. Caso se verifique, da análise do caso concreto, que o orçamento do Legislativo contempla recursos financeiros não necessários, deve cancelar-se a dotação orçamentária do Legislativo e complementar-se a do Executivo, sempre por meio de lei formal, devidamente fundamentada (artigo 50, Lei nº 9.784/99), procedimento este que converge com o princípio da segurança jurídica para ambos os Poderes (artigo 5º, caput, da Constituição da República).

Como acertadamente pontuado pela Coordenadoria de Fiscalização Municipal, em sua manifestação meritória:

Conforme dito alhures, o repasse duodecimal é o mais compatível com o bom planejamento (PPA, LDO e LOA), com a segurança jurídica e com a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois permite ao ente estatal (detentor da parcela orçamentária) executar seu orçamento sem surpresas ou sem estar sujeito a critérios subjetivos ou discricionários, subjetividade/discricionariedade estas vedadas pela Constituição e por esses instrumentos orçamentários.

Assim, sendo o complexo orçamentário (PPA-LDO-LOA-LRF) “normas cogentes”, aprovados esses instrumentos, todos os órgãos públicos e poderes (funções) devem obedecê-lo/cumpri-lo e não podem alterar o orçamento ou adotar critérios subjetivos/discricionários para repassar menos recursos que os previstos e ceifar a autonomia dos outros poderes/funções, sob o fundamento de que as despesas são desnecessárias ou supérfluas, conduta esta que viria a ferir de morte o art. 2º, da Carta Cidadã (autonomia e harmonia entre os Poderes) e inúmeras outras normas orçamentárias.

(...)

Dessa forma, se o planejamento das efetivas necessidades do Legislativo foi superestimado (hipótese de transferências precoces ao Executivo durante o exercício) e está com um orçamento irreal/fictício, nova Lei deve ser editada, reduzindo-o a tais necessidades, evitando a prática comum de se exhibir publicamente na mídia brasileira „cheque’ devolvendo ‘sobras volumosas’, sob o pretexto de realização de economia orçamentária e financeira!

(...)

Assim, uma interpretação “sistemática” e “conforme” da Constituição, do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei nº 4.320/64 e do Decreto-Lei nº 201/67, dentre outras normas, apontam que a LEI ORÇAMENTÁRIA deve ser real e adequada a atender às efetivas necessidades de cada Poder/Função, sem estar superestimada e sem conter despesas supérfluas ou desnecessárias e essa aderência/simetria entre ‘carências/necessidades’ e ‘recursos’ pode e deve ser realizada mensalmente por meio dos instrumentos de ajustes previstos na LDO e na LRF.

Quanto à vedação de destinação das verbas à execução de um projeto específico, tal medida violaria, *per se*, a autonomia dos poderes em âmbito municipal, além do princípio orçamentário da “não vinculação”, em compasso como o artigo 167, IV, da Constituição da República e da impossibilidade de transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, vide o artigo 167, VI, do texto constitucional.

Diante do exposto, **VOTO pelo CONHECIMENTO** da presente consulta, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Paçandu, Sr. Nilson Ribeiro Chagas, com fulcro no artigo 38, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e, no mérito, apresentar a resposta pela impossibilidade de devolução mensal e de valores fixos do saldo em caixa ao Município, tampouco a vinculação da devolução dos recursos a atendimento de projeto ou objetivo específico.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa destes autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão para ciência e as devidas anotações e, posteriormente, após à Diretoria de Protocolo para os devidos fins.

É o voto.

### 3 DA DECISÃO

**VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em:

I - **CONHECER** a presente Consulta, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Paçandu, Sr. Nilson Ribeiro Chagas, com fulcro no artigo 38, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e, no mérito, apresentar a resposta pela impossibilidade de devolução mensal e de valores fixos do saldo em caixa ao Município, tampouco a vinculação da devolução dos recursos a atendimento de projeto ou objetivo específico;

II - Determinar a remessa destes autos, após o trânsito em julgado da presente decisão, à Coordenadoria de Gestão Municipal e à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão para ciência e as devidas anotações e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo para os devidos fins.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO e THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 07 de junho de 2018 - Sessão nº 17.

**NESTOR BAPTISTA**  
**Conselheiro Relator**

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
**Presidente**

## CONTRATAÇÃO DE HOSPITAL SERVIÇOS DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA - ÚNICO ESTABELECIMENTO DE SAÚDE LOCAL - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

PROCESSO Nº : 112974/17  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE LUNARDELLI  
INTERESSADO : REINALDO GROLA  
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

### ACÓRDÃO Nº 2146/18 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Serviços de saúde de urgência e emergência. Inexistência de hospital público municipal. Único estabelecimento local de propriedade do vice-prefeito. Contratação mediante inexigibilidade de licitação. Possibilidade.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Lunardelli, por seu representante legal, Senhor Reinaldo Grola, por meio da qual questiona se “a Prefeitura Municipal pode contratar mediante inexigibilidade de licitação com único hospital do município, de propriedade do Vice-Prefeito, para atendimento da população”.

O Parecer Jurídico que instrui o expediente afirmou ser possível a contratação, via “inexigibilidade de licitação, por haver somente um hospital no município, observando-se os princípios e formalidades ditados pela Lei nº 8.666/93”.

Pelo Despacho nº 399/17-GCILB (peça 5), foi admitido o processamento do feito, com a advertência de que a dúvida será respondida em tese.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB emitiu a informação nº 26/17 (peça 7), indicando a existência de decisões acerca do tema, quais sejam

o Acórdão nº 4737/13-TP (Representação da Lei nº 8.666/1993 nº 96447/10), o Acórdão nº 946/06-TP (Consulta nº 225638/03), o Acórdão nº 90/09-TP (Consulta nº 595707/07) e o Acórdão nº 1168/08-TP (Consulta nº 347650/05).

A então Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos – COFIT, por meio da Instrução nº 315/17, sugeriu que a consulta seja respondida no seguinte sentido:

É possível a contratação mediante inexigibilidade de licitação do único hospital do Município, de propriedade do Vice-Prefeito, desde que observadas as seguintes condições:

- a) realização de estudo comparativo prévio munido de planilha de custos capaz de comprovar a vantajosidade da prestação dos serviços de urgência e emergência pela iniciativa privada em detrimento da prestação por intermédio de estrutura própria do poder público municipal;
- b) apresentação, no processo de inexigibilidade, da justificativa do preço da contratação nos moldes do artigo 26, §único da lei 8666/93;
- c) garantia de transparência e autonomia aos órgãos de controle interno do poder público acerca da fiscalização e supervisão da execução do contrato, a fim de prevenir a ocorrência de quaisquer favoritismos por conta da posição ocupada pelo contratado dentro da estrutura municipal;
- d) implementação gradativa de medidas pelo poder público municipal com vistas a estruturar o seu sistema de saúde de modo a possibilitar que ao menos o serviço de urgência e emergência seja garantido à população local por meio de estrutura própria.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 5244/17 (peça 11), corroborou o opinativo da unidade técnica.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta proposta, para respondê-la em tese, afastando da presente análise eventual situação fática de fundo.

O Município de Lunardelli formulou questionamento visando a obter orientações desta Corte a respeito da possibilidade de contratação, por inexi-

gibilidade de licitação, de único hospital existente no município, mesmo sendo de propriedade do vice-prefeito, expondo, ainda, que o ente municipal não possuiria condições financeiras para construir e manter um hospital e que o encaminhamento de casos de urgência e emergência a unidade hospitalar mais próxima, situada em outro município, colocaria em risco a vida dos pacientes.

A consulta, em convergência com o parecer jurídico do consulente e as manifestações da unidade técnica desta Casa e do Ministério Público de Contas, deve ser respondida pela possibilidade de contratação nas específicas circunstâncias descritas na inicial.

A respeito do direito à saúde, convém lembrar os ditames estabelecidos pela Constituição Federal:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

(...)

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

A seu turno, a Lei Federal nº 8.080/1990 assim disciplina:

Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

Conforme se extrai desses dispositivos, os serviços do sistema público de saúde devem ser prestados, via de regra, diretamente pelo Estado, cabendo a atuação da iniciativa privada somente em caráter complementar.

Essa complementariedade, consoante explicitado pela lei, tem cabimento tão somente na hipótese de insuficiência das disponibilidades do Sistema Úni-

co de Saúde – SUS, ou seja, apenas no caso de o ente não possuir condições de fornecer, de forma direta, os serviços de saúde. Nesse viés, o atendimento por instituição privada no âmbito dos serviços públicos de saúde limita-se ao estritamente necessário a integralizar os serviços prestados pelo Poder Público.

Aliás, esta Corte já fixou a premissa de que

a vinculação externa que consiste, basicamente, na participação do sistema privado e do Terceiro Setor (Organizações Sociais e OSCIP's), em caráter complementar terá como condição de legitimidade inafastável a comprovação, pelo gestor, dos requisitos de insuficiência das disponibilidades para garantir a cobertura assistencial (Lei 8080, art. 24), da utilização de toda a capacidade instalada (art. 2º, Portaria 358/06-MS) e do esgotamento da capacidade de prestação de ações e serviços de saúde pelos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional (art. 5º, Portaria nº. 358/06)<sup>1</sup>.

Na hipótese apresentada pelo consulente, a contratação de entidade particular legitima-se na medida em que o Município demonstre que efetivamente a estrutura pública não comporta o atendimento de urgência e emergência à população local e que se revele, por meio de comparativo de custos, mais vantajoso socorrer-se da iniciativa privada para complementação do serviço.

Por outro lado, a contratação de entidade privada para prestação de serviço de saúde complementar exige a prévia realização de procedimento licitatório, como forma de garantia à ampla concorrência e de concretização dos princípios da isonomia e da impessoalidade.

Situações há, no entanto, em que o contrato pode legitimamente ser firmado sem licitação. São os casos de dispensa e de inexigibilidade tratados pela lei de regência (Lei Federal nº 8.666/1993).

Dentro do cenário trazido na presente consulta, a existência de um único hospital para atendimento de urgência e emergência à população local permite o enquadramento da situação na hipótese de inexigibilidade de licitação,

1 Acórdão nº 680/06-TP (Consulta nº 423550/05), unânime: Conselheiros Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães e Caio Marcio Nogueira Soares e Auditores Martins Alves de Camargo Neto, Thiago Barbosa Cordeiro – relator e Ivens Zschoerper Linhares.

em conformidade com o que dispõe o art. 25 da Lei de Licitações<sup>2</sup>, porquanto, não havendo outra entidade apta a executar o serviço, a competição estaria, por óbvio, inviabilizada.

De se ressaltar, consoante bem pontuado pela COFIT, que, em geral, *“limitações geográficas não servem de empecilho para que possíveis interessados participem de licitações promovidas pela administração pública, eis que, mesmo situado em local mais distante, nada impede que o interessado ofereça o preço mais vantajoso pelo serviço a ser contratado”*.

Entretanto, ainda na esteira do raciocínio da unidade técnica, tenho que a natureza do objeto na situação posta em tese, consistente na prestação de serviços de urgência e emergência – em que o fator tempo manifesta-se determinante à preservação da saúde e, até mesmo, da vida do paciente –, autoriza a contratação direta, mediante processo de inexigibilidade, que deverá seguir a disciplina prevista no art. 26 da Lei Federal nº 8.666/1993:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Não poderá a Administração Pública descurar-se também de outros requisitos, tais como os mencionados pela COFIT: *“a verificação da necessidade e conveniência da contratação, a disponibilidade de recursos financeiros, o cum-*

2 “Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: (...).”

primeto dos requisitos de habilitação pelo interessado e verificação da razoabilidade do preço do serviço em comparação aos praticados no mercado”.

Avançando na análise da dúvida suscitada, cabe consignar que a Lei de Licitações, em seu art. 9º, inciso III, veda a participação, direta ou indireta, de servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação na execução do serviço:

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

(...)

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

Nesse diapasão, a participação, ainda que indireta, do vice-prefeito na contratação de entidade a ele pertencente vulneraria os princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade, na medida em que o agente público, além de ter acesso a informações privilegiadas, poderia influenciar as decisões da administração municipal, fragilizando a competitividade, a seriedade e a vantajosidade da contratação.

Assim, objetivamente, a conclusão a que se chegaria, à primeira vista, seria pela impossibilidade de contratação de instituição de propriedade do vice-prefeito municipal.

Contudo, dentro da hipótese excepcional aventada na presente consulta, envolvendo serviços de saúde de urgência e emergência que só poderiam ser prestados pelo único estabelecimento hospitalar instalado no Município, impõe-se a relativização da vedação legal.

Primeiramente, vale repisar que o cenário delineado na exordial evidencia a inviabilidade de competição e, sendo assim, quer parecer que a atuação do agente público, nesse caso, não colocaria em risco a competitividade resguardada pelo dispositivo em questão.

Por outro lado, a primazia do direito à vida e a supremacia do interesse público – manifesto na hipótese de serviços de urgência e emergência à população local, cujos atendimentos mostram-se decisivos à preservação da saúde e, muitas das vezes, da própria vida dos pacientes – justificam a contratação na situação projetada pelo consultente.

Não obstante, a salvaguarda dos princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade não deve, em absoluto, sofrer supressão, cabendo à Administração Pública, desde o processo de inexigibilidade e durante toda a vigência do contrato, coibir eventuais ingerências que o exercício do cargo de vice-prefeito pode acarretar, mediante, por exemplo, a adoção de cláusulas contratuais uniformes e a fixação de preço compatível<sup>3</sup>, bem como conferir a transparência necessária para que a sociedade e os órgãos de controle interno e externo acompanhem a sua execução.

Em conclusão, considerando a excepcionalidade da situação posta em tese, entendo possível a contratação, por intermédio de procedimento de inexigibilidade de licitação, de único estabelecimento hospitalar existente no município, mesmo que de propriedade do vice-prefeito, para prestação de serviços de urgência e emergência à população local.

Por fim, registre-se que, paralelamente à contratação, compete ao Poder Público promover as medidas necessárias com vistas ao planejamento e ao aparelhamento das estruturas física e de pessoal adequadas à prestação direta desses serviços. Isso terá de ser levado em conta na avaliação de casos concretos submetidos à apreciação desta Corte.

Ainda, em face de sugestão apresentada pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares durante a discussão em Plenário, determino a remessa dos autos,

3 Portaria nº 1.034/2010 do Ministério da Saúde, que “dispõe sobre a participação complementar das instituições privadas com ou sem fins lucrativos de assistência à saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde”:  
“Art. 9º Os contratos e convênios firmados deverão atender aos seguintes requisitos:  
(...)  
II - para efeito de remuneração, os serviços contratados deverão utilizar como referência a Tabela de Procedimentos SUS;”

após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão – CAGE para ciência de que deverá verificar se as condicionantes aqui estabelecidas serão observadas pelo Município de Lunardelli, ora consulente.

## VOTO

Em face do exposto, com base nas razões supra e acompanhando integralmente as manifestações da unidade técnica e do órgão ministerial, **VOTO** pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la no sentido de que o Município pode proceder à contratação, mediante inexigibilidade de licitação, do único hospital instalado em seu território, ainda que de propriedade do vice-prefeito municipal, para prestação de serviços de urgência e emergência à população local.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB<sup>4</sup> para as devidas anotações e à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão – CAGE para ciência de que deverá verificar se as condicionantes aqui estabelecidas serão observadas pelo Município de Lunardelli.

Fica, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno<sup>5</sup>, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

4 Regimento Interno: “Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência.  
(...)  
§ 2º Compete à Área de Jurisprudência:  
(...)  
III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;”

5 “Art. 398. (...)  
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.”

### 3 DA DECISÃO

**VISTOS, relatados e discutidos ACORDAM** Os membros do **Tribunal Pleno** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I. Conhecer da Consulta para, no mérito, respondê-la no sentido de que o Município pode proceder à contratação, mediante inexigibilidade de licitação, do único hospital instalado em seu território, ainda que de propriedade do vice-prefeito municipal, para prestação de serviços de urgência e emergência à população local;

II. Remeter os autos, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB para as devidas anotações e à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão – CAGE para ciência de que deverá verificar se as condicionantes aqui estabelecidas serão observadas pelo Município de Lunardelli;

III. Autorizar, na sequência, o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 9 de agosto de 2018 – Sessão nº 26.

**IVAN LELIS BONILHA**  
Conselheiro Relator

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Presidente

## DISPENSA DE LICITAÇÃO

### RESPEITO ÀS EXIGÊNCIAS LEGAIS - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, ARTIGO 24, VII - LEI 8.666/93 - LEI ESTADUAL 15.608/07, ARTIGO 34, VIII

PROCESSO Nº : 568315/17  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : SERCOMTEL S/A TELECOMUNICAÇÕES  
INTERESSADO : LUIZ CARLOS IHITY ADATI  
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

### ACÓRDÃO Nº 2217/18 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Dispensa de licitação. Administração indireta. Requisitos. Art. 24, VIII, da Lei n.º 8.666/93.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada por **SERCOMTEL S/A TELECOMUNICAÇÕES**, representada pelo seu Diretor-Presidente **LUIZ CARLOS IHITY ADATI**, que questiona:

- 1) As prefeituras municipais do Estado do Paraná, autarquias e fundações de direito público, bem como os órgãos dos poderes executivo, legislativo e judiciário do Estado do Paraná, incluindo o Ministério Público e Tribunal de Contas podem contratar órgão ou entidade que integre a Administração Pública, de qualquer esfera de governo, criada especificamente para o objeto do contrato, com dispensa de licitação?
- 2) Em caso positivo, com base em qual dispositivo legal?
- 3) Na dicção do disposto no Art. 24, VIII, da Lei 8.666/93 e do correspondente Art. 34, VII da Lei Estadual nº 15.608/07, há necessidade que o órgão ou entidade contratado, forneça produtos ou serviços exclusivamente à pessoa jurídica de direito público interno que o criou?

A assessoria jurídica da Entidade emitiu o Parecer Jurídico (peça n.º 09), concluindo, em suma:

(...) (I) que a contratante seja pessoa jurídica de direito público interno; (II) que o contratado seja órgão ou entidade vinculado direta ou indiretamente à Administração Pública; (III) que o contratado tenha sido constituído para o fim específico do objeto pretendido pela Administração contratante; (IV) que a constituição do órgão ou entidade tenha ocorrido antes da vigência da Lei n.º 8.666/93. (V) que o preço seja compatível com o praticado no mercado

Admitida a consulta (peças n.º 11), a **Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca** destaca a existência da seguinte jurisprudência:

ACÓRDÃO Nº 1735/15 - Tribunal Pleno PROCESSO Nº: 550113/14

ASSUNTO: CONSULTA

ENTIDADE: SERCOMTEL S/A TELECOMUNICAÇÕES

INTERESSADO: CHRISTIAN PERILLIER SCHNEIDER

RELATOR: CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

Consulta. SERCOMTEL S.A. - Telecomunicações. Pelo conhecimento da Consulta com fulcro no § 1º do artigo 38 da Lei Complementar 113/2005, tendo em vista relevante interesse público. I. A mera participação de sociedade de economia mista no capital social de empresa privada não a transforma em sociedade de economia mista, uma vez que ausente o requisito essencial da autorização legal para a sua criação. II. As empresas controladas submetem-se a um regime jurídico híbrido, devendo observar normas típicas de Direito Público, tais como a exigência de realização de concurso público para contratação de pessoal e a realização de procedimento licitatório para aquisição de bens, obras e serviços. III. As empresas estatais – incluindo as controladas direta ou indiretamente pelo Poder Público – estão submetidas ao controle externo por parte dos Tribunais de Contas. (peça n.º 13).

A **Unidade Técnica**, mediante a Instrução n.º 232/18 (peça n.º 14), responde as indagações do Consultante, alegando que:

- a) Enquadra-se como hipótese de dispensa de licitação a contratação de pessoas jurídicas de direito público interno, desde que o objeto da contratação se relacione com o fim específico da sua criação, bem como observe a compatibilidade do preço do objeto com o praticado no mercado;
- b) O disposto no art. 24, VIII, da Lei n.º 8.666/93 é passível de ser estendido à empresas estatais exploradoras de atividade econômica, nos casos em que sua criação seja pretérita à edição desta lei e não atuem no mercado privado;
- c) Visando atender os princípios da isonomia e concorrência, as entidades exploradoras de atividade econômica e competidoras no mercado privado devem se submeter ao procedimento licitatório;
- d) Contratante e contratado podem ser de esferas de governo distintas;

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer n.º 612/18 (peça n.º 15), manifesta-se no mesmo sentido da Unidade Técnica.

**É o relatório.**

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em análise aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 38 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, verifica-se que: (a) a autoridade consulente é legitimada para formular consultas; (b) há quesitos objetivos, indicando precisamente as dúvidas; (c) a observância do diploma regulamentar se insere na competência fiscalizatória do Tribunal de Contas; (d) o parecer jurídico local aborda conclusivamente o tema; e (e) não há vinculação à caso concreto.

Limitam-se os questionamentos do Consulente à possibilidade de contratação, por dispensa de licitação, de entidade da Administração Pública.

Consoante do disposto no art. 24, VIII, da Lei n.º 8.666/93, é passível de dispensa da licitação, a contratação de órgão ou entidade integrante da Administração Pública, criada especificamente para tal fim, em data pretérita a vigência da citada Lei e desde que observada a compatibilidade do preço com o praticado pelo mercado:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

(...)

Seguindo a mesma linha, prevê o art. 34, VII, da Lei Estadual n.º 15.608/07:

Art. 34. É dispensável a licitação:

(...)

VII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

(...)

Ainda sobre o tema, a doutrina de MARIA SILVIA DI PIETRO destaca que:

(...) Esta hipótese de dispensa, prevista no inciso VIII do artigo 24, com a redação dada pela Lei no 8.883/94 só pode ser utilizada por pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados, Municípios, Distrito Federal, Territórios, autarquias e fundações de direito público) e desde que estejam presentes todos os demais requisitos: (a) que o contratado seja órgão ou entidade da Administração Pública, o que abrange todas as entidades referidas no artigo 6o, inciso XI, da Lei no 8.666/93; (b) que esse órgão ou entidade tenha sido criado com o fim específico de fornecer os bens ou serviços objeto do contrato; (c) que o contratante e o contratado sejam do mesmo nível de governo, já que ninguém vai criar um ente para prestar serviços ou fornecer bens para pessoas jurídicas de outra esfera de governo; (d) que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. (...)<sup>1</sup>

Já MARÇAL JUSTEN FILHO, consigna que:

Tem de reputar-se que a regra do inc. VIII apenas pode referir-se a contratações entre a Administração direta e entidades a ela vinculadas, prestadoras de serviço público (o que abrange tanto as prestadoras de serviço público propriamente ditas como as que dão suporte à Administração Pública).

A regra não dá guarida a contratações da Administração Pública com entidades administrativas que desempenhem atividade econômica em sentido estrito. Se o inc. VIII pretendesse autorizar contratação direta no âmbito de atividades econômicas, estaria caracterizada inconstitucionalidade.

(...)

Portanto, a exigência de fim específico é essencial para a incidência da dispensa de licitação. Somente se legitima a contratação direta, sem licitação, se a entidade a ser contratada tiver sido criada com a finalidade específica de fornecer bens e serviços à Administração Pública. A contratação direta não pode ser adotada quando a empresa estatal não é destinada ao fim específico de prestar serviços ou fornecer à pessoa de direito público que deles necessita.

(...)

Daí não se segue, no entanto, a impossibilidade de contratação direta da empresa dotada de um fim específico por sujeito estatal integrante de outra órbita federativa. (...).

(...)

1 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2017.

(...). Toda entidade estatal que prestar serviços ou comercializar bens atuando em competição com outras empresas privadas não poderá beneficiar-se de qualquer privilégio ou vantagem. Empresa estatal, atuante na exploração de atividades econômicas.

(...)

(...) A exploração empresarial mista, que envolva atividades tanto no mercado institucional como naquele privado, conduz à exclusão da contratação direta fundada no inc. VIII do art. 24.

(...)

(...) um Estado poderia contratar, sem licitação, uma entidade integrante da Administração Pública federal? A resposta é positiva, em vez de criar entidade autônoma, a União mantivesse a atividade por seus próprios órgãos internos. Seria perfeitamente possível que a União e Estado realizassem convênio para que o órgão federal atuasse em prol do interesse estadual. Como acima apontado, a atribuição de autonomia jurídica o 'órgão' não altera o panorama jurídico. As alternativas de a) desempenhar a atividade através de órgão interno ou b) organizar entidade com personalidade própria para desempenhá-la não alteram o regime jurídico de órgãos próprios, nada se modifica quando a conjugação de esforços faz-se por via de entidades da Administração indireta. Aliás, não se verifica 'contratação administrativa', mas convênio.

(...)

(...) A Administração tem o dever de contratar com entidade administrativa, ainda que particulares estivessem em condição de desempenhar as mesmas atividades mediante preços mais reduzidos. Quando isso ocorrer, haverá o dever de a Administração adotar todas as providências possíveis para reduzir custos e ampliar a eficiência da sua atuação, mas não será o caso de contratar com a iniciativa privada."<sup>2</sup>

Disso se extrai, inicialmente, que as entidades administrativas que exerçam atividades econômicas não estão abarcadas pelo dispositivo legal supra, uma vez que se inserem no regime jurídico da iniciativa privada, por força do art. 173, § 1º, II, da Constituição Federal<sup>3</sup>, devendo ser atendidos os princípios da isonomia e livre concorrência.

Outrossim, é imperioso que o órgão ou entidade contratada tenha sido criado para o fim específico de fornecimento de bens e serviços à Adminis-

2 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários a lei de licitações e contratos administrativos**. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 317/322.

3 "Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

(...)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

(...)"

tração Pública. Tal aspecto visa instrumentalizar a organização administrativa, com a descentralização de determinada atividade.

Tal aspecto, contudo, não afasta a possibilidade de que contratante e contratado sejam de distintas esferas do governo, vertical ou horizontalmente, em que pese o entendimento diverso adotado pela doutrina de MARIA SILVIA DI PIETRO. Isso por que, a legislação não dá margem a interpretação restritiva, devendo prevalecer o princípio da solidariedade constitucional a permear o pacto federativo brasileiro, além da observância do aspecto mais vantajoso à Administração Pública, como também a economicidade. Em razão destes últimos dois aspectos, a compatibilidade do preço do objeto com o praticado no mercado é de suma importância.

Sobre o tema, destaca-se a jurisprudência nacional:

APELAÇÃO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO MEDIATO CARÊNCIA DA AÇÃO.

Inocorrência. Falta de interesse de agir não configurada. Motivação empregada para a defesa processual envolve o próprio mérito da causa.

AÇÃO POPULAR. CONTRATO DE CONCESSÃO. DISPENSA DE LICITAÇÃO.

Nulidade. Inocorrência. Concessão à SABESP dos serviços públicos relacionados ao saneamento básico. Admissibilidade da dispensa de licitação para contratação direta. Atendimento da exigência associada à finalidade específica da empresa estatal para a prestação do serviço público. Aplicação do art. 24, VIII, da Lei de Licitações. Inexistência de irregularidade quanto à disciplina contratual dos bens públicos. Regularidade da fixação dos critérios tarifários nos termos do Decreto Estadual nº 41.446/96 e Lei Municipal 1.484/97. Prestação adequada dos serviços. Cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta. Conclusão das obras da Estação de Tratamento de Esgoto. Regularidade do contrato de concessão. Sentença mantida.

NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO.<sup>4</sup>

“MANDADO DE SEGURANÇA - ADMINISTRATIVO - DISPENSA DE LICITAÇÃO - SAÚDE PÚBLICA - PRIORIDADE.

1)- A dispensa de licitação conforme dispõe o inciso VIII do artigo 24 da Lei nº 8666/93, dar-se-á tanto na horizontal, ou seja, no âmbito do mesmo governo, como na vertical, ou seja, entre órgãos e/ou entidades da União, Estados e Municípios.

2)- Apesar das disposições da Lei de Licitações, deve-se levar em conta o bem estar social, a saúde e a educação da população, que não podem ficar sujeitos a formalidades exageradas, capazes de

4 Apelação Civ. n.º 0000605-27.2000.8.26.0169, da 9ª C. de Direito Público do TJSP. Rel. Des. JOSÉ MARIA CÂMARA JUNIOR, in DJ de 27/01/16.

comprometer o fornecimento de tais serviços públicos, máxime se existem mecanismos para fiscalizar os agentes públicos quando assim agirem.

3) Ordem negada.<sup>5</sup>

Neste contexto, seguindo as manifestações uniformes da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, responde-se os questionamentos da Consulente nos seguintes termos:

“a) Em relação à questão I formulada pelo consulente, a pessoa jurídica de direito público interno pode contratar por meio de dispensa de licitação órgão ou entidade que integre a Administração Pública, criada especificamente para o fim específico de fornecer bens e serviços referentes ao objeto do contratação, em data anterior à vigência da Lei n.º 8.666/1993, não atuante no mercado, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado, com respaldo no art. 24, VIII, da Lei n.º 8.666/1993 e com o disposto no item 2.1, supra;

b) Quanto à questão II, os critérios ou base legal são o art. 24, VIII, da Lei n.º 8.666/1993, e o art. 34, VII, da Lei Estadual nº 15.608/07;

c) Por fim, no tocante à questão III, é admitida a contratação direta dos órgãos e entidades da Administração Pública, ou seja, é admitida a contratação direta dos órgãos e entidades estatais que forneçam exclusivamente à Administração Pública, não se exigindo que o contratado atenda apenas a esfera federativa da pessoa jurídica de direito público interno que o criou.”

## CONCLUSÃO

Diante do exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** da presente Consulta e, no mérito, pela **RESPOSTA** dos questionamentos, no sentido de que:

“a) Em relação à questão I formulada pelo consulente, a pessoa jurídica de direito público interno pode contratar por meio de dispensa de licitação órgão ou

<sup>5</sup> Mandado de Segurança n.º 108/95, do Tribunal Pleno do TJAP. Rel. Des. **LUIZ CARLOS**, in DJ de 10/05/96.

entidade que integre a Administração Pública, criada especificamente para o fim específico de fornecer bens e serviços referentes ao objeto do contratação, em data anterior à vigência da Lei n.º 8.666/1993, não atuante no mercado, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado, com respaldo no art. 24, VIII, da Lei n.º 8.666/1993 e com o disposto no item 2.1, supra;

**b)** Quanto à questão II, os critérios ou base legal são o art. 24, VIII, da Lei n.º 8.666/1993, e o art. 34, VII, da Lei Estadual n.º 15.608/07;

**c)** Por fim, no tocante à questão III, é admitida a contratação direta dos órgãos e entidades da Administração Pública, ou seja, é admitida a contratação direta dos órgãos e entidades estatais que forneçam exclusivamente à Administração Pública, não se exigindo que o contratado atenda apenas a esfera federativa da pessoa jurídica de direito público interno que o criou.”

### 3 DA DECISÃO

**VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM** OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

**CONHECER** da presente Consulta para, no mérito, **RESPONDER** os questionamentos, no sentido de que:

“**a)** Em relação à questão I formulada pelo consulente, a pessoa jurídica de direito público interno pode contratar por meio de dispensa de licitação órgão ou entidade que integre a Administração Pública, criada especificamente para o fim específico de fornecer bens e serviços referentes ao objeto do contratação, em data anterior à vigência da Lei n.º 8.666/1993, não atuante no mercado, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado, com respaldo no art. 24, VIII, da Lei n.º 8.666/1993 e com o disposto no item 2.1, supra;

**b)** Quanto à questão II, os critérios ou base legal são o art. 24, VIII, da Lei n.º 8.666/1993, e o art. 34, VII, da Lei Estadual n.º 15.608/07;

**c)** Por fim, no tocante à questão III, é admitida a contratação direta dos órgãos e entidades da Administração Pública, ou seja, é admitida a contratação direta dos órgãos e entidades estatais que forneçam exclusivamente à Administração Pública, não se exigindo que o contratado atenda apenas a esfera federativa da pessoa jurídica de direito público interno que o criou.”

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 16 de agosto de 2018 – Sessão n.º 27.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**

**Conselheiro Relator**

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**

**Presidente**

## DISPONIBILIDADE DE CAIXA APLICAÇÃO EM BANCO PRIVADO - INADMISSIBILIDADE PERMITIDA A APLICAÇÃO DE RECURSOS DE OUTRA NATUREZA EM BANCO NÃO OFICIAL MEDIANTE LICITAÇÃO - CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTIGO 164, PARÁGRAFO 3º

PROCESSO Nº : 881648/16  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA  
INTERESSADO : CESAR AUGUSTO CAROLLO SILVESTRI FILHO  
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO Nº 1811/18 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Ementa: Consulta. Requisitos observados. Conceito de disponibilidade de caixa. Alcance técnico-jurídico para fins de observância à regra do depósito em banco oficial. Valores que não se enquadram como disponibilidade de caixa. Possibilidade de movimentação em instituição financeira oficial ou não-oficial. Contratação mediante prévia licitação. Modalidade a ser escolhida pela Administração Pública. Conhecimento e resposta à consulta.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo senhor Cesar Augusto Carollo Silvestri Filho, Prefeito do Município de Guarapuava, na qual indaga-se:

- 1 – Qual o alcance da expressão *disponibilidades de caixa* contida no §3º do art. 164 da Constituição Federal?
- 2 – Eventual Município, visando auferir aumento de receita, pode licitar a movimentação financeira como um todo, inclusive de fundos vinculados a bancos privados? Na hipótese da resposta ser positiva pode ser realizada por meio da modalidade Pregão ou Concorrência?
- 3 – Caso o entendimento seja que as movimentações, inclusive de fundos vinculados, devem ser depositadas em bancos públicos, pode ser realizada Dispensa de Licitação? Qual o critério para definir a instituição financeira? Aquela que oferecer o montante maior?

Ao expediente foi anexado parecer jurídico emitido pela Procuradoria Geral do Município, juntado na peça nº 4, no seguinte sentido: a) que se entende por disponibilidade de caixa o numerário disponível em caixa ou conta bancária pertencente ao ente da administração pública direta e indireta; b) que a questão da “licitação da movimentação financeira” já foi objeto de debate nesta Corte de Contas, que decidiu pela impossibilidade de manter disponibilidades de caixa da administração nas instituições financeiras privadas; c) que na possibilidade de licitar movimentação financeira, a concorrência seria a modalidade a ser utilizada, no tipo maior oferta, conforme dispõe a Lei 8666/93 e precedentes do TCE/PR e Supremo Tribunal Federal em relação à folha de pagamento de servidores, e; d) que é possível a contratação de bancos oficiais (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil) mediante dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, VIII da Lei 8666/93.

Em juízo de admissibilidade, por meio do Despacho nº 2624/16, a consulta foi recebida, porquanto preenchidos os requisitos previstos nos arts. 38 e 39, da Lei Complementar estadual nº 113/2005.

Seguindo o trâmite regimental, seguiram os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que, na Informação nº 153/16, atestou a inexistência de decisões sobre o tema.

A Coordenadoria de Fiscalização Municipal, na Instrução nº 10/17, colacionou decisões deste Tribunal, proferidas em sede de consultas que teriam respondido parte dos questionamentos ora formulados, porquanto teriam delineado o alcance da expressão “disponibilidades de caixa” e a possibilidade ou não de contratação de bancos privados para a prestação dos serviços. Relativamente aos quesitos não abordados por aquelas decisões, sugeriu, em razão da matéria, a remessa dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos.

A referida Unidade Técnica, no Parecer nº 37/18, concluiu pela resposta à consulta nos seguintes termos:

Tem-se por **disponibilidade de caixa** os valores representados em dinheiro, cheques, carta de crédito “que pode ser disposto pelo seu proprietário, segundo seu interesse ou, no caso das entidades públicas, nos termos do interesse público e na hipótese das governamentais, consoante suas finalidades”. Essa regra comporta exceção. É possível contratar instituição financeira oficial ou não oficial para movimentar valores destinados ao pagamento de servidores públicos e fornecedores, por exemplo, pois estes não se enquadram no conceito de ‘disponibilidade de caixa’.

Uma vez que os bancos oficiais e não oficiais exercem **atividade econômica**, recebem tratamento de empresa privada e, portanto, a contratação é necessariamente precedida de licitação, sendo incabível a contratação mediante dispensa.

A opção pela modalidade da licitação está inserida no âmbito da discricionariedade do gestor público, devendo a Administração Pública eleger a opção e definir os critérios que melhor atendam ao interesse público, nos termos da lei.

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 600/18, aquiesceu com os argumentos vertidos pelas Coordenadorias deste Tribunal.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O primeiro questionamento do consulente refere-se ao alcance do conceito técnico-jurídico de disponibilidade de caixa, disciplinado no art. 164, §3º, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

Conforme bem assentado pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, no Parecer nº 37/18,

disponibilidade de caixa é conceito oriundo das ciências contábeis que representa os valores pecuniários de propriedade do ente da federação, tais como aplicações financeiras, poupança e outros ati-

1 GASPARINI, Diógenes. Disponibilidade de caixa do poder público. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado Rio de Janeiro, n. 56. Rio de Janeiro: Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, 2002, p. 110.

Aplicação em banco privado - Inadmissibilidade - Permitida a aplicação de recursos de outra natureza em banco não oficial mediante licitação - Constituição Federal, artigo 164, parágrafo 3º

vos”, que, entretanto, “não se confunde com outras verbas existentes, mas já comprometidas com o pagamento de obrigações do ente federativo, como remuneração/salário/subsídio de servidores e faturas emitidas por fornecedores, já empenhadas.

Calcado nesse mesmo entendimento e a par do disposto no citado dispositivo constitucional, o Ministério Público de Contas concluiu que:

Prevalece o entendimento de que as disponibilidades de caixa do preceituado no §3º, do art. 164 da CF, somente admitem depósitos em bancos oficiais, excepcionando tal conceito os recursos públicos já comprometidos com o pagamento de obrigações do ente federativo, como as que integram a folha de pagamento, bem como faturas emitidas por fornecedores e já empenhadas.

Destarte, depreende-se, pois, do exposto, que as disponibilidades de caixa, entendidas como os valores de titularidade do ente público, aplicações financeiras, poupança e outros ativos, somente podem ser depositadas em bancos oficiais.

De outro giro, portanto, excetua-se do conceito de disponibilidade de caixa os valores relativos a salários ou remuneração de servidor, bem como aqueles referentes ao pagamento de fornecedores, cujas faturas já estejam empenhas, e, por esse motivo, não se sujeitam à obrigatoriedade de depósito em banco oficial.

Nesse sentido, o esclarecedor Acórdão nº 718/06, do Tribunal Pleno, de lavra do Ilustre Conselheiro Substituto Sérgio Ricardo Valadares Fonseca, em sede de Consulta:

4) Após as transferências para as contas bancárias individuais de cada servidor, os depósitos referentes à remuneração, ao subsídio, aos proventos ou a quaisquer benefícios dos servidores não constituem disponibilidade de caixa dos entes públicos.

Cumpra mencionar que esse entendimento se encontra em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal trazida à baila pelo *Parquet*:

A **disponibilidade de caixa** é conceito técnico contábil e, evidentemente, **não se confunde com verbas que, segundo os registros contábeis, são destinadas e postas à disposição de terceiros, seja pessoal, fornecedores, etc.**, os quais poderão levantar a quan-

tia à vista ou, dependendo, se se tratar de servidor público, na data correspondente ao pagamento. Portanto, não integram a noção de disponibilidade de caixa, que é exatamente uma diferença entre certos ativos e passivos em que essas verbas são incluídas (Agravamento Regimental na Reclamação nº 3872/DF, Ministro Cezar Peluzo, em 14-12-2005). (sem grifos no original)

**Disponibilidade de caixa não se confunde com depósito bancário de salário, vencimento ou remuneração de servidor público, sendo certo que, enquanto a disponibilidade de caixa se traduz nos valores pecuniários de propriedade do ente da federação, os aludidos depósitos constituem autênticos pagamentos de despesas,** conforme previsto no artigo 13 da Lei 4.320/64" (STF, RE nº 444.056/MG, Ministro Carlos Velloso, julgado em 03-10-2005). (sem grifos no original)

DIREITO CONSTITUCIONAL. DISPONIBILIDADE DE CAIXA. FOLHA DE PAGAMENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS. DEPÓSITO EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PRIVADA. INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO ARTIGO 164, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **O depósito de salário ou de remuneração de servidor público em instituição financeira privada não afronta o artigo 164, § 3º, da Constituição Federal, pois não se enquadra no conceito de disponibilidade de caixa.** Precedentes. Agravamento regimental a que se nega seguimento. (Agravamento Regimental no Agravamento de Instrumento nº 837677/MA, Relatora Min. Rosa Weber, em 03-04-2012) (sem grifos no original)

Fixada a distinção entre disponibilidade de caixa e demais valores pertencentes ao ente da federação e que são passíveis de movimentação financeira, cumpre perquirir acerca da prestação de serviços bancários, se devem ser feitas em instituição financeira oficial ou se podem ser se dar em instituição não oficial.

Nos termos da fundamentação supra, os valores que compõem a disponibilidade de caixa, em consonância com o disposto no art. 164, §3º, da Constituição Federal devem ser depositados em instituição financeira oficial. Todavia, na inexistência de instituição financeira oficial no Município, essa regra pode ser mitigada, e o depósito se dar em instituição financeira privada, precedida a contratação do devido procedimento licitatório.

Essa orientação constou do Acórdão nº 122/09 – Tribunal Pleno, que respondeu à Consulta nº 63650-0/07, de lavra do Conselheiro Substituto Claudio Augusto Kania, nos seguintes termos:

1) conforme constou do Acórdão 718/06 – Pleno pelas razões ali expostas, como regra, a partir de 24/02/2006, data da publicação no Diário da Justiça da decisão liminar proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.578-9,

suspendendo com efeitos futuros (*ex nunc*) a eficácia do § 1.º do art. 4.º, e do art. 29, *caput* e parágrafo único, da Medida Provisória n.º 2.192/70, de 24/08/2001, as disponibilidades de caixa de município não podem ser mantidas no Banco Itaú ou em qualquer outra instituição privada, reafirmando-se o entendimento fixado no Acórdão n.º 78/2006 deste Tribunal, devendo-se, entretanto, ser respeitados os contratos celebrados antes de 24/02/2006;

2) **como regra, nos termos do art. 164, § 3.º, da Constituição da República, as disponibilidades de caixa de município devem ser mantidas em instituições financeiras oficiais, assim entendidas as instituições financeiras que sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista da União ou dos Estados;**

3) **inexistindo agência de instituição financeira oficial no município, deverá ser realizada licitação, nos termos da Lei Federal n.º 8.666/93, para selecionar a instituição financeira em que serão mantidas as disponibilidades financeiras municipais, desde que haja agências de mais de uma instituição financeira privada;**

4) a Lei Federal n.º 4.595/64 foi recepcionada pela Constituição Federal no que tange às exceções do art. 164, § 3.º, serem estabelecidas pelo Banco Central do Brasil, de acordo com a orientação do Conselho Monetário Nacional, o que possibilita o estabelecimento, por aquela autarquia federal, de exceções à regra constitucional do depósito em instituições financeiras oficiais, além da referente à inexistência de agências dessas instituições no município;

5) de acordo com a legislação federal vigente emanada pelo Banco Central do Brasil, é possível às sociedades de economia mista não-bancárias municipais a movimentação de suas disponibilidades em instituições financeiras privadas;

6) são aplicáveis às cooperativas de crédito as exceções previstas na legislação federal para as instituições financeiras privadas, conforme teor da Resolução BACEN n.º 3.442, de 28/02/2007;

7) assiste direito a ente público contratar instituições financeiras para a gestão da folha de pagamentos mediante a oferta de sua exploração econômico-financeira ao mercado por meio de licitação, e desde que respeitada a legislação emanada pelo Banco Central do Brasil, sendo vedada a alienação da folha de pagamentos e observadas as regras contidas na Resolução n.º 3.402/2006 do Banco Central;

8) na hipótese de, por conveniência da administração, pretender-se a instalação de posto de atendimento bancário ou caixas automáticas em imóvel público, estará configurada a permissão de uso de bem público, sempre precedida de licitação;

9) acompanhar as modificações que venham a ser implementadas na legislação federal no que se refere ao objeto da presente consulta é dever da municipalidade que detenha contas em instituições financeiras privadas, decorrente do ônus do gestor em comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos que lhe foram confiados; e

10) está incluído no ônus do gestor comprovar o enquadramento nas exceções previstas na legislação federal, a fim de que o depósito de disponibilidades não seja fato gerador de irregularidades nos processos de contas. (destacamos)

Vale pontuar que esse mesmo entendimento, destacado na transcrição da ementa, já havia constado, também, do Acórdão 718/16, anteriormente mencionado:

2) Como regra, nos termos do art. 164, § 3º, da Constituição da República, as disponibilidades de caixa do Município devem ser mantidas em instituições financeiras oficiais, assim entendidas as instituições financeiras que sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista da União ou dos Estados-membros.

3) Excepcionalmente, inexistindo agência de instituição financeira oficial no Município, poderá ser realizada licitação, nos termos da Lei 8.666/93, para selecionar o banco em que serão mantidas as disponibilidades financeiras municipais.

Da mesma forma, a despeito de a Constituição Federal exigir que o depósito da disponibilidade de caixa se dê em banco oficial, tal situação, por si só, não autoriza a dispensa de licitação, em especial se houver na sede do ente da federação mais de uma instituição financeira oficial. É o que se extrai da pertinente fundamentação contida no Parecer nº 600/18 (fls. 4-5, peça nº 13):

Assim, a luz dos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e eficiência (art. 37, caput e inc. XXI, CR) é inviável a contratação de serviços bancários por dispensa de licitação, mesmo em se tratando da gestão da disponibilidade financeira.

Tendo em vista que bancos oficiais e não oficiais exercem atividade econômica, recebem tratamento de empresa privada e, portanto, a contratação é necessariamente precedida de licitação, sendo incabível a contratação mediante dispensa.

Ademais, embora as disponibilidades de caixa da Administração Pública devam ser mantidas em instituição financeira oficial, por expressa previsão constitucional, fato é que essas entidades também exploram atividade econômica e nessa condição se submetem ao regime jurídico das empresas privadas e ao princípio da livre concorrência (artigos 170, inc. IV e 173, §1º, CR).

O doutrinador Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, São Paulo/SP, Editora Dialética, 14ª edição, 2010, pp. 317 a 319), comenta sobre a inaplicabilidade às entidades exercentes de atividade econômica e à necessidade de atuação exclusiva em favor da Administração Pública:

Tem de reputar-se que a regra do inc. VIII apenas pode referir-se a contratações entre a Administração direta e entidades a ela vinculadas, prestadoras de serviços público (o que abrange tanto as prestadoras de serviço público propriamente ditas como as que dão suporte à Administração Pública).

**A regra não dá guarida a contratações da Administração Pública com entidades administrativas que desempenhem atividade econômica no sentido estrito. Se o inc. VIII pretendesse autorizar contratação direta no âmbito de atividades econômicas, estaria caracterizada inconstitucionalidade.** É que as entidades exercentes de atividade econômica estão disciplinadas pelo art. 173, § 1º, da CF/88. Daí decorre a submissão ao mesmo regime reservado para os particulares. Não é permitido qualquer privilégio nas contratações dessas entidades. Logo, não poderiam ter a garantia de contratar direta e preferencialmente com as pessoas de direito público. Isso seria assegurar-lhes regime incompatível com o princípio da isonomia. Essa solução é indispensável para assegurar a livre concorrência.

(...) apenas podem ser atingidas pelo regime de contratação direta prevista no dispositivo comentado aquelas empresas que prestam serviços ou fornecem bens exclusivamente em favor da Administração Pública. **A exploração empresarial mista, que envolva atividades tanto no mercado institucional como naquele privado, conduz à exclusão da contratação direta fundada no inc. VIII do art. 24.** (sem grifos no original )

Em prosseguimento, denota-se do que foi até aqui exposto que, na exegese do art. 164, §3º, da CF, à exceção dos recursos caracterizados como disponibilidade de caixa, os valores relativos a salários ou remuneração de servidor, bem como aqueles referentes ao pagamento de fornecedores, cujas faturas já estejam empenhas, não se sujeitam à obrigatoriedade de depósito em banco oficial.

Sobre essa questão e a necessidade de que a contratação da instituição financeira se dê mediante procedimento licitatório, cuja escolha da modalidade se insere no poder discricionário do gestor, já houve manifestação desta Corte de Contas, em sede de consulta<sup>2</sup>, cuja ementa e trecho da decisão ora se transcreve:

EMENTA: CONSULTA – VIABILIDADE DA REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO PARA ESCOLHA DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA – PAGAMENTO DE SERVIDORES E FORNECEDORES DO MUNICÍPIO – ESTA CORTE JÁ ADOTOU O POSICIONAMENTO PELA POSSIBILIDADE – INSTRUÇÕES FAVORÁVEIS – PELA POSSIBILIDADE, DESDE QUE SE RESGUARDEM OS DIREITOS DOS SERVIDORES, UMA VEZ QUE SÃO CONSUMIDORES E USUÁRIOS DAS INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS – QUANTO À PRELIMINAR LEVANTADA PELA DIRETORIA DE CONTAS MUNICIPAIS, RELATIVA AO PROCURADOR DO MUNICÍPIO, PROponho QUE O MUNICÍPIO SEJA INCLUÍDO NO PLANO ANUAL DE FISCALIZAÇÃO, PARA FINS DE INSPEÇÃO. Acórdão 53/08 [Processo n. 536255/07].

(...)

No mérito, afirma que é permitido à Administração Pública o pagamento de seus servidores através de entidades bancárias privadas. Contudo, caso o Município entenda conveniente a celebração de um contrato para permitir que instituição financeira específica receba sua folha de pagamento, como no caso da presente consulta, o instrumento celebrado de forma alguma poderá onerar o agente público.

Aduz que o servidor deve poder, antes de tudo, optar por receber seus vencimentos em outra instituição à sua escolha, sem que haja qualquer atraso no depósito desses valores, comparando com quem recebe pelo banco contratado. Frisou também que em hipó-

2 Processo nº 536255/07. Acórdão nº 53/08 – Tribunal Pleno. Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães. Julgado em 24.01.2008.

tese alguma a Administração Pública poderá obrigar ou de qualquer forma coagir o seu agente a manter conta em instituição específica para receber sua remuneração.

Por fim, assegura que o Município poderá promover licitação para escolher a instituição financeira adequada para tais providências. A escolha pela modalidade licitatória apropriada, sendo ato administrativo discricionário, fica a cargo do administrador responsável pela organização do certame. Afirma que compete a ele fazer a análise dos critérios de oportunidade e conveniência. Portanto, a opção pela realização de licitação pública, bem como a escolha de sua modalidade, não pode ser tratada neste processo, pois uma vez que respeite os requisitos legais e não usurpe os princípios de proporcionalidade e razoabilidade não pode sofrer represálias externas.

Portanto, a movimentação financeira de recursos que não se caracterizam como disponibilidade pode ser feita em banco oficial ou não oficial, devendo a contratação necessariamente ser precedida de licitação, cuja escolha da modalidade está inserida no âmbito da discricionariedade da Administração Pública, devendo eleger a opção e definir os critérios que melhor atendam ao interesse público, nos termos da lei.

Face ao exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal Pleno **conheça** da consulta e **responda-a** na forma indicada na fundamentação da presente decisão.

### 3 DA DECISÃO

**VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

**Conhecer** da consulta e **responde-la** na forma indicada na fundamentação da presente decisão.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO e CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

Disponibilidade de caixa  
Aplicação em banco privado - Inadmissibilidade - Permitida a aplicação de recursos de outra natureza em banco não oficial mediante licitação - Constituição Federal, artigo 164, parágrafo 3º

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 5 de julho de 2018 – Sessão nº 21.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
**Conselheiro Relator**

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
**Presidente**

## FOMENTO INDUSTRIAL E EMPRESARIAL

### PARÂMETROS PARA O INCENTIVO MUNICIPAL - ATENDIMENTO À LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - SÚMULA Nº 1 - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, ARTIGO 14, INCISOS I E II

PROCESSO Nº : 611500/16  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MARILÂNDIA DO SUL  
INTERESSADO : PEDRO SERGIO MILESKI  
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

#### ACÓRDÃO Nº 1730/18 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Concessão de incentivos econômicos e fiscais pelos Municípios para a instalação de novas empresas ou ampliação das atividades daquelas já instaladas, com o fim precípuo de aumentar a geração de empregos diretos e indiretos e a arrecadação de tributos. Resposta.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Marilândia do Sul, por seu representante legal à época, Senhor Pedro Sérgio Mileski, por meio do qual faz os seguintes questionamentos<sup>1</sup>:

**Quesito 01.** O município pode repassar dinheiro/pecúnia à indústria ou empresa para custear despesas de aluguel, água e luz, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa ou indústria no âmbito municipal?

**Quesito 02.** O município pode alugar imóvel para ceder o uso por determinado período à indústria ou empresa, como forma de incentivo à instalação ou ampliação?

**Quesito 03.** O município pode proceder à doação de terrenos à indústria ou empresa, como forma de incentivo à instalação ou ampliação?

**Quesito 04.** O município, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa/indústria, pode proceder à doação de imóvel adquirido onerosamente para constituição de parque industrial municipal, ou deve, prévia e obrigatoriamente, proceder à Concessão de Direito Real de Uso do imóvel e somente depois poderá

converter ref. concessão em doação?

**Quesito 05.** O município pode promover a terraplanagem, aterro e drenagem de área para construção civil, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa?

**Quesito 06.** O município pode proceder à doação de materiais a serem aplicados na construção civil como forma de incentivo à instalação ou ampliação de indústria ou empresa?

**Quesito 07.** O município pode promover a extensão de infraestrutura (água, esgoto, luz e vias públicas) até o local de instalação da empresa ou indústria, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa ou indústria?

**Quesito 08.** O município pode conceder a isenção de tributos, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa ou indústria?

**Quesito 09.** O município pode conceder a redução de alíquotas e/ou base de cálculo de tributos, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa ou indústria?

O Parecer Jurídico que instrui o expediente concluiu pela possibilidade de concessão de incentivos econômicos e fiscais a entidade privada com fins lucrativos nestes termos<sup>2</sup>:

1) incentivos para instalação de empresas privadas com fins lucrativos nunca poderão ser feitos em dinheiro, haja vista que a Lei nº 4.320/64, somente permite esta destinação, exclusivamente, nos casos elencados pelo parágrafo único do art. 18 (cobrir diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais; e, pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros materiais), portanto, repasse de dinheiro à indústria ou empresa para custear despesas de aluguel, água e luz é, definitivamente, conduta vedada;

2) é possível ceder imóvel alugado pela administração pública à empresa privada que vise se instalar ou mesmo ampliar suas instalações no município, desde que: a) autorizado em lei especial; b) haja previsão no orçamento ou em seus créditos adicionais; c) atenda às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; e, d) contraprestação da iniciativa privada (ex. geração de emprego e renda);

3) a doação de bens públicos, para ser lícita, necessita de prévia autorização legislativa, prévia avaliação, procedimento licitatório, atendimento do interesse público e desde que com encargos e com cláusula de reversão;

4) a Administração Pública não pode adquirir um bem de forma onerosa (ex. desapropriação) com o intuito precípua de proceder doação à empresa privada a título de incentivo para instalar-se em seu território – conduta vedada pela Lei nº 4.320/64 –, sendo permitido nesta hipótese apenas venda ou locação, portanto, imóvel adquirido onerosamente pelo Município para constituição de parque industrial municipal não pode ser doado à empresa como incentivo econômico, deve, o Poder Público, previamente à pretensa doação, utilizar-se da Concessão de Direito Real de Uso e, uma vez identificado que o incremento na arrecadação da receita pública e a gera-

ção de emprego e renda tenham sido proporcionais aos incentivos concedidos (despesas com a implantação do parque industrial), podrá 'converter', em nome do interesse público, referida concessão em doação, desde que respeitados os critérios alinhavados no item anterior;

5) consoante entendimento do TCE/PR, 'é evidente que se deve preferir a adoção do direito real de uso do bem doado ao particular, pois garante maior proteção ao patrimônio público. Porém, deve ser utilizada a doação com encargos sempre que esta se mostrar mais vantajosa ao Poder Público' – fonte: <http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/doacao-de-imovel-publico-a-particular-deve-ser-avaliada-com-cautela/2273/N>;

6) é possível a Administração Pública realizar serviços de terraplanagem, aterro e drenagem de área para construção civil como incentivo à instalação de empresas, desde que: a) autorizado em lei especial; b) haja previsão no orçamento ou em seus créditos adicionais; c) atenda às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; e, d) contraprestação da iniciativa privada, (ex. geração de emprego e renda);

7) é vedado à Administração Pública proceder à doação de materiais de construção como forma de incentivo à indústria e empresa, haja vista que o material adquirido pelo município integrará o patrimônio da mesma, considerando-se, portanto, futuro bem de capital, que diverge das despesas correntes albergadas pelas subvenções econômicas;

8) A Administração Pública pode realizar promover a extensão de infraestrutura (água, esgoto, luz e vias públicas) até o local de instalação da empresa ou indústria, por se tratar de serviços e atividades essenciais e caso de utilidade pública;

9) as despesas realizadas pelo Poder Público com incentivo a entes privados quanto às isenções fiscais, só podem existir se previstas na Lei Orçamentária votada no exercício anterior;

10) as isenções tributárias e as reduções das alíquotas e/ou das bases de cálculo de imposto somente serão válidas se previstas em lei local – requisitos e condições previamente definidos em lei;

11) a concessão ilícita de benefícios econômicos para empresas privadas de fins lucrativos caracteriza, em tese, prática de atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário e que atentam contra os princípios que regem a Administração Pública.

Pelo Despacho nº 1590/16-GCDA<sup>3</sup>, foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB emitiu a Informação nº 107/16<sup>4</sup>, indicando a existência de decisões acerca do tema, quais sejam a Súmula nº 1 (Protocolo nº 513170/06), o Acórdão nº 1512/06-TP (Consulta nº 425146/05), o Acórdão nº 2760/14-S1C (Tomada de Contas Extraordinária nº 485316/07) e o Acórdão nº 157/07-TP (Denúncia nº 440130/03).

3 Peça 7.

4 Peça 9.

A então Coordenadoria de Fiscalização Municipal – COFIM, por meio da Instrução nº 4857/16<sup>5</sup>, sugeriu que a consulta seja respondida no sentido de que:

a) as subvenções/incentivos/benefícios concedidos pela Administração Pública devem ter como núcleo estruturante a busca/concretização da função social da propriedade e dos bens públicos, tendo o particular (beneficiário) a obrigação de demonstrar à sobeja que cumpriu a função social imposta pela Administração Pública ao receber tais bens/recursos (inteligência do art. 5º, inciso XXIII, art. 170, inciso III; art. 182 e art. 186, todos da Carta-Ápice; Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade e arts. 421 e 2.035, parágrafo único, do Código Civil); b) em adição à conformação constitucional do item precedente, o salto qualitativo para o desenvolvimento a ser implementado pelos municípios, Estados membros, regiões e União começa pela necessidade do Estado brasileiro levar a sério o planejamento de médio e longo prazos (art. 174, § 1º e 2º, da Constituição) e o desenvolvimento regional exigido pelo art. 43 e art. 48, inciso IV, da Carta-Cidadã, implementando o federalismo cooperativo exigido pela Carta Fundamental; c) o projeto de fomento ao desenvolvimento municipal, regional ou nacional deve dimensionar os benefícios públicos a serem obtidos em sua multidimensionalidade: c.1) social; c.2) espacial; c.3) cultural; c.4) política; c.5) econômica e c.6) ambiental (art. 174 e 225, da Carta da República); d) face ao princípio da indisponibilidade do interesse público, a Administração Pública deve avaliar minuciosamente se o interessado apresenta aptidão para receber subvenções, sob os aspectos jurídico, fiscal (inexistência de débito perante a Fazenda Pública e o sistema de seguridade social: art. 12, da Lei nº 8.429/92), técnico e econômico-financeiro, sob pena de configuração de desvio de finalidade e, conseqüentemente, violação ao princípio republicano (art. 1º e 3º, da Carta Fundamental) e a inúmeras normas infralegais, a exemplo das predicadas pelo art. 93, do Decreto-Lei nº 200/67, art. 1º, incisos I a IV, X, do Decreto-Lei nº 201/67 e art. 9º a 12, da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa); e) não basta ao Município criar formalmente projetos de incentivo à instalação e ampliação de empresa ou parque industrial, mas que sirvam eles de veículos/instrumentos efetivos, com critérios objetivos e adequados e metodologia confiáveis, demonstrando o impacto real que os incentivos/benefícios produziram à cidade e aos Municípios, conforme o exige a Constituição e o Estatuto da Cidade, dando concretude ao direito fundamental à cidade sustentável; f) os incentivos para a instalação de empresas privadas com fins lucrativos não podem ser feitos em dinheiro, pois o art. 18, da Lei nº 4.320/64, veda o repasse de dinheiro à indústria ou empresa para custear despesas de aluguel, água e luz; g) não é possível a cessão de imóvel alugado pela Administração Pública a empresa privada que vise se instalar ou ampliar suas instalações no Município, mesmo em existindo autorização em lei específica; previsão no orçamento/créditos adicionais; e esteja ‘conformada’, pela LDO e haja contraprestação da iniciativa privada, por meio da geração de emprego e renda, eis que a Administração Pública estaria incorrendo em despesas de

custeio previamente e somente ao final do Projeto ou do prazo avençado é que teria condições de aferir o cumprimento da função social e da geração ou não das utilidades com as quais se comprometeu, situação esta precária e potencialmente lesiva à Administração Pública; h) em adição à resposta anterior, deve-se preliminarmente fazer uso da concessão de direito real de uso e, após a aferição da implementação das condições e encargos, proceder à doação, sempre mediante prévia autorização legislativa e avaliação; celebrada de forma onerosa; mediante procedimento licitatório; em estrita observância ao interesse público; com previsão de cláusula de retrocessão/reversão ao patrimônio público, caso não cumpridos os encargos (contraprestações assumidas) e com todos os requisitos e cautelas apontadas no itens II e III, da presente; i) a administração pública não pode, de supino, adquirir onerosamente determinado bem pela via da desapropriação e doá-lo a empresa privada a título de incentivo à industrialização/instalação de Parque Industrial, mas, conforme resposta anterior, celebrar escritura pública de concessão de direito real de uso e, uma vez cumpridas as obrigações/encargos pactuados (geração de emprego e renda e cumprimento da função social da propriedade) e em montante/volume proporcional aos incentivos concedidos, podendo convolar a concessão em doação; j) em adição às duas respostas precedentes, deve-se instituir/adotar preliminarmente a concessão de direito real de uso do bem doado ao particular, pois o instrumento oferece maior proteção ao patrimônio público, podendo adotar-se a doação com encargo se esta se mostrar mais vantajosa para o Poder Público, mas ultimar os atos de domínio ao particular apenas após a rigorosa aferição do cumprimento dos encargos e comprovada que a doação cumpriu efetivamente sua função social, nos contornos constitucionais e infraconstitucionais alinhavados na presente consulta (itens II e III); k) é possível à Administração Pública realizar, em fase preparatória/inicial do projeto, serviços de terraplenagem, aterro, drenagem de área para construção civil como meio/instrumento de incentivo à instalação de empresas desde que seja autorizado por lei especial e em caráter geral, ou seja, sem direcionamento a um determinado particular (inteligência do princípio da impessoalidade, igualdade, moralidade, legalidade, etc); que haja previsão orçamentária ou em créditos adicionais; atenda aos limites definidos na LDO e haja contraprestação do beneficiário/subvencionado; l) é vedado à Administração Pública doar materiais de construção como forma de incentivo à indústria e empresa, pois o material integraria o patrimônio privado/particular e não haveria a contraprestação exigida pela Lei nº 4.320/64, incursionando a Administração Pública, nos moldes apresentados na consulta, em desvio de finalidade e prática de ato de improbidade administrativa, conforme apontado no item III, da presente; m) a Administração Pública não deve promover a extensão de infraestrutura (água, esgoto, luz e vias públicas) até o local da instalação da empresa ou indústria específica, pois, mesmo em se tratando de atividades essenciais e de utilidade pública, não pode macular o princípio da igualdade e negar o mesmo benefício a outros interessados e à sua população, evidenciando que prática de tal natureza não pode criar privilégios ou discriminações odiosas; n) as isenções fiscais concedidas a entes privados só podem ser realizadas se previstas em Lei e observassem o princípio da anterioridade tributária e estejam devidamente conformadas às restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a renúncia de receitas; o) as isenções tributárias e as

reduções de alíquotas e/ou de bases de cálculo de imposto somente são válidas se previstas em lei e estejam conformadas à Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a juridicidade das renúncias lícitas de receitas; p) recomenda-se a observância dos demais critérios legais apontados no item III, da presente consulta, destacadamente a desafetação por meio de lei, eis que elenca uma série de normas e parâmetros que não podem ser olvidados para que os benefícios ganhem o cariz da juridicidade (legalidade constitucionalizada); q) recomenda-se a instituição de padrões/critérios objetivos e efetivos de resultados/retornos (metas e resultados) que esses projetos de incentivo à instalação e ampliação de parque industrial devem proporcionar aos municípios, cuja aferição seja pré-condição para a consolidação da titularidade da propriedade cedida no domínio jurídico do particular, pois a criação de padrões, critérios e metodologia de aferição desses impactos na vida dos municípios constitui inovação fundamental, dando concretude à Constituição e ao Estatuto da Cidade (função social da propriedade) e servindo de efetivo instrumento de desenvolvimento municipal, sempre conformados aos princípios que 'informam' e 'conformam' o direito público, especialmente quando se está a tratar da transferência de bem público a particular, que deve passar por escrutínio fático e jurídico rigoroso, tanto em relação à legalidade/juridicidade da transferência da titularidade quanto em relação ao retorno/resultados proporcionados à coletividade municipal; r) em adição à recomendação anterior, com metodologia e critérios adequados para aferição do retorno desses projetos, permite-se não só exigir novos projetos de desenvolvimento econômico de qualidade e melhor elaborados, como permite auditorias por parte deste Tribunal de Contas capazes de aferir objetivamente o que se deveria ter alcançado e o efetivamente obtido.

Por sua vez, a então Coordenadoria de Fiscalização de Transferência e Contratos – COFIT<sup>6</sup> propôs a seguinte resposta:

1. O Município pode repassar dinheiro à Indústria ou Empresa para custear despesas de aluguel, água e luz, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de Empresa ou Indústria no âmbito municipal?

Resposta: Não é possível o incentivo em dinheiro para custeio de despesas de aluguel, água e luz de empresas ou indústrias que pretendem instalar-se no âmbito da municipalidade, eis que, as hipóteses de subvenção em pecúnia restringem-se a dotações para cobrir diferença entre preços de mercado e preços de revenda de gêneros alimentícios ou outros materiais, bem como, ajuda para pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

2. O Município pode alugar imóvel para ceder o uso por determinado período à Indústria ou Empresa, como forma de incentivo à instalação ou ampliação?

Resposta: É possível que o Município alugue imóvel e o ceda para uso por determinado período à Indústria ou Empresa como forma de incentivo à instalação ou ampliação desde que haja previsão

previsão em lei específica, dotação orçamentária, comprovação do interesse público envolvido, seleção impessoal e imparcial dos interessados, verificação sobre as condições de funcionamento da entidade beneficiária e estabelecimento de parâmetros objetivos da contraprestação a fim de comprovar de forma objetiva que a geração de empregos e renda compensará o dispêndio com o aluguel e trará mais benefícios a toda a coletividade beneficiada com a instalação da empresa.

3. O Município pode proceder à doação de terrenos à Indústria ou Empresa, com forma de incentivo à instalação ou ampliação?

Resposta: O Município pode, como forma de incentivo, proceder à doação com encargo de imóvel público à empresa privada que pretenda instalar-se em sua área territorial apenas em hipóteses excepcionais em que não for possível ou mais vantajosa a utilização da concessão real de uso de bens imóveis.

4. O Município, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de Empresa/Indústria, pode proceder à doação de imóvel adquirido onerosamente para constituição de parque industrial municipal, ou deve, previa e obrigatoriamente, proceder à concessão de direito real de uso do imóvel e somente depois poderá converter a concessão em doação?

Resposta: O Município pode proceder doação com encargo de imóvel público adquirido onerosamente, para fins de constituição de parque industrial, apenas em hipóteses excepcionais, eis que, deve ser dada preferência à concessão real de uso de bens imóveis. Se o imóvel foi adquirido por meio de desapropriação por utilidade pública ou interesse social não será possível a doação, pois, neste caso, a lei só admite a venda ou locação.

5. O Município pode promover a terraplanagem, aterro e drenagem de área para construção civil, como forma de incentivo à Instalação ou Ampliação de Empresa?

Resposta: O Município pode promover a terraplanagem, aterro e drenagem de área para construção civil, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa desde que parte integrante de uma política destinada ao desenvolvimento geoeconômico, social e à garantia de uma cidade sustentável.

6. O Município pode proceder à doação de materiais a serem aplicados na construção civil como forma de incentivo à instalação ou ampliação de Indústria ou Empresa?

Resposta: Município não pode proceder à doação de materiais a serem aplicados na construção civil mesmo em se tratando de incentivo à instalação ou ampliação de Indústria ou Empresa na localidade.

7. O Município pode promover a extensão de infraestrutura (água, esgoto, luz e vias públicas) até o local de instalação da Empresa ou Indústria, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa ou indústria?

Resposta: A realização de obras de infraestrutura (água, esgoto, luz e vias públicas) como forma de incentivo à instalação de empresa ou indústria na municipalidade desde que parte integrante de uma política pública impessoal e destinada ao desenvolvimento geoeconômico, social e à garantia de uma cidade sustentável, não é vedada.

8. O Município pode conceder à isenção de tributos, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de Empresa ou Indústria?

Resposta: O Município pode conceder isenção de tributos como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa ou indús-

tria desde que haja lei específica local prevendo as condições e requisitos para o seu recebimento, tributos a que se aplica e prazo de duração, bem como, desde que respeitadas as restrições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal acerca da renúncia de receitas.

9. O Município pode conceder a redução de alíquotas e/ou base de cálculo de tributos, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de Empresa ou Indústria?

Resposta: O Município pode conceder a redução de alíquotas e ou base de cálculo como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa ou indústria desde que haja lei específica local prevendo as condições e requisitos para o seu recebimento, tributos a que se aplica e prazo de duração, bem como, desde que respeitadas as restrições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal acerca da renúncia de receitas.

Já o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, pelo Parecer nº 2761/17<sup>7</sup>, opinou pela resposta à consulta nestes termos:

**Questão 01:** “é vedado o repasse de recursos públicos para empresa privada para fins de despesas de custeio, como aluguel, água e luz, em razão do disposto no art. 18, parágrafo único, da Lei nº 4.320/1964.”

**Questão 02:** “a cessão à iniciativa privada de apartamento alugado pelo Poder Público caracterizaria hipótese de concessão indireta de subvenção econômica para o pagamento de despesas de custeio de empresa privada, o que é vedado pelo art. 18, parágrafo único, da Lei nº 4.320/1964.”

**Questão 03:** “o incentivo à instalação ou ampliação de indústria ou empresa deverá ser realizado, como regra, através da concessão de direito real de uso, admitida apenas excepcionalmente a doação com encargo, cabendo ao gestor, em qualquer hipótese, observar os requisitos e exigências fixados pelo TCE-PR na Súmula nº 1 e no Acórdão nº 5330/13 – Tribunal Pleno.”

**Questão 04:** “o imóvel adquirido onerosamente pelo Poder Público poderá ser objeto de concessão de direito real de uso para a constituição de parque industrial, sendo a doação com encargos medida excepcional e apenas legitimada se observadas as exigências da Súmula nº 1 e do Acórdão nº 5330/13 – Tribunal Pleno, ambos do TCE-PR, exceto em caso de imóvel desapropriado por utilidade pública ou interesse social, hipóteses em que a doação é vedada por lei (art. 5º, §1º, do Decreto-Lei nº 3.365/41 e art. 4º da Lei nº 4.132/62).”

**Questão 05:** “não existe óbice legal à realização de terraplanagem, aterro e drenagem em imóvel privado como mecanismo de fomento ao desenvolvimento econômico local, desde os particulares beneficiados sejam escolhidos de maneira objetiva e impessoal e desde que sejam satisfeitos os requisitos previstos no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal: autorização por lei específica, condicionamento do benefício ao atingimento de objetivos de caráter público, observância das condições da LDO, estar prevista no orçamento anual ou em créditos adicionais.”

**Questão 06:** “é vedada a doação de materiais de construção civil a empresas privadas por afronta ao art. 21 da Lei nº 4.320/64.”

**Questão 07:** “a extensão de infraestrutura mínima de serviços públicos (água, esgoto, luz e vias públicas) para o atendimento das demandas de cidadãos e empresas constitui obrigação municipal, e não atividade de fomento em sentido estrito, sendo possível a instituição de contribuição de melhoria quando as obras públicas eventualmente empreendidas promovam valorização imobiliária, nos termos disciplinados pelo Código Tributário Nacional e pelo Decreto-Lei nº 195/67.”

**Questões 08 e 09:** “é legítima a concessão de isenção tributária, redução de alíquotas ou modificação da base de cálculo de tributos pelos Municípios, como forma de incentivo à atividade econômica, desde que observados os seguintes requisitos: (i) previsão em lei específica (art. 150, §6º, da Constituição), que defina objetivamente as condições e requisitos para a sua concessão (art. 176 do CTN); (ii) previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 165, §2º, da Constituição); (iii) estimativa de impacto orçamentário-financeiro da isenção no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes (art. 14, caput, da LRF); (iv) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não prejudicará o atingimento das metas de resultados fiscais definidas na LDO ou demonstração de que foram adotadas medidas de compensação que assegurarão aumento de receita (art. 14, I e II, da LRF).”

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta proposta, para respondê-la em tese, afastando da presente análise eventual situação fática de fundo.

O Município de Marilândia do Sul formulou questionamentos visando a obter orientações desta Corte a respeito da concessão de incentivos econômicos e fiscais pelos Municípios para a instalação de novas empresas ou ampliação das atividades daquelas já instaladas, com o fim precípuo de aumentar a geração de empregos diretos e indiretos e a arrecadação de tributos.

Conforme informado nos autos<sup>8</sup>, o Tribunal possui os seguintes precedentes que tangenciam a matéria aqui versada:

**Súmula nº 01**

**Órgão Colegiado de Origem:** Tribunal Pleno

**Autuação do Projeto de Enunciado de Súmula:** Protocolo nº 513170/06

**Relator:** Conselheiro Artagão de Mattos Leão

**Enunciado:** “Preferência pela utilização da Concessão de Direito Real Uso, em substituição a maioria das alienações de terrenos públicos, em razão de sua vantajosidade, visando fomentar à atividade econômica, observada prévia autorização legislativa e licitação na modalidade concorrência, exceto nos casos previstos no art. 17, inciso I, alínea “f” da Lei nº. 8.666/93. Caso o bem não seja utilizado para os fins consignados no contrato pelo concessionário, deverá reverter ao patrimônio público.”

**Acórdão Nº 1512/06 - Tribunal Pleno**

**Processo n.º:** 425146/05

**Interessado:** MUNICÍPIO DE MATELÂNDIA

**Assunto:** CONSULTA

**Relator:** AUDITOR JAIME TADEU LECHINSKI

**Ementa:** Consulta sobre acordos judiciais, ajuda pecuniária para empresas privadas, lei anterior em conflito com a LRF, doação de terrenos, incentivo por meio de pagamento de aluguéis de barracões industriais. Resposta nos termos da instrução da DCM e do parecer ministerial. Pelo não conhecimento do último item, sobre aluguel de barracões, por tratar-se de caso concreto

**Acórdão: 2760/2014**

**Processo:** 485316/2007

**Colegiado:** Primeira Câmara

**Assunto:** TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA

**Entidade:** MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

**Relator:** JAIME TADEU LECHINSKI

**EMENTA:** Tomada de Contas Extraordinária em decorrência de aprovação do Relatório de Auditoria nº 004/06. Município de Francisco Beltrão. Exercícios financeiros de 1995 a 2005. 3.1 – DA AQUISIÇÃO DA ÁREA DESTINADA À CONSTRUÇÃO DO FRIGORÍFICO MEDIANTE DOAÇÃO. LEI MUNICIPAL Nº 2323/95. Pagamento de correção monetária e juros com base na Taxa de Referência. Cumprimento de decisão judicial. Sem responsabilização pecuniária. 3.1.1 – DA DOAÇÃO DA ÁREA A EMPRESA GOMES & SIMÕES LTDA, DA EXECUÇÃO IRREGULAR DE CONVÊNIO FEDERAL. LEI MUNICIPAL Nº 2346/95 E EXECUÇÃO DE CONVÊNIO FEDERAL. Convênio Federal de competência exclusiva do órgão de controle externo federal. Vedação dos artigos 54 e 55, da CF/88, aplicada exclusivamente à relação do agente político com a empresa privada. Doação. Lei Federal nº 8.666/93, em seu artigo 17, inciso I, alínea B, suspenso pela ADIN 927-3. Jurisprudência Irresoluta. Sem responsabilização pecuniária. 3.1.2 – DA INDENIZAÇÃO IRREGULAR DE BENFEITÓRIAS A EMPRESA GOMES & SIMÕES LTDA. LEI MUNICIPAL Nº 2706/98. Cumprimento de Acordo Judicial.

Aprovação Legislativa. Comissão de Avaliação composta por cinco profissionais. Valores compatíveis. Dação em pagamento. Sem responsabilização pecuniária. 3.2 – DOS FATOS APONTADOS NO PARECER Nº 12572/02 DO MPJTC REF. (FLS. 2992 Letra “b”) PROTOCOLO Nº 7490-8/01 JUNTADO AO PROCESSO. Devolução de valor multa à empresa privada, aplicada em decorrência do atraso na execução do objeto. Princípio do Formalismo Moderado. Devolução de Valores para garantir o adimplemento do objetivo principal. Sem responsabilidade pecuniária. 3.3 – DAS CONCESSÕES

DE BARRACÕES INDUSTRIAIS SEM LICITAÇÃO. Programa de Industrialização Municipal. Cláusulas Uniformes. Critérios préestabelecidos. Concessões indistintas. Sem responsabilização pecuniária. 3.4 – DAS DOAÇÕES IRREGULARES DE RECURSOS FINANCEIROS. Autorização Legislativa. Amparo em Lei Municipal. Programa de Industrialização Municipal. Ato não passível de restituição na esfera administrativa. Sem responsabilização pecuniária. 3.5 – DAS DOAÇÕES IRREGULARES DE ÁREAS MUNICIPAIS. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927-3. Preferência pela Concessão de Direito Real de Uso. Inteligência da Súmula nº 01/2006. Doação. Lei Federal nº 8.666/93, em seu artigo 17, inciso I, alínea B, suspenso pela ADIN 927-3. Jurisprudência Irresoluta. Sem responsabilização pecuniária. 3.5.1 – LEI MUNICIPAL Nº 2362/95 QUE ALTERA REDAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 2344/95 – LOTE URBANO Nº 09 QUADRA Nº 353-A – 688,50 M2- REGISTRO DE IMÓVEL MATRÍCULA Nº 19587 1º OFÍCIO – BENEFICIÁRIO: CHIAPETTI & CHIAPETTI LTDA. Falta de comprovação do cumprimento dos encargos. Área doada foi oferecida como pagamento de dívidas junto ao INSS da empresa beneficiária. Responsabilidade solidária de JOÃO BATISTA ARRUDA E DEONI CARLOS DOS SANTOS. Devolução de recursos devidamente corrigidos. Pela procedência parcial da presente tomada de contas extraordinárias.

**Acórdão: 157/2007**

**Processo: 440130/2003**

**Colegiado: Tribunal Pleno**

**Assunto: DENÚNCIA**

**Relator: NESTOR BAPTISTA**

EMENTA: DENÚNCIA – IRREGULARIDADES NO PAGAMENTO DE ALUGUEL DE IMÓVEL PELA PREFEITURA EM FAVOR DE EMPRESA PRIVADA – INEXISTÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA AUTORIZATIVA – PROCEDÊNCIA PARCIAL RESPONSABILIZAÇÃO DO DENUNCIADO PELO RESSARCIMENTO DOS VALORES

Passo, pois, a enfrentar as dúvidas suscitadas.

1. “O município pode repassar dinheiro/pecúnia à indústria ou empresa para custear despesas de aluguel, água e luz, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa ou indústria no âmbito municipal?”

No que diz respeito a esse quesito, as manifestações da assessoria jurídica do consulente, das unidades técnicas e do órgão ministerial foram convergentes no sentido de que, com exceção dos casos previstos no art. 18, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964, é vedado o repasse de dinheiro a empresas privadas.

De acordo com a Lei Federal nº 4.320/1964, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas constituem subven-

ções, as quais são classificadas em sociais – concedidas a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa – e econômicas – concedidas a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril<sup>9</sup>.

Em seu art. 18, a lei disciplina a concessão de subvenção econômica nestes termos:

Art. 18. Art. 18. A cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não, far-se-á mediante subvenções econômicas expressamente incluídas nas despesas correntes do orçamento da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal.

Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:

- a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;
- b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Depreende-se desse dispositivo que as subvenções econômicas prestam-se a cobrir déficits de manutenção de entidades da administração pública indireta, tendo a lei incluído nessa categoria de despesa também as dotações destinadas à cobertura da diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais e ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Logo, o repasse de dinheiro em favor de entidade privada com fins lucrativos apenas se legitima nos casos definidos no art. 18, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964.

9 “Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:  
(...)”

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.”

Desse modo, conclui-se, em conformidade com a instrução processual, que é vedada a concessão de subvenção em pecúnia para fins de custeio de despesas de aluguel, água e luz de empresa privada como forma de incentivo à sua instalação ou à ampliação de suas atividades.

2. “O município pode alugar imóvel para ceder o uso por determinado período à indústria ou empresa, como forma de incentivo à instalação ou ampliação?”

O parecer jurídico que instrui a presente consulta afirmou ser possível a cessão de imóvel alugado pela Administração Pública a empresa privada que vise a instalar-se ou a ampliar suas instalações, desde que:

a) autorizado em lei especial; b) haja previsão no orçamento ou em seus créditos adicionais; c) atenda às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; e, d) contraprestação da iniciativa privada, (ex. geração de emprego e renda).

A COFIT corroborou tais conclusões e, assentando não vislumbrar a existência de impedimento legal, ressaltou a imprescindibilidade de

previsão em lei específica, dotação orçamentária, comprovação do interesse público envolvido, seleção impessoal e imparcial dos interessados, verificação sobre as condições de funcionamento da entidade beneficiária e estabelecimento de parâmetros objetivos da contraprestação a fim de comprovar de forma objetiva que a geração de empregos e renda compensará o dispêndio com o aluguel e trará mais benefícios a toda a coletividade beneficiada com a instalação da empresa.

Já a COFIM manifestou-se contrariamente, argumentando que

a Administração Pública estaria incorrendo em despesas de custeio previamente e somente ao final do Projeto ou do prazo avençado é que teria condições de aferir o cumprimento da função social e da geração ou não das utilidades com as quais se comprometeu, situação esta precária e potencialmente lesiva à Administração Pública.

Da mesma forma, o Ministério Público de Contas opinou pela impossibilidade de cessão de imóvel alugado e acrescentou que a conduta “caracterizaria hipótese de concessão indireta de subvenção econômica para o paga-

mento de despesas de custeio de empresa privada, o que é vedado pelo art. 18, parágrafo único, da Lei nº 4.320/1964”.

Não obstante as manifestações da COFIM e do órgão ministerial, tenho, em consonância com o opinativo do Município consulente e da COFIT, que inexistente óbice legal à transferência de uso, em favor de empresa privada, de imóvel alugado pela Administração Pública para fomento da atividade industrial ou empresarial.

O raciocínio defendido pelo Ministério Público de Contas, apesar de pertinente, não se sustenta.

De fato, a detida análise da situação conduz à ilação de que a transferência do uso de imóvel locado acaba indiretamente caracterizando subvenção, já que os custos não despendidos com o pagamento de aluguéis geram economia no orçamento da empresa, que pode utilizar-se dessa reserva para fazer frente a outras despesas, inclusive de custeio.

À idêntica conclusão, entretanto, chegar-se-ia ao examinar-se a fundo toda e qualquer forma de incentivo estatal, pois, a rigor, todas acabam repercutindo positivamente nas finanças das empresas beneficiadas.

Com efeito, embora a lei não autorize o repasse de dinheiro ou a concessão de auxílio para investimentos, outras modalidades de fomento – como, por exemplo, a concessão de benefício fiscal – também aliviam o caixa das empresas privadas, permitindo, assim, que o recurso poupado seja utilizado em despesas diversas, sejam elas correntes ou de capital.

Contudo, a despeito da inexistência de impeditivo legal, a locação de imóvel para transferência de uso a entidade particular, dentro de uma política de incentivo à instalação de indústrias e empresas ou à ampliação das já instaladas, deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Além disso, a par da necessária seleção impessoal e imparcial dos interessados, deve ser exigida contraprestação da empresa beneficiária, mediante, por exemplo, a geração de empregos e renda. De se salientar, na linha defendida pela COFIT, a importância do estabelecimento de parâmetros objetivos de contraprestação, a fim de verificar-se, igualmente de forma objetiva, se essa modalidade de incentivo apresenta-se suficientemente vantajosa em face do dispêndio a ser assumido pela Administração Pública com o contrato de locação.

3. “O município pode proceder à doação de terrenos à indústria ou empresa, como forma de incentivo à instalação ou ampliação?”

Nesse ponto, o setor jurídico do Município consulente sublinhou o posicionamento já firmado pelo Tribunal (Acórdão nº 5530/13-TP<sup>10</sup>) de que deve ser dada preferência à concessão de direito real de uso, sem, contudo, excluir a possibilidade de utilização da doação para viabilização do desenvolvimento econômico.

A COFIM, a COFIT e o Ministério Público de Contas manifestaram-se pela necessidade de dar preferência à concessão de direito real de uso, sendo a doação com encargos admitida apenas de forma excepcional.

A questão já está há tempos pacificada no âmbito desta Corte. Efetivamente, a Súmula nº 1, aprovada por meio do Acórdão nº 1865/06-TP<sup>11</sup>, enfatizou a preferência pela utilização da concessão de direito real de uso, assim dispondo:

Preferência pela utilização da Concessão de Direito Real Uso, em substituição a maioria das alienações de terrenos públicos, em razão de sua vantajosidade, visando fomentar à atividade econômica, observada prévia autorização legislativa e licitação na modalidade concorrência, exceto nos casos previstos no art. 17, inciso I, alínea ‘f’ da Lei nº. 8.666/93. Caso o bem não seja utilizado para os fins consignados no contrato pelo concessionário, deverá reverter ao patrimônio público.

10 Consulta nº 99793/11, unânime: Conselheiros Nestor Baptista – relator, Fernando Augusto Mello Guimarães, Caio Marcio Nogueira Soares, Ivan Lelis Bonilha e José Durval Mattos do Amaral e Auditor Ivens Zschoerper Linhares.

11 Súmula nº 513170/06, unânime: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão – relator, Henrique Naigeboren, Fernando Augusto Mello Guimarães e Caio Marcio Nogueira Soares e Auditor Jaime Tadeu Lechinski.

Outros julgados seguiram essa orientação, inclusive reafirmada no âmbito da Consulta nº 99793/11, que, detalhando mais a matéria debatida, restou respondida nestes termos (Acórdão nº 5330/13-STP<sup>12</sup>):

(i) a preferência pela concessão real de uso de imóveis públicos é vantajosa pela proteção ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público; (ii) a doação com encargos pode ser utilizada apenas em hipóteses excepcionais, quando constatada a impossibilidade ou a não vantajosidade da concessão real de uso; (iii) tanto a doação com encargos quanto a concessão real de uso, devem ser precedidas de licitação; (iv) no caso de doação com encargos o edital da licitação deverá prever os encargos, o prazo para cumprimento, cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato; e, por fim (v) necessidade de fixação de políticas públicas orientando e garantindo o cumprimento do fim pretendido com o imóvel.

Pelo Acórdão nº 2218/14-STP<sup>13</sup>, proferido na Consulta nº 639388/10, o Tribunal reiterou essas mesmas diretrizes.

De se destacar que tais decisões foram tomadas com observância do quórum qualificado de que tratam o art. 115 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005<sup>14</sup> e o art. 434 do Regimento Interno<sup>15</sup>, inexistindo, neste momento, motivos para alteração de entendimento.

12 Unânime: Conselheiros Nestor Baptista – relator, Fernando Augusto Mello Guimarães, Caio Marcio Nogueira Soares, Ivan Lelis Bonilha e José Durval Mattos do Amaral e Auditor Ivens Zschoerper Linhares.

13 Por maioria qualificada: Conselheiros Nestor Baptista – relator, Fernando Augusto Mello Guimarães, Caio Marcio Nogueira Soares, Ivan Lelis Bonilha e José Durval Mattos do Amaral e Auditor Ivens Zschoerper Linhares. O Auditor Cláudio Augusto Kania votou pela não resposta à consulta.

14 “Art. 115. Quando exigido o quorum qualificado para a deliberação, será necessária, para a instalação da sessão, a presença de, pelo menos 4 (quatro) Conselheiros efetivos, além do Presidente e para a aprovação da matéria, o voto favorável de, no mínimo, 3 (três) Conselheiros efetivos.”

15 “Art. 434. Quando exigido o quorum qualificado para a deliberação, será necessária, para a instalação da sessão, a presença de pelo menos 4 (quatro) Conselheiros efetivos, além do Presidente e para a aprovação da matéria, o voto favorável de, no mínimo, 3 (três) Conselheiros efetivos.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no art. 115, da Lei Complementar nº 113/2005, e do caput, o quorum qualificado será exigido no julgamento de:

(...)

b) projeto de enunciado de Súmula;

(...)

e) resposta com força normativa em processo de Consulta, nos termos do art. 316.”

Vale frisar que o mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927, em que se discute a constitucionalidade, dentre outros dispositivos, do art. 17, inciso I, alínea “b” da Lei Federal nº 8.666/1993<sup>16</sup>, ainda não foi julgado, prevalecendo, por ora, a medida liminar deferida pelo Supremo Tribunal Federal<sup>17</sup>, que conferiu interpretação conforme à Constituição Federal, para que a expressão “permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo” tenha aplicação somente no âmbito da União.

Dessa forma, prevalece, por ora, a possibilidade de doação de bens imóveis a particulares nas esferas estaduais e municipais.

4. “O município, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa/indústria, pode proceder à doação de imóvel adquirido onerosamente para constituição de parque industrial municipal, ou deve, prévia e obrigatoriamente, proceder à Concessão de Direito Real de Uso do imóvel e somente depois poderá converter ref. concessão em doação?”

Quanto ao tema, o parecer jurídico juntado com a inicial expôs que, tratando-se de desapropriação para constituição de parques industriais, os bens não poderão ser objeto de doação, pois a Lei Federal nº 4.132/1962 e o

16 “Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

(...)

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo; ([Vide Medida Provisória nº 335, de 2006](#))

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f e h; ([Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007](#))

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas “f”, “h” e “i”; ([Redação dada pela Medida Provisória nº 458, de 2009](#))

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i; ([Redação dada pela Lei nº 11.952, de 2009](#))”

17 ADI 927 MC/RS – Tribunal Pleno – Rel. Min. Carlos Velloso – j. 03/11/1993 – DJ 11/11/1994.

Decreto-Lei nº 3.365/1941 admitem somente a sua venda ou a sua locação. Entretanto, mesmo não sendo permitida a doação de plano, o parecerista reputou possível a doação desses bens, atendidos os seguintes critérios:

- a) o Poder Público deverá, inicialmente, optar pela Concessão de Direito Real de Uso mediante realização de procedimento licitatório previamente autorizado em lei específica;
- b) dentro do prazo determinado pela Administração para a concessão, os gastos públicos com a instalação ou ampliação do parque industrial deverão ser proporcionais aos benefícios angariados (ex. incremento na receita pública, geração de emprego e renda) com a instalação da empresa ou empresas; e,
- c) doação com autorização legislativa, onerosa (ex. manutenção de empregos) e com cláusula de reversão.

A COFIM expressou entendimento análogo, aduzindo que, no caso de aquisição de bem pela via da desapropriação, o Poder Público deve primeiramente optar pela concessão de direito real de uso e, somente após cumpridas as obrigações pactuadas, convolá-la em doação.

Também a COFIT e o órgão ministerial manifestaram-se, uma vez mais, pela preferência à concessão de direito real de uso, constituindo a doação com encargos medida excepcional. Salientaram, entretanto, que, no caso de imóvel desapropriado por utilidade pública ou interesse social, a doação é vedada por lei.

Pois bem.

Como visto no tópico anterior, o Tribunal já assentou que o Poder Público deve dar preferência à concessão de direito real de uso, sendo admitida a doação com encargos somente em hipóteses excepcionais.

Contudo, se o imóvel tiver sido desapropriado por utilidade pública ou interesse social, o tratamento é diverso, porquanto, nesses casos, a lei não permite que o bem seja objeto de doação.

Efetivamente, o Decreto-Lei nº 3.365/1941, ao considerar de utilidade pública a desapropriação destinada à construção ou à ampliação de distritos

industriais, estabelece que, após o loteamento das áreas necessárias à instalação de indústrias e atividades correlatadas, os respectivos lotes deverão ser revendidos ou locados a empresas previamente qualificadas:

Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

(...)

i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;

(...)

§ 1º - A construção ou ampliação de distritos industriais, de que trata a alínea i do caput deste artigo, inclui o loteamento das áreas necessárias à instalação de indústrias e atividades correlatas, bem como a revenda ou locação dos respectivos lotes a empresas previamente qualificadas.

No mesmo diapasão, a Lei Federal nº 4.132/1962, que define os casos de desapropriação por interesse social, restringe as formas de transferência de domínio e posse do bem desapropriado à venda e à locação:

Art. 2º Considera-se de interesse social:

I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;

(...)

Art. 4º Os bens desapropriados serão objeto de venda ou locação, a quem estiver em condições de dar-lhes a destinação social prevista.

Se as leis de regência do instituto da desapropriação por utilidade pública e por interesse social limitam a sua destinação à venda e à locação, afastada está, por exclusão, a possibilidade de o Poder Público dispor por doação dos bens desapropriados nessas hipóteses.

A interpretação que ora se propõe encontra guarida na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Confira-se:

DESAPROPRIAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO MUNICIPAL DECLARATORIO DE UTILIDADE PÚBLICA E INTERESSE SOCIAL DE IMÓVEL URBANO, DESTINADO A AMPLIAÇÃO DO PARQUE INDUSTRIAL DO MUNICÍPIO, COM A DOAÇÃO DO LOTE DO BEM EXPROPRIADO A EMPRESAS PARTICULARES E PARA

CONSTRUÇÃO DE CONJUNTOS HABITACIONAIS. OFENSA DO ART. 153, PARAGRAFO 22, DA CONSTITUIÇÃO, E NEGATIVA DE VIGENCIA DA LEI N. 4132/1962, ART. 4.. PRECEDENTES DO STF, NOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS N.S 78.229, 84.638 E 76.296. NÃO É POSSIVEL EXPROPRIAR IMÓVEL, URBANO OU RURAL, MESMO SE FOR PARA AMPLIAÇÃO DE PARQUE INDUSTRIAL, DOANDO-SE, A SEGUIR, NO TODO OU EM PARTE, A GLEBA A PARTICULARES, A FIM DE ESSES, AI, LOCALIZAREM SUA INDUSTRIA. NA DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL, ADMITE-SE, TÃO SÓ, A VENDA OU A LOCAÇÃO DO BEM EXPROPRIADO, NÃO, PORÉM, A DOAÇÃO, EM FACE DA EXPRESSA DISPOSIÇÃO DO ART. 4., DA LEI N.4132/1962. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO, PARA CONCEDER O MANDADO DE SEGURANÇA E ANULAR O ATO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.<sup>18</sup>  
ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. DOAÇÃO A PARTICULAR. ILEGALIDADE. LEI N. 4.132/62, ART. 4. A TEOR DO DISPOSTO NO ART. 4. DA LEI N. 4.132/62, NULA E A DOAÇÃO FEITA A PARTICULAR DE BEM DESAPROPRIADO POR INTERESSE SOCIAL, AINDA QUE SE DESTINE A IMPLANTAÇÃO DE INDUSTRIA.  
IMPORTA EM LESIVIDADE AO PATRIMONIO PUBLICO A CESSÃO DE BEM NA HIPOTESE ACIMA INDICADA.  
AÇÃO POPULAR JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.  
RÉCURSO PARCIALMENTE PROVIDO.<sup>19</sup>

Idêntico entendimento é adotado pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul:

CONSULTA (ART. 37, INCISO IX, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 048/90 E ART. 21, INCISO XVI, DA LEI COMPLEMENTAR 160/2012). (...) IMÓVEIS OBJETO DE DOAÇÃO NÃO PODEM TER SIDO DESAPROPRIADOS DE PARTICULARES PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, SENDO POSSÍVEL, NESSE CASO, APENAS E TÃO SOMENTE A VENDA E LOCAÇÃO, NOS TERMOS DO ART. 4º, CAPUT LEI Nº 4.132/62, ARTIGO 5º, ALÍNEA 'I', § 1º, DO DECRETO LEI Nº 3.365/41 E SEGUINDO A JURISPRUDÊNCIA DO STF (RE 93308 E RE 78229).<sup>20</sup>

Assim, diante das limitações impostas pela lei e em consonância com a jurisprudência mencionada, conclui-se que os bens imóveis desapropriados por utilidade pública ou interesse social não podem ser doados a particulares como forma de incentivo à instalação ou à ampliação de indústrias.

18 RE 93308/PR – Primeira Turma – Rel. Min. Néri da Silveira – j. 21/05/1985 – DJ 11/10/1985.

19 REsp 55723/MG – Primeira Turma – Rel. Min. Cesar Asfor Rocha – j. 15/02/1995 – DJ 13/03/1995.

20 Processo TC/1498/2014 – Tribunal Pleno – Rel. Cons. Iran Coelho das Neves – j. 08/05/2015.

5. “O município pode promover a terraplanagem, aterro e drenagem de área para construção civil, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa?”

Acerca desse quesito, a Procuradoria Jurídica do Município consulente apontou que a prestação de serviços de terraplanagem, aterro e drenagem de área para construção civil como incentivo à instalação ou à ampliação de empresa pode ser considerada espécie de subvenção econômica e, portanto, legalmente permitida, com a observância dos requisitos impostos a todas as subvenções econômicas: a) autorização em lei especial, b) a empresa deve apresentar boas condições financeiras e comprovar sua capacidade jurídica e sua regularidade fiscal, c) atendimento às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e d) previsão no orçamento ou em seus créditos adicionais, além da contraprestação da iniciativa privada, como, por exemplo, geração de emprego e renda.

A COFIM entendeu possível a realização desses serviços, desde que em fase preparatória ou inicial do projeto de incentivo. Em adição às condições já citadas pelo suscitante, a unidade técnica ressaltou a necessidade de que seja autorizada por lei em caráter geral, ou seja, sem direcionamento a determinado particular.

Já a COFIT acentuou que a execução de terraplanagem, aterro e drenagem somente é permitida em área pertencente ao Município destinada à constituição de parque industrial compreendido em programa específico de governo e se realizada de forma impessoal. Por esse motivo reputou inadmissível a sua execução em terreno particular, pois isso redundaria em indevido direcionamento.

O Ministério Público de Contas, a seu turno, concluiu que não existe óbice legal à realização desse tipo de serviço em imóvel privado, contanto que os beneficiados sejam escolhidos de maneira objetiva e impessoal e que sejam satisfeitos os requisitos previstos no art. 26 da Lei de Responsabilidade

Fiscal<sup>21</sup>. Destacou, ainda, que “tais atividades não podem ser direcionadas a beneficiar particulares específicos, sob pena de potencial caracterização de ato de improbidade administrativa” (art. 9º, inciso IV, da Lei Federal nº 8.429/1992<sup>22</sup>).

Pois bem.

A execução, pelo Município, de serviços de terraplanagem, aterro e drenagem com vistas a incentivar a instalação de empresas ou a ampliação da atividade de empresas já instaladas não encontra vedação legal.

Também não há óbice a que essas atividades sejam realizadas em imóvel privado. Entretanto, nessa hipótese, cabe à Administração Pública adotar as cautelas e medidas necessárias a impedir eventual direcionamento do benefício em favor de particular determinado, mostrando-se apropriada, para tanto, a realização de procedimento objetivo e impessoal para escolha das empresas a serem beneficiadas.

Em vista disso, para que a execução desses serviços seja legítima, devem ser observados os seguintes requisitos: a) autorização por lei específica, b) atendimento às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, c) previsão no orçamento ou em seus créditos adicionais, d) exigência de contrapartida do beneficiário, por meio da geração de emprego e renda, e e) disponibilização em caráter geral, mediante a realização de procedimento objetivo e impessoal para escolha dos beneficiários.

21 “Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.”

22 “Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;”

6. “O município pode proceder à doação de materiais a serem aplicados na construção civil como forma de incentivo à instalação ou ampliação de indústria ou empresa?”

As manifestações do setor jurídico do Município consulente, das unidades técnicas e do Ministério Público de Contas, no sentido de que o Poder Público não pode proceder à doação de materiais de construção civil a particulares para fomento da atividade industrial ou empresarial, devem ser encampadas.

É que a doação desses materiais, a teor do disposto no art. 12, § 4º, da Lei Federal nº 4.320/1964<sup>23</sup>, pode ser classificada como investimento e a concessão de auxílio para investimentos que passem a compor o patrimônio de entidades privadas com fins lucrativos é expressamente proibida pelo art. 21 da mesma lei:

Art. 21. A Lei de Orçamento não consignará auxílio para investimentos que se devam incorporar ao patrimônio das empresas privadas de fins lucrativos.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se às transferências de capital à conta de fundos especiais ou dotações sob regime excepcional de aplicação.

Nesse viés, vale a lição de Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior<sup>24</sup>, para quem “seria descabido ao Poder Público concorrer para o aumento do patrimônio das empresas de fins lucrativos, com transferências de recursos que se originam de fontes públicas de receita”.

Portanto, em consonância com os dispositivos legais acima mencionados, é defesa a doação de materiais de construção civil para empresa privada.

23 “Art. 12. (...)

§ 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.”

24 A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal. 34. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 53.

7. “O município pode promover a extensão de infraestrutura (água, esgoto, luz e vias públicas) até o local de instalação da empresa ou indústria, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa ou indústria?”

O parecer jurídico apresentado pelo suscitante entendeu possível que o Município execute a ampliação de infraestrutura como forma de incentivo industrial, “por se tratar de serviços ou atividades essenciais e, acima de tudo, considerado caso de utilidade pública”.

A COFIM, por sua vez, concluiu que a Administração Pública não deve promover a extensão da infraestrutura até o local de instalação de empresa específica, pois “não pode macular o princípio da igualdade e negar o mesmo benefício a outros interessados e à sua população”.

A COFIT ressaltou que a realização de obras de infraestrutura não é vedada, “desde que parte integrante de uma política pública impessoal e destinada ao desenvolvimento geoeconômico, social e à garantia de uma cidade sustentável”.

Já o Ministério Público de Contas sustentou que

a extensão de infraestrutura mínima de serviços públicos (água, esgoto, luz e vias públicas) para atendimento das demandas de cidadãos não pode sequer ser considerada atividade de fomento, já que representa obrigação de caráter geral do Poder Público.

Destacou, porém, não ser admitido o favorecimento que beneficie empresas determinadas. Acrescentou, ainda, que o Município pode instituir contribuição de melhoria pela eventual valorização imobiliária resultante dessas obras públicas.

De se frisar, primeiramente, que as obras de infraestrutura relativas à instalação de redes de abastecimento de água, de coleta de esgoto, de iluminação pública e de pavimentação de vias possuem natureza pública e, por

força do disposto no art. 30, inciso V, da Constituição<sup>25</sup>, devem ser executadas pelo ente municipal<sup>26</sup>.

Nessa senda, revela-se perfeitamente possível que o Município, como incentivo à instalação ou à ampliação de indústrias, execute as obras públicas necessárias a dotar o espaço estabelecido da infraestrutura adequada.

Nas hipóteses em que o Poder Público pretenda constituir um distrito ou parque industrial, não resta dúvida de que lhe compete equipar a área correspondente com a infraestrutura pública necessária à instalação das empresas.

Por outro lado, em se tratando de imóveis privados, o ente deve, com mais rigor, atentar-se para não se descuidar dos princípios da igualdade e da impessoalidade. Assim, não se admite a realização dessas obras visando a atender particular específico, em prejuízo de outras empresas que se enquadrem na política local de incentivo ao desenvolvimento econômico.

Nesse caso, cabe ao Município a adoção das medidas apropriadas com vistas a selecionar, mediante procedimento em que se apliquem critérios objetivos e impessoais, as empresas a serem beneficiadas.

Além disso, conforme ressaltou o órgão ministerial, a valorização imobiliária advinda das obras públicas de infraestrutura autoriza o ente a instituir contribuição de melhoria, prevista na Constituição Federal<sup>27</sup> e no Código

25 “Art. 30. Compete aos Municípios:  
(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;”

26 Consoante esclarece Hely Lopes Meirelles, “(...) a expressão constitucional serviços públicos de interesse local (art. 30, V) abrange não só os serviços públicos propriamente ditos, como também as obras públicas e demais atividades do Município necessárias ou úteis aos munícipes.” (Direito municipal brasileiro. 17. ed. atual. por Adilson Abreu Dallari (coord.). São Paulo: Malheiros, 2014. p. 352. Grifo do autor).

27 “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...)

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.”

Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966)<sup>28</sup> e regulamentada pelo Decreto-Lei nº 195/1967<sup>29</sup>.

Aproveito, aliás, a oportunidade para destacar a importância de o Tribunal de Contas passar a trabalhar na valorização imobiliária decorrente de obras públicas.

Inúmeros benefícios são gerados aos particulares a partir da realização dessas obras e a Administração Pública poucas vezes busca recuperar os investimentos por meio desse instrumento absolutamente moderno e justo que é a contribuição de melhoria, a qual, além de ser medida de justiça e bom senso, ajuda a incrementar os cofres públicos, em especial num momento econômico tão delicado.

8. “O município pode conceder a isenção de tributos, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa ou indústria?”

9. “O município pode conceder a redução de alíquotas e/ou base de cálculo de tributos, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa ou indústria?”

28 “Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.”

29 “Art 2º Será devida a Contribuição de Melhoria, no caso de valorização de imóveis de propriedade privada, em virtude de qualquer das seguintes obras públicas:  
I - abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, arborização, esgotos pluviais e outros melhoramentos de praças e vias públicas;  
II - construção e ampliação de parques, campos de desportos, pontes, túneis e viadutos;  
III - construção ou ampliação de sistemas de trânsito rápido inclusive tôdas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema;  
IV - serviços e obras de abastecimento de água potável, esgotos, instalações de redes elétricas, telefônicas, transportes e comunicações em geral ou de suprimento de gás, funiculares, ascensores e instalações de comodidade pública;  
V - proteção contra sêcas, inundações, erosão, ressacas, e de saneamento de drenagem em geral, diques, cais, desobstrução de barras, portos e canais, retificação e regularização de cursos d’água e irrigação;  
VI - construção de estradas de ferro e construção, pavimentação e melhoramento de estradas de rodagem;  
VII - construção de aeródromos e aeroportos e seus acessos;  
VIII - aterros e realizações de embelezamento em geral, inclusive desapropriações em desenvolvimento de plano de aspecto paisagístico.”

Os quesitos 8 e 9 comportam análise conjunta.

Nesse aspecto, o parecer jurídico do Município consulente defendeu que “as isenções tributárias e as reduções das alíquotas e/ou das bases de cálculo de imposto somente serão válidas se previstas em lei local – requisitos e condições previamente definidos em lei”.

A COFIM asseverou que as isenções tributárias e as reduções de alíquotas e/ou de bases de cálculo de tributo apenas podem ser concedidas se previstas em lei e se conformadas às restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a renúncia de receitas.

Do mesmo modo, a COFIT manifestou-se favoravelmente à concessão de isenção tributária e da redução de alíquotas e/ou base de cálculo de tributos como forma de incentivo à instalação ou à ampliação de empresa ou indústria,

desde que haja lei específica local prevendo as condições e requisitos para o seu recebimento, tributos a que se aplica e prazo de duração, bem como, desde que respeitadas as restrições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal acerca da renúncia de receitas.

O Ministério Público de Contas sugeriu que as questões sejam assim respondidas:

**é legítima a concessão de isenção tributária, redução de alíquotas ou modificação da base de cálculo de tributos pelos Municípios, como forma de incentivo à atividade econômica, desde que observados os seguintes requisitos: (i) previsão em lei específica (art. 150, §6º, da Constituição), que defina objetivamente as condições e requisitos para a sua concessão (art. 176 do CTN); (ii) previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 165, §2º, da Constituição); (iii) estimativa de impacto orçamentário-financeiro da isenção no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes (art. 14, caput, da LRF); (iv) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não prejudicará o atingimento das metas de resultados fiscais definidas na LDO ou demonstração de que foram adotadas medidas de compensação que assegurarão aumento de receita (art. 14, I e II, da LRF).**

Inicialmente, convém ressaltar que a isenção fiscal, concedida mediante lei específica, encontra respaldo na Constituição Federal, ao dispor que:

Art. 150. (...)

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

O Código Tributário Nacional, a seu turno, estabelece que as condições e os requisitos exigidos para concessão de isenção, os tributos a que se aplica e, em sendo o caso, o prazo de sua duração deverão igualmente estar previstos em lei:

Art. 176. A isenção, ainda quando prevista em contrato, é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo caso, o prazo de sua duração.

A matéria encontra-se regulada também no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal, que, ao tratar da renúncia de receita, assim disciplinou:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Mostra-se lícita, portanto, dentro de uma política de incentivo ao desenvolvimento econômico, atrelada às vantagens para o interesse público a se verificarem no futuro, a concessão de isenção ou de redução da base de cálculo e/ou alíquota de tributo a empresas privadas que pretendam instalar-se ou ampliar suas atividades no Município.

Para tanto, devem ser observados os seguintes pressupostos legais: a) concessão mediante lei específica, b) fixação por lei dos requisitos para obtenção do benefício tributário, dos tributos aos quais se aplica e do eventual prazo de duração, c) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois subsequentes, d) atendimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias e e) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou demonstração da adoção de medidas que compensem a renúncia de receita, nos moldes do art. 14, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### VOTO

Em face do exposto, com base nas razões supra, **VOTO** pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

1. É vedada a concessão de subvenção em pecúnia para fins de custeio de despesas de aluguel, água e luz de empresa privada como forma de incentivo à sua instalação ou à ampliação de suas atividades.

2. A locação de bem imóvel pelo Poder Público para transferência de uso a entidade particular, dentro de uma política de incentivo à instalação de empresas ou à ampliação das já instaladas, deve ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais. A Administração Pública deve realizar seleção impessoal e imparcial dos interessados e exigir contraprestação da empresa beneficiária, mediante, por exemplo, a geração de empregos e renda.

3. A doação de terrenos públicos a particulares, como forma de incentivo à instalação ou à ampliação de empresas privadas, deve atender aos preceitos fixados no Acórdão nº 5330/13-STP, quais sejam:

(i) a preferência pela concessão real de uso de imóveis públicos é vantajosa pela proteção ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público; (ii) a doação com encargos pode ser utilizada apenas em hipóteses excepcionais, quando constatada a impossibilidade ou a não vantajosidade da concessão real de uso; (iii) tanto a doação com encargos quanto a concessão real de uso, devem ser precedidas de licitação; (iv) no caso de doação com encargos o edital da licitação deverá prever os encargos, o prazo para cumprimento, cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato; e, por fim (v) necessidade de fixação de políticas públicas orientando e garantindo o cumprimento do fim pretendido com o imóvel.

4. Os bens imóveis desapropriados por utilidade pública ou interesse social não podem ser doados a particulares como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresas privadas.

5. A execução, pelo Poder Público, de serviços de terraplanagem, aterro e drenagem com vistas a incentivar a instalação de empresas ou a ampliação da atividade daquelas já instaladas é legítima se cumpridos os seguintes requisitos: a) autorização por lei específica, b) atendimento às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, c) previsão no orçamento ou em seus créditos adicionais, d) exigência de contrapartida do beneficiário, por meio da geração de emprego e renda, e e) disponibilização em caráter geral, mediante a realização de procedimento objetivo e impessoal para escolha dos beneficiários.

6. O Poder Público não pode proceder à doação de materiais de construção civil a particulares para fomento da atividade industrial ou empresarial.

7. É possível que o Poder Público, como incentivo à instalação ou à ampliação de empresas privadas, execute as obras públicas necessárias a dotar o espaço estabelecido da infraestrutura adequada.

8. É lícita, dentro de uma política de incentivo ao desenvolvimento econômico, a concessão de isenção ou de redução da base de cálculo e/ou alíquota de tributo a empresas privadas que pretendam instalar-se ou ampliar suas atividades, devendo ser observados os seguintes pressupostos legais: a) concessão mediante lei específica, b) fixação por lei dos requisitos para obtenção do benefício tributário, dos tributos aos quais se aplica e do eventual prazo de duração, c) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois subsequentes, d) atendimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias e e) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou demonstração da adoção de medidas que compensem a renúncia de receita, nos moldes do art. 14, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca<sup>30</sup> para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno<sup>31</sup>, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

### 3 DA DECISÃO

**VISTOS, relatados e discutidos ACORDAM** Os membros do **Tribunal Pleno** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

30 Regimento Interno: “Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência.

(...)

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência:

(...)

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;”

31 “Art. 398. (...)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.”

I - Conhecer da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

1. É vedada a concessão de subvenção em pecúnia para fins de custeio de despesas de aluguel, água e luz de empresa privada como forma de incentivo à sua instalação ou à ampliação de suas atividades.

2. A locação de bem imóvel pelo Poder Público para transferência de uso a entidade particular, dentro de uma política de incentivo à instalação de empresas ou à ampliação das já instaladas, deve ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais. A Administração Pública deve realizar seleção impessoal e imparcial dos interessados e exigir contraprestação da empresa beneficiária, mediante, por exemplo, a geração de empregos e renda.

3. A doação de terrenos públicos a particulares, como forma de incentivo à instalação ou à ampliação de empresas privadas, deve atender aos preceitos fixados no Acórdão nº 5330/13-STP, quais sejam:

(i) a preferência pela concessão real de uso de imóveis públicos é vantajosa pela proteção ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público; (ii) a doação com encargos pode ser utilizada apenas em hipóteses excepcionais, quando constatada a impossibilidade ou a não vantajosidade da concessão real de uso; (iii) tanto a doação com encargos quanto a concessão real de uso, devem ser precedidas de licitação; (iv) no caso de doação com encargos o edital da licitação deverá prever os encargos, o prazo para cumprimento, cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato; e, por fim (v) necessidade de fixação de políticas públicas orientando e garantindo o cumprimento do fim pretendido com o imóvel.

4. Os bens imóveis desapropriados por utilidade pública ou interesse social não podem ser doados a particulares como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresas privadas.

5. A execução, pelo Poder Público, de serviços de terraplanagem, aterro e drenagem com vistas a incentivar a instalação de empresas ou a ampliação

da atividade daquelas já instaladas é legítima se cumpridos os seguintes requisitos: a) autorização por lei específica, b) atendimento às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, c) previsão no orçamento ou em seus créditos adicionais, d) exigência de contrapartida do beneficiário, por meio da geração de emprego e renda, e e) disponibilização em caráter geral, mediante a realização de procedimento objetivo e impessoal para escolha dos beneficiários.

6. O Poder Público não pode proceder à doação de materiais de construção civil a particulares para fomento da atividade industrial ou empresarial.

7. É possível que o Poder Público, como incentivo à instalação ou à ampliação de empresas privadas, execute as obras públicas necessárias a dotar o espaço estabelecido da infraestrutura adequada.

8. É lícita, dentro de uma política de incentivo ao desenvolvimento econômico, a concessão de isenção ou de redução da base de cálculo e/ou alíquota de tributo a empresas privadas que pretendam instalar-se ou ampliar suas atividades, devendo ser observados os seguintes pressupostos legais: a) concessão mediante lei específica, b) fixação por lei dos requisitos para obtenção do benefício tributário, dos tributos aos quais se aplica e do eventual prazo de duração, c) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois subsequentes, d) atendimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias e e) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou demonstração da adoção de medidas que compensem a renúncia de receita, nos moldes do art. 14, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

II - Encaminhar os autos, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, 28 de junho de 2018 – Sessão nº 20.

**IVAN LELIS BONILHA**  
Conselheiro Relator

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Presidente

## INCENTIVO À CULTURA

### FORMALIZAÇÃO DE PARCERIA COM PESSOA FÍSICA

### IMPOSSIBILIDADE - ADMISSÍVEL A REALIZAÇÃO DE CONCURSO

### PARA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DESTINADOS À CULTURA

PROCESSO Nº : 188822/17  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE LONDRINA  
INTERESSADO : MARCELO BELINATI MARTINS  
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

### ACÓRDÃO Nº 1805/18 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Incentivo à cultura. Ausência de conflito com a Lei n.º 13.019/2014. Apenas pessoa jurídica poderá concorrer ao chamamento público. Possibilidade de manutenção das políticas públicas municipais.

## 1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de consulta formulada pelo Município de Londrina, na pessoa de seu representante legal senhor Marcelo Belinati Martins, buscando esclarecimentos a respeito das implicações que a Lei n.º 13.019/2014 teria sobre as leis municipais de incentivo à cultura, considerando que referida Lei permite celebração do termo de fomento e termo de colaboração somente com as Organizações da Sociedade Civil (pessoa jurídica), e as leis municipais de incentivo à cultura permitem repasses às pessoas físicas.

O consulente realizou as seguintes indagações:

- i) Uma vez que a Lei n.º 13.019/2014 abarca apenas a instituição de fomento ou colaboração com pessoa jurídica, poderia esta Secretaria dar continuidade ao processo de Chamamento Público n.º 002/2016, realizado e concluído em 2016, com amparo na legislação municipal vigente, a formalizar o termo de cooperação com os proponentes pessoas físicas?
- ii) Na impossibilidade de formalizar os instrumentos nominados

termos de cooperação cultural e financeira com pessoas físicas cujos projetos foram selecionados por meio do referido chamamento público com base na legislação municipal, qual poderia ser o instrumento adequado para ajustar esse patrocínio ao produtor pessoa física? Exemplos: bolsa auxílio, apoio, patrocínio, termo de compromisso, prêmio, etc.

iii) É possível a utilização da modalidade Concurso prevista na Lei Federal n.º 8666/93 para algum tipo de bolsa, apoio, patrocínio, termo de compromisso, prêmio ou outro para a concessão de recursos do PROMIC a pessoas físicas?

iv) Poderia de outro modo, publicar chamamento público para seleção de propostas, e aquelas selecionadas que tenham sido apresentadas por pessoa física poderiam, no prazo de envio da documentação, indicar pessoa jurídica parceira para celebrar o ajuste e gerir projeto cultural e o recurso financeiro?

v) Caso não entenda nenhum dos procedimentos acima, solicita-se orientação sobre qual instrumento a ser adotado para garantir o devido apoio à produção cultural da cidade, e viabilizar a produção cultural e artística, que por sua característica e natureza, via de regra, nasce de pessoas não organizadas juridicamente, e se trata em sua maioria de produtores e artistas pessoa física.

A **Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos** e o **Ministério Público de Contas**, manifestaram-se no sentido de que “o Município poderá dar continuidade a qualquer processo seletivo para escolha dos beneficiários dos incentivos na área da cultura, bem como poderá formalizar termos de cooperação cultural e financeiro, porque a Lei n.º 13.019/2014 não interfere nas leis municipais que possibilitam esses incentivos, devendo o Município definir os critérios para escolha dos beneficiários, podendo inclusive selecioná-los pela modalidade de Concurso prevista na Lei n.º 8666/93, desde que essa modalidade não entre em conflito com a legislação específica que disponha sobre as modalidade de seleção, sendo vedada a publicação de edital de chamamento público para seleção de propostas destinadas às pessoas físicas que posteriormente indiquem pessoa jurídica para celebração do ajuste”.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A Lei n.º 13.019/2014, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, regulamenta as parcerias que podem ou não envolver o repasse de recursos públicas às entidade privadas sem fins lu-

crativos, denominadas Organizações da Sociedade Civil, que visam realizar projetos e atividades de interesse público.

Referida Lei criou instrumentos jurídicos exclusivos para essas parcerias, como o termo de fomento, termo de colaboração e acordo de cooperação.

Primeiramente, como bem destacado pela unidade técnica, é necessário ressaltar que a competência para a elaboração da Lei n.º 13.019/2014 é privativa da União, com base no artigo 22, XXVII da Constituição Federal. Já a competência para elaborar leis referentes à cultura é da União, dos Estados e do Distrito Federal, ou seja, concorrente, nos termos do artigo 24, IX da Constituição Federal.

Ademais, o artigo 23 da Constituição Federal dispõe que é de competência comum da União, dos Estados e dos Municípios proporcionar meios de acesso à cultura.

Nesse sentido, o artigo 216, §6º da Constituição Federal permite a vinculação aos fundos estaduais de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais.

**Portanto, não há que se falar em conflito entre a Lei n.º 13.019/2014 e as leis de incentivo à cultura do Município de Londrina.**

Por fim, importante destacar que apenas pessoas jurídicas poderão concorrer ao chamamento público, pois na Lei n.º 13.019/2014 não há previsão de parceria formalizada com pessoa física.

#### VOTO

Pelo exposto, acompanhando o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, a presente consulta pode ser respondida no seguinte sentido:

a) uma vez que a Lei n.º 13.019/2014 abarca apenas a instituição do termo de fomento ou do termo de colaboração para a celebração de parcerias com organizações da sociedade civil - pessoas jurídicas, poderia o Município, por meio da Secretaria Municipal da Cultura, dar continuidade ao processo de chamamento Público n.º 002/2016 realizado e concluído em 2016, com amparo na legislação municipal vigente e formalizar o termo de cooperação cultural e financeira com os empreendedores pessoas físicas já selecionados?

O município poderá dar continuidade aos processos e poderá formalizar termos de cooperação cultural, pois não há conflitos entre a Lei n.º 13.019/2014 e as leis municipais que incentivam à cultura.

b) na impossibilidade de formalizar os instrumentos nominados termos de cooperação cultural e financeira com pessoas físicas, cujos projetos foram selecionados por meio do referido chamamento público com base na legislação municipal, qual poderia ser o instrumento adequado para ajustar esse patrocínio ao produtor pessoa física?

Resposta prejudicada em razão da pergunta anterior.

c) é possível a utilização da modalidade concurso prevista na Lei n.º 8666/93 para algum tipo de bolsa, apoio, patrocínio, termo de compromisso, prêmio ou outro para a concessão de recursos do Programa Municipal de Incentivo à Cultura – PROMIC à pessoas físicas?

Sim, pois a Lei n.º 8666/93 não veda a utilização desta modalidade, desde que não haja conflito com a legislação a respeito da concessão de benefícios na área da cultura.

d) há possibilidade de realizar a publicação de chamamento público para seleção de propostas e aquelas que forem selecionadas e que tenham sido apresentadas por pessoa física, no prazo de envio da documentação, poderiam indicar pessoa jurídica parceira para celebrar o ajuste e gerir o projeto cultural e o recurso financeiro?

Não há possibilidade de publicação de edital de chamamento público para selecionar propostas de pessoas físicas para que depois indiquem pessoa jurídica para celebração do ajuste, pois seria afronta a norma geral.

e) caso não seja possível adotar nenhuma das possibilidades anteriores, de que forma o Município de Londrina poderia manter a atual política cultural, viabilizando a produção cultural e artística da cidade, no âmbito do PROMIC, com a concessão e recursos a empreendedores culturais pessoas físicas, para a realização de projetos culturais que, por sua natureza e característica, via de regra, nasce de pessoas não organizadas juridicamente, tratando-se, em sua grande maioria, de produtores e artistas autônomos e desvinculados de entidades?

Resposta prejudicada, tendo em vista que há a possibilidade de manutenção da política cultural do município.

Transitada em julgado a decisão, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

### 3 DA DECISÃO

**VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ,** nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I – Conhecer da presente Consulta, para respondê-la nos termos desta decisão.

II – Transitada em julgado a decisão, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Incentivo à cultura  
Formalização de parceria com pessoa física - Impossibilidade - Admissível a realização de  
concurso para utilização de recursos destinados à cultura

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de  
Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 5 de julho de 2018 – Sessão nº 21.

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
**Conselheiro Relator**

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
**Presidente**

## LICITAÇÃO

### CONCORRÊNCIA OU LEILÃO - PROCESSOS LICITATÓRIOS RESTRITOS ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE IMPOSSIBILIDADE

PROCESSO Nº : 1031749/16  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE IBIPORÃ  
INTERESSADO : JOSÉ MARIA FERREIRA  
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

#### ACÓRDÃO Nº 2159/18 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Possibilidade de licitações exclusivas a ME e EPP para alienação de bens públicos. Realização de pesquisa de preços exclusivamente com orçamentos de ME e EPP. Regime jurídico diferenciado. Impossibilidade de extensão do regime de tratamento favorecido, diferenciado e simplificado da LC nº 123/06. Resposta negativa.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito Municipal e pela Procuradora Geral de Ibiporã, mediante a qual pretendem a manifestação do Tribunal Pleno acerca dos seguintes quesitos (peça 3):

- a) A licitação na modalidade concorrência ou leilão para a alienação de bens móveis ou imóveis, cujo preço do item inicialmente seja inferior a R\$ 80.000,00, deve observar a exclusividade para microempresa (ME) e empresa de pequeno porte (EPP), mesmo que as propostas ou lances possam alcançar patamares superiores?
- b) A cotação para a realização de pregão na licitação exclusiva para microempresa e empresa de pequeno porte deve ser realizada exclusivamente com orçamentos de ME e EPP?

A peça inaugural (peça 3) foi instruída com parecer jurídico da Procuradoria Municipal (peça 4, fls. 6/10) com as seguintes conclusões: a) a expressão “itens de contratação”, mencionada no art. 48, I da LC nº 123/2006, implicaria que o tratamento diferenciado da licitação exclusiva seria também aplicável

para os casos de alienação de bens públicos; b) que a Lei nº 8.666/1993 reclama a realização de ampla pesquisa de mercado para a formação dos preços, de modo que, mesmo nas contratações exclusivas, não se haveria de restringir a cotação somente a micro e pequenas empresas.

O feito foi admitido por meio do Despacho nº 509/17 (peça 8), que determinou o seu regular processamento.

A então Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos (Parecer 33/18 – peça 10) opinou que o tratamento diferenciado regido pela LC nº 123/2006 restringe-se às contratações de bens, serviços e obras, conforme esclarece seu regulamento, Decreto nº 8.538/2015. Quanto à formação dos preços nas licitações exclusivas, referiu jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 2318/2014-Plenário) a propósito das principais fontes de pesquisa, indicando a inexistência de fundamento legal que autorize a limitação das consultas somente às micro e pequenas empresas.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação 57/18 – peça 13) informou da inexistência de precedentes específicos sobre a temática, transcrevendo, todavia, trecho doutrinário de Marçal Justen Filho sobre a não incidência do regime diferenciado da LC nº 123/2006 às alienação de bens públicos, bem como indicando que o Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, proferido nos autos de Consulta nº 983475/16, tangenciou o tema ao tratar da pesquisa de preços em bancos de dados.

Por fim, o Ministério Público de Contas (Parecer nº 712/18 – peça 14), concluiu pela resposta à consulta nos termos da instrução, opinando que: Primeiro, inexistente fundamento jurídico que autorize a realização de licitações exclusivas a microempresas e empresas de pequeno porte para a alienação de bens públicos. Segundo, mesmo nos casos de licitações exclusivas, a Administração está obrigada a efetuar ampla pesquisa de mercado, com vistas a dimensionar adequadamente o preço do objeto licitado, inexistindo autorização legal para que restrinja a busca por orçamentos de microempresas e empresas de pequeno porte.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A consulta sob análise versa, em suma, sobre a possibilidade de extensão da sistemática legal de fomento estatuída na LC nº 123/2006, destinada a microempresas e empresas de pequeno porte, para os processos de alienação de bens públicos.

Desde logo corroboram-se as conclusões apresentadas pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas, no sentido de que o tratamento legal diferenciado e favorecido atribuído às micro e pequenas empresas para aquisição de bens ou serviços pela administração não se estende aos processos de alienação de bens públicos, a despeito de se instrumentalizarem por meio de contratos.

Em primeiro lugar, a expressão “itens de contratação” constante do art. 48, I, da LC nº 123/2006,<sup>1</sup> **não autoriza a interpretação alargada de que este regime diferenciado autorize ou, quando muito, exija a realização de processos licitatórios para a alienação de bens públicos até o valor R\$ 80.000,00, destinados exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte.**

Conforme observou a Coordenadoria e o Ministério Público de Contas, via de regra, as alienações de bens imóveis processam-se mediante concorrência (art. 17, I da Lei nº 8.666/1993) ou leilão (art. 19, III do mesmo diploma legal), intentando auferir o maior valor pelo bem público licitado – razão pela qual a restrição de valor constante do art. 48, I da LC nº 123/2006 é, por si só, logicamente incompatível com as licitações voltadas à alienação de bens.

Ademais, o art. 1º do Decreto nº 8.538/2015, que regulamentou o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, especificou

<sup>1</sup> Art. 48 (...) I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

que o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado estabelecido se limita ao âmbito das “contratações públicas de bens, serviços e obras”.<sup>2</sup>

Este também é o posicionamento de Marçal Justen Filho na obra “O Estatuto da Microempresa e as Licitações Públicas” indicado pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, abaixo transcrito:

As regras da LC nº 123 aplicam-se à concorrência, à tomada de preços, ao convite e ao pregão. Não teria cabimento aplicar os benefícios nos casos de leilão e concurso. Em ambos os casos, não existe vínculo de pertinência entre a condição de ME ou de EPP e o objeto licitado. Assim, seria inconstitucional assegurar a uma empresa algum benefício na aquisição de bens públicos sob o exclusivo fundamento de tratar-se de uma ME ou de uma EPP. Por igual, seria inconstitucional produzir alguma preferência ao licitante que participa de um concurso em virtude da dimensão de sua receita bruta.<sup>3</sup> (destacou-se)

Pelo exposto, conclui-se pela resposta negativa ao primeiro quesito, no sentido de que a legislação de licitações e contratos não autoriza a realização de processos licitatórios exclusivos a microempresas e empresas de pequeno porte para o fim de alienação de bens públicos, sob pena de violação dos princípios da igualdade e isonomia entre os licitantes.

Quanto à segunda indagação vertida na consulta, sobre se a cotação para a realização de pregão na licitação exclusiva para microempresa e empresa de pequeno porte deve ser realizada exclusivamente com orçamentos de ME e EPP, corroboram-se mais uma vez as conclusões da unidade técnica e do Ministério Público que, inclusive, contaram com a convergência do parecer da Procuradoria municipal.

2 Art. 1º Nas contratações públicas de bens, serviços e obras, deverá ser concedido tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual - MEI e sociedades cooperativas de consumo, nos termos deste Decreto, com o objetivo de: I - promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional; II - ampliar a eficiência das políticas públicas; e III - incentivar a inovação tecnológica.

3 *O Estatuto da Microempresa e as Licitações Públicas*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Dialética, 2007.

Conforme bem exposto, a realização de “*ampla pesquisa de mercado*” previamente ao momento competitivo constitui norma geral de incidência obrigatória constante da Lei nº 8.666/1993 (art. 15, V e § 1º, e art. 43, IV) que não foi derogada, nem mesmo parcialmente, pela LC nº 123/2006.

Portanto, esta norma geral torna imperativo que se demonstre, na fase interna, a realização de pesquisas de preços adequadas e suficientes que reflitam os valores de mercado, sendo que as normas que estabelecem o regime de tratamento favorecido, diferenciado e simplificado às micro e pequenas empresas em nada mitigam esta obrigação da Administração.

A obrigatoriedade de se realizar uma “*ampla pesquisa de mercado*” para a estimativa do preço em licitações exige que sejam colhidos orçamentos suficientes tanto pela perspectiva quantitativa quanto qualitativa.

Este entendimento é corroborado pela jurisprudência desta Corte de Contas em vários julgados, valendo destacar, conforme indicado pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, o precedente qualificado (consulta com força normativa) consistente no Acórdão nº 4624/17, do Tribunal Pleno, que ao tangenciar o tema não deixou de reafirmar esta obrigatoriedade. *Verbis*:

Ressalte-se que para que a administração selecione a proposta mais conveniente ela pode e deve se utilizar de todos os meios legais para tanto, diversificando as fontes de informação, especializadas ou não quando a necessidade assim requerer, a fim de chegar ao valor de baliza para a sua contratação quer seja por licitação ou de forma direta.  
(Consulta nº 983475/16, rel. Cons. Fernando Guimarães, DETC 17/11/2017)

A este respeito, na linha do entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União, convém salientar que a formação de preços em licitações é mais bem representado, seja qual for o critério, por uma “cesta de preços aceitáveis”,<sup>4</sup> que engloba diversas fontes como: (i) cotações com fornecedores; (ii) valores registrados em Sistemas Integrados e Atas de Registro de Preços da Administração Pública; (iii) portal de compras governamentais; (iv) contratos anteriores

4 TCU, Acórdãos nº 2.170/2007-Pleno, 819/2009-Pleno, 2318/2014-Pleno, dentre outros.

do próprio órgão; (v) contratos similares firmados com outros órgãos e entidades da Administração Pública; (vi) valores de bancos de dados e tabelas divulgadas em publicações especializadas (Tabela Fipe, etc.).

Em arremate, conforme indicado pelo Ministério Público de Contas, é oportuno ressaltar a consulta com força normativa resolvida por esta Corte de Contas, consistente no Acórdão nº 877/16, Tribunal Pleno, acerca da forma de verificação da condição do art. 49, II, da LC nº 123/2006<sup>5</sup> para a realização de licitações diferenciadas, no qual igualmente se recomendou a ampliação das fontes de pesquisa de preços. *Verbis*:

(a) como se verificar o cumprimento da condição prevista no artigo 49, II, da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, requisito indispensável ao emprego das licitações diferenciadas: A verificação do cumprimento da condição prevista no artigo 49, II, da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, requisito indispensável ao emprego das licitações diferenciadas, pode ser realizada com base em critérios discricionários estabelecidos pelo Município, sempre tendo em vista a análise dos custos e benefícios dos parâmetros a serem empregados. Com o escopo de minimizar riscos de falhas na pesquisa de mercado, recomenda-se que inicialmente seja efetuada uma busca nos dados internos do próprio Município, com ênfase ao registro cadastral e aos dados de empresas que participaram de licitações prévias para o mesmo objeto ou para objetos semelhantes. Ademais, deve o ente complementar a investigação, buscando informações atualizadas, podendo utilizar, *exempli gratia*, informações constantes em alvarás de licença para localização e funcionamento, dados perante a junta comercial, sindicatos ou associações, assim como questionamentos a alguma microempresa ou empresas de pequeno porte local ou regional se existem outras potenciais participantes da licitação. Entretanto, custos e benefícios das medidas a serem adotadas na referida pesquisa devem ser sopesados, de modo a evitar danos ao Erário. Se porventura o ente não lograr êxito na perquirição de três fornecedores na localidade e optar pela confirmação de que não há fornecedores aptos a nível regional, a investigação deve ser ainda mais profunda, inclusive por meio da análise de documentos de outros entes a que tenha acesso. Outrossim, é prudente que a Administração, quando não efetuar a licitação diferenciada, explicitar no edital o motivo pelo qual não a realizou, majorando-se a probabilidade de que algum interessado apresente recurso em sentido oposto. (Acórdão nº 877/16, Consulta nº 88672/15, rel. Cons. Nestor Baptista, DETC 15/03/2016)

5 Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar [tratamento diferenciado e simplificado] quando: (...) II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

Por todo o exposto, conclui-se pela resposta negativa ao segundo quesito, no sentido de que inexistente autorização legal para que a Administração restrinja, mesmo em licitações exclusivas, a busca por orçamentos apenas de microempresas e empresas de pequeno porte, havendo, ao contrário, a obrigação de realização de ampla pesquisa de preços.

Portanto, mesmo nos casos de licitações exclusivas a micro e pequenas empresas, a Administração está obrigada a efetuar ampla pesquisa de mercado, com diversidade de fontes, tanto no aspecto quantitativo quanto qualitativo, com vistas a dimensionar adequadamente o preço do objeto licitado aos valores de mercado e, assim, evitar as situações extremas de inexecuibilidade e de superfaturamento.

Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que a presente consulta seja conhecida, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, seja respondida negativamente quanto aos dois quesitos, nos seguintes termos: **a)** a legislação de licitações e contratos não autoriza a realização de processos licitatórios exclusivos a microempresas e empresas de pequeno porte para o fim de alienação de bens públicos, sob pena de violação dos princípios da igualdade e isonomia entre os licitantes; **b)** inexistente autorização legal para que a Administração restrinja, mesmo em licitações exclusivas, a busca por orçamentos apenas de microempresas e empresas de pequeno porte, havendo a obrigatoriedade de se realizar uma “ampla pesquisa de mercado”.

Determino, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

### 3 DA DECISÃO

**VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos

do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I – Conhecer da presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, responder negativamente quanto aos dois quesitos, nos seguintes termos: a) a legislação de licitações e contratos não autoriza a realização de processos licitatórios exclusivos a microempresas e empresas de pequeno porte para o fim de alienação de bens públicos, sob pena de violação dos princípios da igualdade e isonomia entre os licitantes; b) inexistente autorização legal para que a Administração restrinja, mesmo em licitações exclusivas, a busca por orçamentos apenas de microempresas e empresas de pequeno porte, havendo a obrigatoriedade de se realizar uma “ampla pesquisa de mercado”.

II – Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 9 de agosto de 2018 – Sessão nº 26.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
Conselheiro Relator

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Presidente

## PREGÃO MUNICIPAL

### EXCLUSÃO DE EMPRESAS EM SITUAÇÃO DE IRREGULARIDADE FISCAL OU TRABALHISTA - VEDAÇÃO - POSSIBILIDADE DE REGULAMENTAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS POR ATO NORMATIVO DO MUNICÍPIO

PROCESSO Nº : 1031692/16  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE IBIPORÃ  
INTERESSADO : JOSÉ MARIA FERREIRA  
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

#### ACÓRDÃO Nº 1719/18 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Pelo Conhecimento da Consulta. Pela impossibilidade de exclusão de propostas de preço baseada exclusivamente na situação de irregularidade fiscal ou trabalhista da empresa; pela possibilidade de exclusão de proposta de preço fora da realidade de mercado; pela possibilidade de regulamentação de pesquisas de mercado e de preço, bem como do método de composição da planilha, por ato normativo local.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo excelentíssimo senhor Prefeito do Município de Ibiporã, Sr. José Maria Ferreira, a qual traz três questionamentos, em suma:

1. É possível a utilização de cotações de empresas que não possuam regularidade fiscal ou trabalhista para fins de compor a planilha de preços que definirá o preço do objeto e instruirá o procedimento de pregão?
2. É possível descartar da composição da planilha de preços cotações que, percentualmente, se mostrem excessivamente altas ou baixas, na instrução do procedimento de pregão?
3. É possível disciplinar o método de composição da planilha, inclusive no tocante as questões anteriores ('1' e '2'), por meio de decreto?

Relevante assinalar que a Procuradoria Jurídica do Município de Ibiporã opinou por resposta negativa à primeira e respostas positivas às demais perguntas propostas, conforme parecer anexado aos autos (peça 4).

No âmbito desta Corte de Contas o feito seguiu seu regular trâmite, sendo instruído pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, pela extinta Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos e pelo douto Ministério Público de Contas, na forma regimental, considerando o objeto e a complexidade do objeto da consulta *sub examine*.

A Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, consoante a Parecer nº 38/18 (peça 11), entendeu serem permitidas todas as atividades.

O douto Ministério Público de Contas (MPC), em conformidade com o parecer nº 613/18 (peça 12), corroborou em sua integralidade o citado entendimento da unidade técnica desta Casa.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em sede preliminar, insta salientar que efetivamente a presente consulta atende aos requisitos previstos no artigo 38 da Lei Orgânica do TCE/PR e no artigo 311 do Regimento Interno desta Corte, razão pela qual deve ser conhecida por esta Corte de Contas.

Art. 38. A consulta deverá atender aos seguintes requisitos:

- I – ser formulada por autoridade legítima;
- II – conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida;
- III – versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas;
- IV – ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
- V – ser formulada em tese.

Assim, preliminarmente, conheço da presente consulta, em estrita consonância com o despacho nº 135/17 – GCNB (peça 9). Quanto ao mérito, pon-tuo que as questões devem ser respondidas positivamente.

Primeiramente, importante salientar que, segundo a moderna doutrina administrativista e a jurisprudência do TCU, as pesquisas que precedem a licitação devem partir do problema a ser resolvido ou da necessidade a ser satisfeita. Não se limitam então a meras cotações de preço, mas sim de amplas pesquisas de mercado, verificando as alternativas de solução, a mais adequada dentre as alternativas de existentes, o preço mais vantajoso, com base em fontes diversificadas, sempre com a pauta da eficiência e da efetividade. Dito isso, passo à análise dos questionamentos.

Em relação ao primeiro questionamento, conforme bem apontado pela unidade técnica, não há previsão legal para exigência de regularidade fiscal ou trabalhista no momento da consulta de preços. Tais condições legais são necessárias à contratação.

Além disso, é importante pontuar que nem mesmo a consulta a regularidade por iniciativa do próprio órgão poderia afastar de plano as cotações de empresas que não se encontram regulares nos âmbitos fiscal e trabalhista.

Isso porque a finalidade das pesquisas de preço e de mercado é encontrar a melhor solução ao interesse público promovido com a futura licitação, com o melhor custo benefício, a fim de subsidiar o certame e, ao final, a seleção da melhor proposta.

Partindo de tal premissa, a exclusão generalizada de empresas já na fase de pesquisa de preços pode ocasionar tanto problema com a escolha da melhor solução ao fim buscado com a contratação quanto com a obtenção de preços fora da realidade de mercado. Também é provável que empresas com problemas busquem regularizar-se para participar de certames públicos, quando instigadas a apresentar cotações, aumentando-se a concorrência e dando-se efetividade ao princípio da isonomia.

Eventuais problemas encontrados em cotações apresentadas, como a apresentação de preços aquém ao de mercado ou vantagens decorrentes da situação irregular da empresa, devem ser objeto de análise pontual e individualizada.

Daí decorre a resposta ao segundo questionamento, que também deve ser positiva.

As pesquisas de mercado e de preços constituem etapas da fase interna da contratação, especificamente da fase de planejamento, e são a base para que a futura contratação alcance os fins públicos pretendidos com eficiência e efetividade.

Dessa forma, como apresentado pela COFIT, cabe ao agente público tanto diversificar as bases de consulta, quanto promover uma análise crítica das soluções, propostas e orçamentos apresentados, com a exclusão daqueles inexecutáveis ou fora da realidade de mercado, sempre de maneira fundamentada.

Por fim, é possível que as pesquisas de mercado e de preços, bem como a metodologia de composição de planilhas, sejam regulamentadas por ato do poder executivo.

A Lei 8.666/93 tem caráter de Lei Nacional, aplicável a todos os entes da federação, por esta característica cabe aos municípios a sua regulamentação, adequando as suas disposições às peculiaridades locais.

Como se trata de regulamentação de atos administrativos, de caráter interno, a serem formalizados dentro do procedimento licitatório, a regulamentação pode ser feita por decreto, ou outra espécie de ato normativo. Como bem exemplificado pela unidade técnica, a IN nº 05/2017-MPDG regulamenta o assunto para a União. Tal norma pode ser usada como fonte de inspiração e de orientação para a elaboração da norma local, bem como para a efetivação de pesquisas de mercado e de preço até que o assunto seja objeto de ato normativo local.

É a fundamentação.

## VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente consulta, formulada pelo excelentíssimo senhor Prefeito do Município de Ibiporã, Sr. José Maria Ferreira, com fulcro no artigo 38, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e, no mérito, pelas seguintes respostas:

1. Não é possível a exclusão de soluções de mercado, orçamentos ou propostas de preços baseada exclusivamente na situação de irregularidade fiscal ou trabalhista da empresa, seja por ausência de fundamento legal, bem como pelo risco de serem excluídas soluções de mercado mais vantajosas à administração. A exclusão de proposta ou orçamento apresentado por empresa em situação fiscal ou trabalhista irregular pode ser feita de maneira pontual, em conformidade com o item 2 da consulta.

2. As opções de contratação devem ser obtidas com diversificação das soluções possíveis, de fontes de orçamento e da análise crítica dos resultados obtidos, possibilitando ao gestor desconsiderar aqueles resultados que, notadamente, não representem a realidade de mercado, pois de preços excessivos ou inexequíveis, sempre de maneira motivada.

3. É possível a regulamentação das pesquisas de mercado e preços, bem como a metodologia de composição de planilhas de preços, por ato normativo municipal, dentre eles o decreto.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa destes autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão para ciência e as devidas anotações e, posteriormente, encerre-se e archive-se o feito junto à Diretoria de Protocolo (DP) desta ilustre Casa.

É o voto.

### 3 DA DECISÃO

**VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAMOS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em:

**I – CONHECER** a presente consulta, formulada pelo excelentíssimo senhor Prefeito do Município de Ibiporã, Sr. José Maria Ferreira, com fulcro no artigo 38, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e, no mérito, pelas seguintes respostas:

Não é possível a exclusão de soluções de mercado, orçamentos ou propostas de preços baseada exclusivamente na situação de irregularidade fiscal ou trabalhista da empresa, seja por ausência de fundamento legal, bem como pelo risco de serem excluídas soluções de mercado mais vantajosas à administração. A exclusão de proposta ou orçamento apresentado por empresa em situação fiscal ou trabalhista irregular pode ser feita de maneira pontual, em conformidade com o item 2 da consulta.

As opções de contratação devem ser obtidas com diversificação das soluções possíveis, de fontes de orçamento e da análise crítica dos resultados obtidos, possibilitando ao gestor desconsiderar aqueles resultados que, notadamente, não representarem a realidade de mercado, pois de preços excessivos ou inexequíveis, sempre de maneira motivada.

É possível a regulamentação das pesquisas de mercado e preços, bem como a metodologia de composição de planilhas de preços, por ato normativo municipal, dentre eles o decreto.

**II – Após o trânsito em julgado da presente decisão, determinar a remessa destes autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão para ciência e as devidas anotações e, posteriormente, encerre-se e archive-se o feito junto à Diretoria de Protocolo (DP) desta ilustre Casa.**

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, 28 de junho de 2018 – Sessão nº 20.

**NESTOR BAPTISTA**  
**Conselheiro Relator**

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
**Presidente**

## PROFESSOR

### REAJUSTE DO PISO NACIONAL - INCIDÊNCIA APENAS SOBRE OS VENCIMENTOS BÁSICOS - LEI Nº 11.738/08

PROCESSO Nº : 676797/17  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO IGUAÇU  
INTERESSADO : CLAUDIOMIRO DA COSTA DUTRA  
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

#### ACÓRDÃO Nº 2270/18 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Conhecimento e resposta. Lei do piso. Magistério. Resposta já fornecida por esta Corte em outra consulta com efeitos normativos. Apreciação para complementação.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Prefeito do Município de São Miguel do Iguaçu, senhor Claudiomiro da Costa Dutra, sobre piso pago aos servidores da educação.

Indagou o consulente:

Se é obrigação do Município repassar todos os reajustes do piso nacional, efetivando um reescalonamento de toda a carreira e reflexo imediato sobre as demais vantagens e gratificações e se assim agindo não feriria a Lei de Responsabilidade Fiscal, já que o Plano de Carreira Municipal levou em conta para sua confecção o salário mínimo municipal frente ao orçamento público?

O feito foi distribuído a este Relator em 19 de setembro de 2017 (peça 04).

Ante a ausência do Parecer Jurídico local, requisito essencial para recebimento da Consulta, determinei a intimação do Município para que promovesse a sua juntada.

Devidamente juntado aos autos (peça 09), o Parecer Jurídico local, com fundamento em decisão exarada pelo Tribunal de Justiça do Paraná, concluiu que não há que se falar em reflexo imediato sobre as vantagens temporais, adicionais e gratificações.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 122/17 – peça 11) que relacionou dois julgados com temas afins.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (Parecer 2228/18 – peça 13) assegurou que a indagação do consulente já foi respondida por esta Corte nos autos 223512/17, esclarecendo que eventual reajuste do piso nacional profissional somente incidirá sobre o salário base da categoria, não se estendendo proporcionalmente aos servidores que perceberem montante superior ao mínimo estipulado e nem, tampouco, sendo repassado às gratificações.

Dessa forma respondeu à consulta afirmando que o reajuste do piso nacional da categoria somente afeta aquele servidor que percebe o valor mínimo, não se estendendo, pois, a todo e qualquer servidor da carreira. Em relação às gratificações o repasse é consequência quando o cálculo da verba é feito tendo por base um percentual sobre piso nacional, nas demais situações não há que se falar em repasse obrigatório do reajuste.

Continuou a resposta asseverando que por não ser obrigação do Município o repasse do reajuste do piso nacional nas gratificações e a todos os servidores da carreira, prejudicada fica a resposta ao segundo quesito.

O Ministério Público de Contas (Parecer 689/18 – PGC – peça 14) lembrou que:

Quanto ao mérito dos demais questionamentos, verifica-se que as matérias neles tratadas já foram apreciadas pela Corte no Acórdão nº Acórdão nº 3666/17 – Tribunal Pleno, proferido na Consulta nº 223512/17, em que foram apresentadas as seguintes respostas:  
a) Quando for decretado o novo piso salarial dos professores, pelo Governo Federal, o percentual concedido terá o efeito cascata para todas as gratificações (Progressão, Graduação, etc), ou o reajuste será somente para o piso?

R: Não. O reajuste não incide automaticamente sobre as demais gratificações, mas somente para o piso.

b) Se a concessão do reajuste for somente para o piso salarial, descartando assim as gratificações, qual a legalidade e quando será a reposição das gratificações?

R: "(...) o percentual concedido a título de reajuste deverá, em tese, incidir sobre o piso. As gratificações, quando fixadas em percentual do piso, terão, conseqüentemente, igual aumento, caso contrário, terão que se socorrer do mecanismo normativo exigido pela Lei Orgânica do Município para a concessão de reajuste de remuneração dos servidores.

Registrou que a consulta anteriormente respondida por esta Casa possui caráter normativo e vinculante.

Em razão disso, pugnou pela aplicação do disposto no art. 313, §4º, do Regimento Interno.

Destacou que se o reajuste das gratificações e dos demais níveis da carreira, quando não fixados em percentual do piso, dependerá de opção política do ente municipal, e deverá ser realizado por meio de **lei específica**, conforme prevê o art. 37, X, da Constituição Federal.

Com isso, opinou pela aplicação do disposto no art. 313, §4º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, com a disponibilização ao consulente de cópia integral do Acórdão nº 3666/17 – Tribunal Pleno e posterior extinção do processo. Subsidiariamente, caso não seja esse o entendimento do eminente Relator, o Parquet ratifica os exatos termos do Parecer Ministerial nº 6505/17 (peça 14 do processo de Consulta nº 223512/17).

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO<sup>1</sup>

### ADMISSIBILIDADE

Atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38 e 39 da LC PR 113/2005 e 311 e 312 do Regimento Interno, recebo a presente consulta.

<sup>1</sup> Responsável Técnico: Samara Xavier de Alencar Lima (TC 52.157-4).

## MÉRITO

Didaticamente, da indagação feita é possível extrair três dúvidas:

1ª) Se é obrigação do Município repassar todos os reajustes do piso nacional;

2ª) Sendo obrigação do Município tal reajuste do piso, deverá ser efetivado um reescalamento de toda a carreira e reflexo imediato sobre as demais vantagens e gratificações;

3ª) E, se repassar todos os reajustes do piso nacional, efetivando um reescalamento de toda a carreira e reflexo imediato sobre as demais vantagens e gratificações, não feriria a Lei de Responsabilidade Fiscal, já que o Plano de Carreira Municipal levou em conta para sua confecção o salário mínimo municipal frente ao orçamento público.

De fato, como bem apontado na instrução processual, a resposta à primeira parte da indagação já foi apreciada por esta Corte – autos 223512/17 – e tal conclusão possui caráter normativo.

**ACORDAM** OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em:

I - Responder a consulta nos seguintes termos:

Quando for decretado o novo piso salarial dos professores, pelo Governo Federal, o percentual concedido terá o efeito cascata para todas as gratificações (Progressão, Graduação, etc), ou o reajuste será somente para o piso?

**R: Não. O reajuste não incide automaticamente sobre as demais gratificações, mas somente para o piso.** (sem grifos no original)

Se a concessão do reajuste for somente para o piso salarial, descartando assim as gratificações, qual a legalidade e quando será a reposição das gratificações?

R: "(...) o percentual concedido a título de reajuste deverá, em tese, incidir sobre o piso. As gratificações, quando fixadas em percentual do piso, terão, conseqüentemente, igual aumento, caso contrário, terão que se socorrer do mecanismo normativo exigido pela Lei Orgânica do Município para a concessão de reajuste de remuneração dos servidores."

II - Remeter os autos, após o trânsito em julgado, à Diretoria de Protocolo para trâmites necessários e, após, encerre-se e archive-se. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA e FABIO DE SOUZA CAMARGO e os Auditores SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.  
Sala das Sessões, 17 de agosto de 2017 – Sessão nº 27.<sup>2</sup>

Em que pese a existência do §4º, do art. 313<sup>3</sup>, do Regimento Interno, lembrado pelo Ministério Público de Contas, que permite que o relator dê ciência ao Interessado e extinga o processo quando já houver decisão com efeito normativo sobre o mesmo tema, entendo por bem responder os quesitos formulados com o fito de prestar alguns outros esclarecimentos.

Lembremos, primeiramente, que o Supremo Tribunal Federal analisou a constitucionalidade da lei em comento por meio da ADI 4167<sup>4</sup> e, do voto do Relator Ministro Joaquim Barbosa, extrai-se o seguinte excerto quanto a questão do “piso salarial” estabelecido na lei:

...A existência de regime de transição implica reconhecer que o objetivo da norma é definir que o piso não compreende “vantagens pecuniárias, pagas a qualquer título”, isto é, refere-se apenas ao vencimento (valor diretamente relacionado ao serviço prestado). De outra forma, a distinção seria inócua e ociosa. Em suma, entendo ser improcedente o pedido para interpretar “piso” como “remuneração global”.

Embora não unânime nesta parte, a Suprema Corte acatou a definição de piso salarial para efeitos da norma impugnada, conforme proposta feita pelo Relator, como sendo vencimentos e não remuneração, já que esta englobaria as gratificações e vantagens, sob pena de perder a finalidade de lei que é o incentivo e a valorização do profissional da educação básica.

Assim, temos que a Lei do Piso, lei federal, portanto de observância obrigatória por todos os entes da federação, garantiu a existência de um valor mínimo a ser percebido pelos profissionais da educação básica como vencimento inicial, sem qualquer gratificação ou vantagem que serão instituídas

2 Acórdão nº 3666/17 – Tribunal Pleno.

3 Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.

(...)

§ 4º Tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao interessado extinguindo o processo. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

(...)

4 <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=626497>

mediante a elaboração ou adequação dos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério de cada ente federativo.

Ademais, o Ministério da Educação disponibilizou em seu portal eletrônico<sup>5</sup> algumas perguntas frequentes sobre a Lei do Piso (Lei nº 11.738/2008), Planos de Carreira dos profissionais da educação básica das escolas públicas e financiamento da educação e dele extrai-se, por exemplo:

**1. O que é o Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério Público da Educação Básica - PSPN?**

É o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do Magistério Público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais, para profissionais com formação em nível médio, na modalidade Normal.

**7. Qual categoria profissional é abrangida pela Lei do Piso?**

Os beneficiados pela Lei do Piso são os profissionais do magistério público da educação básica que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência. Ou seja: direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares da educação básica, em suas diversas etapas e modalidades. Esses profissionais devem ter a formação mínima em nível superior, em curso de licenciatura. É admitida na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental, formação em nível médio, na modalidade Normal.

**11. O percentual de atualização do piso salarial deve ser aplicado a todos os profissionais, independente da posição em que se encontram no plano de carreira?**

A atualização prevista em lei se aplica ao vencimento inicial do profissional com formação em nível médio, na modalidade Normal, com carga horária de até 40 horas semanais. Para os demais, deve-se observar se o plano de carreira e remuneração prevê vinculação entre as posições de carreira e o vencimento inicial.

**12. Para professor que tem qualificação superior à exigida pela lei do piso salarial, serão pagas gratificações?**

A estruturação da remuneração do servidor é prerrogativa autônoma dos entes federativos. A Lei do Piso não estabelece um padrão para os Planos de Carreira e Remuneração (PCR) dos Estados, Municípios, e do Distrito Federal e União. A Lei do Piso determina apenas o cumprimento do seu valor como vencimento básico para os profissionais de nível médio, modalidade Normal, para uma jornada de 40 horas semanais. A titulação acadêmica do profissional do magistério deve ter referência própria de progressão no PCR de cada ente federativo.

**20. Até quando foi admitido que o piso salarial profissional nacional compreendesse vantagens pecuniárias pagas a qualquer título (como as vantagens pessoais), nos casos em que a aplicação resultasse em valor inferior ao de que trata o art. 2º da Lei do Piso?**

Somente até 27 de abril de 2011, data do julgamento da constitucionalidade da Lei 11.738/2008. A partir dessa data o valor do piso salarial passou a ser o vencimento básico e não poderá mais compreender as vantagens pessoais garantidas na carreira. (Vide Acórdão do STF sobre a ADI nº 4.167, publicado em agosto de 2011).

**34. O MEC interfere nas gratificações dos professores?**

A estruturação de carreiras e de remuneração do servidor é prerrogativa dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. A Lei do Piso determina o cumprimento do seu valor como vencimento básico para os profissionais de nível médio modalidade Normal para uma jornada de 40 horas semanais. Todas as normas sobre remuneração, para além disso, deverão estar previstas em legislação específica do ente federativo, o qual tem autonomia política, administrativa e de gestão, concedida pela Constituição Federal. Portanto, não cabe ao MEC interferir.

Em razão disso, a resposta à primeira parte da dúvida suscitada pelo Consulente é sim, é obrigação do Município repassar os reajustes do piso nacional; a resposta à segunda parte é de que esses reajustes atingirão apenas os vencimentos básicos sem promover reflexos sobre as demais vantagens e gratificações, tampouco sobre efetivação de reescalamento, já que estruturação é prerrogativa dos entes federativos, não estando atrelada ao piso salarial.

E, assim sendo, prejudicada ficou a análise da terceira parte da indagação promovida.

Dessa forma, complementa-se a resposta já fornecida por esta Corte nos autos 223512/17 e esclarecem-se as dúvidas aqui propostas.

## VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

**2.1.** conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito do Município de São Miguel do Iguaçu, senhor Claudiomiro da Costa Dutra, sobre piso pago aos servidores da educação, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Se é obrigação do Município repassar todos os reajustes do piso nacional, efetivando um reescalamento de toda a carreira e reflexo imediato sobre as demais vantagens e gratificações e se assim agindo não feriria a Lei de Responsabilidade Fiscal, já que o Plano de Carreira Municipal levou em conta para sua confecção o salário mínimo municipal frente ao orçamento público?

A resposta à primeira parte da dúvida suscitada pelo Consulente é sim, é obrigação do Município repassar os reajustes do piso nacional; a resposta à segunda parte é de que esses reajustes atingirão apenas os vencimentos básicos sem promover reflexos sobre as demais vantagens e gratificações, tampouco sobre efetivação de reescalamento, já que estruturação é prerrogativa dos entes federativos, não estando atrelada ao piso salarial.

E, assim sendo, prejudicada ficou a análise da parte final da indagação promovida.

**2.2.** determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

### 3 DA DECISÃO

**VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I. conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito do Município de São Miguel do Iguaçu, senhor Claudiomiro da Costa Dutra, sobre piso pago aos servidores da educação, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Se é obrigação do Município repassar todos os reajustes do piso nacional, efetivando um reescalamento de toda a carreira e reflexo imediato sobre as demais vantagens e gratificações e se assim agindo não feriria a Lei de Responsabilidade Fiscal, já que o Plano de Carreira Municipal levou em conta para sua confecção o salário mínimo municipal frente ao orçamento público?

A resposta à primeira parte da dúvida suscitada pelo Consulente é sim, é obrigação do Município repassar os reajustes do piso nacional; a resposta à segunda parte é de que esses reajustes atingirão apenas os vencimentos básicos sem promover reflexos sobre as demais vantagens e gratificações,

tampouco sobre efetivação de reescalonamento, já que estruturação é prerrogativa dos entes federativos, não estando atrelada ao piso salarial.

E, assim sendo, prejudicada ficou a análise da parte final da indagação promovida.

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO, CLÁUDIO AUGUSTO KANIA e TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 23 de agosto de 2018 – Sessão nº 28.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Conselheiro Relator

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Presidente

## SERVIDOR ESTATUTÁRIO

### ACUMULAÇÃO DOS CARGOS DE PROFESSOR E EDUCADOR INFANTIL - PERMISSÃO CONSTITUCIONAL (ARTIGO 37, XV)

PROCESSO Nº : 649293/17  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MANDIRITUBA  
INTERESSADO : LUIS ANTONIO BISCAIA  
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

### ACÓRDÃO Nº 2066/18 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Conhecimento e resposta. Acumulação de cargos públicos. Professor e Educador Infantil. Permissividade expressa na Constituição Federal. Acumulabilidade. Cargo que se enquadra como técnico ou científico. Possibilidade. Cargos acumuláveis na atividade também o serão na inatividade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Mandirituba, Sr. Luís Antônio Biscaia, sobre cumulação de proventos de aposentadoria em cargo de Professor com a remuneração do cargo de Educador Infantil.

Após transcrever na peça inaugural as atribuições do cargo de Professor, segundo consta na Lei Municipal nº 480/2008 e as atribuições do cargo de Educador Infantil, constante na mesma lei, assim como o grau de escolaridade exigido para ambos os cargos, o gestor suscitou suas dúvidas indagando:

- a) É constitucional e legal acumular proventos de aposentadoria em cargo público estatutário de Professor com remuneração por exercício de cargo público estatutário de Educador Infantil, ou vice-versa?
- b) Caso a resposta à primeira indagação (letra "a") seja positiva, tal acumulação poderia ocorrer no mesmo ente?
- c) Poderá o ocupante de cargo público estatutário de Professor ou

Educador Infantil acumular proventos de aposentadoria no futuro com proventos de aposentadoria de cargo de Educador Infantil ou de Professor, respectivamente?

Na peça 04 foi juntada a Lei 480/2008 e na peça 05 consta a juntada do Parecer Jurídico local concluindo pela possibilidade constitucional de se acumular o cargo de educador infantil com aposentadoria de professor.

O feito foi distribuído a este Relator 05 de setembro de 2017 (peça 06).

Os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 116/17 – peça 08) que relacionou 02 (dois) julgados desta Corte.

Tendo em vista a existência de dois julgados, o feito foi devolvido a este Relator para avaliação da necessidade de nova resposta e, considerando que a jurisprudência selecionada não é específica sobre o tema, determinei a tramitação dos autos.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (Parecer 9892/17 – peça 10) lembrou que o caso em análise é diferente de um dos casos destacados pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, uma vez que neste caso os requisitos para o ingresso nos cargos de Educador Infantil e Professor são diferentes.

Com isso, ressaltou que o cargo de Educador Infantil mencionado pelo consulente, por sua escolaridade mínima exigida, qual seja, nível médio normal, não pode ser equiparado, para fins de acúmulo constitucional, com o cargo de Professor, no qual exige-se, pelo menos, nível superior. Da mesma forma não há que se falar quem um cargo, cuja escolaridade mínima seja o nível médio, seja um cargo de natureza técnica ou científica a permitir o acúmulo constitucional.

Destacou jurisprudência no sentido da impossibilidade de acumulação de cargos em que o nível mínimo de escolaridade seja diferente e que esteja ausente a natureza técnica ou científica de um dos cargos.

Diante disso respondeu as indagações da seguinte forma:

a) É constitucional e legal acumular proventos de aposentadoria em cargo público estatutário de Professor com remuneração por exercício de cargo público estatutário de Educador Infantil, ou vice-versa? Em tese seria possível se o cargo de Educador Infantil possuísse as mesmas atribuições e a mesma escolaridade do cargo de Professor ou caso o cargo de Educador Infantil possua atribuições e escolaridade própria de cargos técnicos ou científicos.

No caso em análise, **trazido pelo Consultante**, o acúmulo seria inconstitucional pois os requisitos mínimos para o ingresso no cargo de Educador Infantil (nível médio normal) diferem em muito da escolaridade do cargo de Professor (nível superior) e a natureza do cargo de Educador Infantil, por ser um cargo de nível médio de escolaridade, não exige para seu exercício conhecimento técnico ou específico, não sendo preenchidos, pois, os requisitos constitucionais para o acúmulo de cargo público.

b) Caso a resposta à primeira indagação (letra "a") seja positiva, tal acumulação poderia ocorrer no mesmo ente?

Em uma situação posta em tese, na qual tanto as funções quanto a escolaridade dos cargos de Professor e Educador Infantil se confundem, seria, sim, possível o acúmulo no mesmo ente.

Em relação à questão posta pelo consultante, na qual é citada a Lei Municipal que regulamenta os cargos de Professor e Educador Infantil **a resposta resta prejudicada já que naquele caso em específico o acúmulo seria vedado.**

c) Poderá o ocupante de cargo público estatutário de Professor ou Educador Infantil acumular proventos de aposentadoria no futuro com proventos de aposentadoria de cargo de Educador Infantil ou de Professor, respectivamente?

Em uma situação posta em tese, na qual tanto as funções quanto a escolaridade dos cargos de Professor e Educador Infantil são idênticas, seria, a princípio, possível o acúmulo citado.

Em relação à questão posta pelo consultante, na qual é citada a Lei Municipal que regulamenta os cargos de Professor e Educador Infantil, tal qual a resposta do primeiro quesito, **entende-se impossível o acúmulo já que não preenchidos os requisitos constitucionais.**

O Ministério Público de Contas (Parecer 181/18 – PGC) fundamentado na Lei 9.394/1996 e na Resolução CNE/CEB nº 2/1999 discorda do posicionamento da unidade técnica quanto à natureza do cargo de Educador Infantil, uma vez que entende ser de caráter técnico-científico.

Salientou decisão do STF e Súmula desta Casa de Contas e afirmou que

apesar de desempenharem funções correlatas, os Educadores Infantis não estão insertos na carreira do Magistério, vez que esta é privativa de professores. Porém, sendo um cargo de natureza técnico-científica, para o qual é exigida formação específica na modalidade Normal, os profissionais encontram-se albergados pela permissão constitucional trazida no art. 37, XVI, da Carta Magna.

Dessa forma entendeu que dadas as exigências legais para o preenchimento do cargo de Educador Infantil no Município consulente, as quais demonstram inequivocamente tratar-se de cargo de natureza técnico-científica, é constitucional a cumulação apresentada em tese, inclusive no mesmo ente, por força do art. 37, XVI, “b”, da Constituição Federal, resguardada a necessidade de compatibilidade de horários em caso de exercício concomitante das duas funções.

Ante o exposto, opinou para que a consulta seja respondida no sentido de ser possível a acumulação dos cargos de Educador Infantil e Professor, no Município de Mandirituba, inclusive no mesmo ente e com percepção dos respectivos proventos de aposentadoria, respeitadas as regras constitucionais pertinentes.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO<sup>1</sup>

### ADMISSIBILIDADE

A Consulta foi recebida pelo Relator, em razão do preenchimento dos pressupostos legais para sua tramitação.

### MÉRITO

Quanto ao mérito, sabe-se que a Constituição Federal permite acumulação remunerada de cargos em situações por ela *expressamente* excepcionadas e, desde que haja compatibilidade de horários, sem a conjugação desses dois elementos não há que se falar em possibilidade de acumulação.

Assim preceitua a Constituição de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, mo-

<sup>1</sup> Responsável Técnico: Samara Xavier de Alencar Lima (TC 51934-0).

ralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação da EC 19/1998)

(...)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: (Redação da EC 19/1998)

a) a de dois cargos de professor; (Redação da EC 19/1998)

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; (Redação da EC 19/1998)

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; (Redação da EC 19/1998)

Logo, do texto constitucional extrai-se que o caso em análise se amoldaria à hipótese descrita na alínea 'b', em caso de possibilidade de acumulação, motivo pelo qual é nela que deteremos a nossa apreciação.

Quanto ao conteúdo do texto constitucional ensina Carvalho Filho:

O conceito de cargo técnico ou científico, por falta de precisão, tem provocado algumas dúvidas na Administração. O ideal é que o estatuto fixe o contorno mais exato possível para sua definição, de modo que se possa verificar, com maior facilidade, se é possível, ou não, a acumulação. Cargos técnicos são os que indicam a aquisição de conhecimentos técnicos e práticos necessários ao exercício das respectivas funções. Já os cargos científicos dependem de conhecimentos específicos sobre determinado ramo científico. Normalmente, tal gama de conhecimento é obtida em nível superior; essa exigência, porém, nem sempre está presente, sobretudo para os cargos técnicos. Por outro lado, não basta que a denominação do cargo contenha o termo "técnico": o que importa é que suas funções, por serem específicas, se diferenciem das meramente burocráticas e rotineiras. Seja como for, nem sempre será fácil atribuir tais qualificações de modo exato. As soluções adequadas normalmente são adotadas ao exame do caso concreto.<sup>2</sup>

Com fundamento no acima transcrito e, fazendo a análise do caso, trilho meu entendimento no mesmo sentido exposto pela Procuradoria-Geral de Contas de que as funções exercidas pelo Educador Infantil se ajustariam às características de cargos técnicos-científicos para os fins dispostos na Constituição Federal. Vejamos:

Acessando o portal do Ministério da Educação há uma publicação que objetiva esclarecer questões relativas à educação infantil, primeira etapa da

2 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2015. p. 691.

Educação Básica, que atende crianças de 0 a 5 anos de idade. Nesta publicação oficial consta a resposta para a seguinte pergunta:

33. Qual a formação mínima exigida para o(a) professor(a) atuar na educação infantil?

A formação dos docentes deve ser em nível superior, em cursos de Licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil, a formação em nível médio, na modalidade normal. Portanto, a formação mínima para o professor(a) da educação infantil é o ensino médio, modalidade Normal.<sup>3</sup>

Ou seja, embora a formação exigida para o exercício do magistério na educação infantil seja a de nível médio, há uma habilitação específica necessária para tanto, nível médio *na modalidade normal*, o que a diferencia das funções meramente burocráticas e rotineiras reforçando a característica técnico-científica do cargo de Educador Infantil.

Acrescente-se que no precedente<sup>4</sup> destacado pela Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, do qual fui Relator, havia identidade de qualificação técnica para os cargos de Professor e de Educador Infantil, diversamente do que ocorre nos autos em análise.

Todavia, independentemente da existência ou não de identidade na formação técnica exigida para os cargos de Professor e de Educador Infantil, entendendo que, respeitado o que estabelece o *caput* do art. 62<sup>5</sup>, da Lei 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, este preencherá as características exigidas pela Constituição Federal para fins de acumulação de cargos públicos.

E vê-se que a legislação municipal está em consonância com o que estabelece a Lei 9.394/96.

3 [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=8169-duvidas-mais-frequentes-relacao-educacao-infantil-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8169-duvidas-mais-frequentes-relacao-educacao-infantil-pdf&Itemid=30192)

4 <http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2017/1/pdf/00308378.pdf>

5 Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal. [\(Redação dada pela lei nº 13.415, de 2017\)](#)

Ademais, o Plano Nacional de Educação estabelece que:

A educação infantil é a primeira etapa da Educação Básica. Ela estabelece as bases da personalidade humana, da inteligência, da vida emocional, da socialização. As primeiras experiências da vida são as que marcam mais profundamente a pessoa. Quando positivas, tendem a reforçar, ao longo da vida, as atitudes de autoconfiança, de cooperação, solidariedade, responsabilidade. As ciências que se debruçaram sobre a criança nos últimos cinquenta [sic] anos, investigando como se processa o seu desenvolvimento, coincidem em afirmar a importância dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento e aprendizagem posteriores. E têm oferecido grande suporte para a educação formular seus propósitos e atuação a partir do nascimento. A pedagogia mesma vem acumulando considerável experiência e reflexão sobre sua prática nesse campo e definindo os procedimentos mais adequados para oferecer às crianças interessantes, desafiantes e enriquecedoras oportunidades de desenvolvimento e aprendizagem. A educação infantil inaugura a educação da pessoa.

(...)

A formação dos profissionais da educação infantil merecerá uma atenção especial, dada a relevância de sua atuação como mediadores no processo de desenvolvimento e aprendizagem. A qualificação específica para atuar na faixa de zero a seis anos inclui o conhecimento das bases científicas do desenvolvimento da criança, da produção de aprendizagens e a habilidade de reflexão sobre a prática, de sorte que esta se torne, cada vez mais, fonte de novos conhecimentos e habilidades na educação das crianças. Além da formação acadêmica prévia, requer-se a formação permanente, inserida no trabalho pedagógico, nutrindo-se dele e renovando-o constantemente.<sup>6</sup> (sem grifos no original)

Portanto, entendo que a qualificação técnica exigida para os Educadores Infantis, ainda que seja no nível médio de escolaridade, o torna um cargo técnico-científico nos termos constitucionais.

Entretanto, hesito em acompanhar o parecer ministerial no que concerne à assertiva de que embora desempenhem funções correlatas, os Educadores Infantis não estão insertos na carreira do Magistério, uma vez que esta é privativa de Professores.

Ante o que consta na Lei 11.738/2008 que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, foi editada a Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009 do Ministério da Educação que especifica, no § 1º, do art. 2º que:

<sup>6</sup> <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>

(...)

§ 1º São considerados profissionais do magistério aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de Educação Básica, em suas diversas etapas e modalidades (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Profissional, Educação Indígena), com a formação mínima determinada pela legislação federal de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Outrossim, reforçando essa tese, o Parecer CNE/CEB 2/2002<sup>7</sup>, mesmo que anterior à citada Resolução, destaca que o quadro do Magistério, só pode ser integrado por professores formados, ainda que estes o sejam ao nível médio, na modalidade Normal.

Com isso, entendo que os Educadores Infantis, que possuam formação em nível médio na modalidade Normal, integram a carreira do Magistério.

Diante do exposto, responde-se a presente consulta da seguinte forma:

a) É constitucional e legal acumular proventos de aposentadoria em cargo público estatutário de Professor com remuneração por exercício de cargo público estatutário de Educador Infantil, ou vice-versa? Considerando que a alínea 'b', do inciso XVI, do artigo 37, da Constituição Federal excepcionou a vedação à acumulação remunerada de um cargo público de Professor com outro cargo técnico ou científico e, considerando ainda o entendimento de que o cargo público de Educador Infantil se enquadra em tal categoria, uma vez que exige habilitação específica – *nível médio na modalidade normal* – para o seu desempenho, diferenciando-o das funções meramente burocráticas e rotineiras, é constitucional e legal a acumulação de um cargo público de Professor com um cargo público de Educador Infantil, desde que haja compatibilidade de horários.

Acrescente-se que cargos públicos acumuláveis na atividade também o serão na inatividade. Assim já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. **SERVIDOR PÚBLICO. MAGISTÉRIO. ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS E VENCIMENTOS.** ART. 37, XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 16.10.2009. **Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a acumulação de proventos e vencimentos somente é permitida quando se tratar de cargos, funções ou empregos acumuláveis na atividade**, na forma prevista na Constituição Federal. Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido. (AI 837733 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 24/09/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-203 DIVULG 11-10-2013 PUBLIC 14-10-2013)

7 [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb002\\_02.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb002_02.pdf)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CUMULAÇÃO TRÍPLICE. VENCIMENTOS E DOIS PROVENTOS. CARGOS DE MÉDICO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO IMPROVIDO. I – O **Supremo Tribunal Federal entende que somente se admite a acumulação de proventos e vencimentos quando se tratar de cargos, empregos ou funções acumuláveis na atividade.** II – Incabível, portanto, a acumulação de dois proventos de inatividade com vencimentos de cargo efetivo, uma vez que a vedação à cumulação de três cargos ou empregos de médico já existia quando o servidor se encontrava na ativa. III – Agravo regimental improvido. (RE 613399 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 14/08/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 24-08-2012 PUBLIC 27-08-2012)

Assim, também é constitucional e legal a acumulação de um cargo público de Professor ou Educador Infantil com proventos de aposentadoria de qualquer um deles.

b) Caso a resposta à primeira indagação (letra “a”) seja positiva, tal acumulação poderia ocorrer no mesmo ente?

A resposta à indagação é positiva, considerando que a Constituição Federal no art. 40, § 6º veda a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência nele estabelecido, **ressalvando**, contudo, as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma estabelecida no texto constitucional. Logo, basta que seja legítima a acumulação dos cargos na atividade, independentemente do ente.

c) Poderá o ocupante de cargo público estatutário de Professor ou Educador Infantil acumular proventos de aposentadoria no futuro com proventos de aposentadoria de cargo de Educador Infantil ou de Professor, respectivamente?

Por ora, entende-se que a resposta a tal questionamento é a mesma do item ‘a’. Todavia, considerando que *na vida do Direito a sucessão de leis é ato de rotina*<sup>8</sup>, é impossível afirmar tal possibilidade para um futuro de tempo incerto. Tal avaliação deverá ser feita oportunamente, fundamentado na legislação regente.

## VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

Conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Mandirituba, senhor Luís Antônio Biscaia, CPF nº 620.548.729-20, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

a) É constitucional e legal acumular proventos de aposentadoria em cargo público estatutário de Professor com remuneração por exercício de cargo público estatutário de Educador Infantil, ou vice-versa?

Considerando que a alínea 'b', do inciso XVI, do artigo 37, da Constituição Federal excepcionou a vedação à acumulação remunerada de um cargo público de Professor com outro cargo técnico ou científico e, considerando ainda o entendimento de que o cargo público de Educador Infantil se enquadra em tal categoria, uma vez que exige habilitação específica – nível médio na modalidade normal – para o seu desempenho, diferenciando-o das funções meramente burocráticas e rotineiras, é constitucional e legal a acumulação de um cargo público de Professor com um cargo público de Educador Infantil, desde que haja compatibilidade de horários.

Acrescente-se que cargos públicos acumuláveis na atividade também o serão na inatividade. Assim já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. **SERVIDOR PÚBLICO. MAGISTÉRIO. ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS E VENCIMENTOS.** ART. 37, XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 16.10.2009. **Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a acumulação de proventos e vencimentos somente é permitida quando se tratar de cargos, funções ou empregos acumuláveis na atividade**, na forma prevista na Constituição Federal. Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido. (AI 837733 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 24/09/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-203 DIVULG 11-10-2013 PUBLIC 14-10-2013) Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CUMULAÇÃO TRÍPLICE. VENCIMENTOS E DOIS PROVENTOS. CARGOS DE MÉDICO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO IMPROVIDO. I – O Su-

**premo Tribunal Federal entende que somente se admite a acumulação de proventos e vencimentos quando se tratar de cargos, empregos ou funções acumuláveis na atividade.** II – Incabível, portanto, a acumulação de dois proventos de inatividade com vencimentos de cargo efetivo, uma vez que a vedação à cumulação de três cargos ou empregos de médico já existia quando o servidor se encontrava na ativa. III – Agravo regimental improvido. (RE 613399 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 14/08/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 24-08-2012 PUBLIC 27-08-2012)

Assim, também é constitucional e legal a acumulação de um cargo público de Professor ou Educador Infantil com proventos de aposentadoria de qualquer um deles.

b) Caso a resposta à primeira indagação (letra “a”) seja positiva, tal acumulação poderia ocorrer no mesmo ente?

A resposta à indagação é positiva, considerando que a Constituição Federal no art. 40, § 6º veda a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência nele estabelecido, **ressalvando**, contudo, as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma estabelecida no texto constitucional. Logo, basta que seja legítima a acumulação dos cargos na atividade, independentemente do ente.

c) Poderá o ocupante de cargo público estatutário de Professor ou Educador Infantil acumular proventos de aposentadoria no futuro com proventos de aposentadoria de cargo de Educador Infantil ou de Professor, respectivamente?

Por ora, entende-se que a resposta a tal questionamento é a mesma do item ‘a’. Todavia, considerando que na vida do Direito a sucessão de leis é ato de rotina<sup>9</sup>, é impossível afirmar tal possibilidade para um futuro de tempo incerto. Tal avaliação deverá ser feita oportunamente, fundamentado na legislação regente.

Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

- a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;
- b) o encerramento do Processo.

### 3 DA DECISÃO

**VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta, em:

I. conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Mandirituba, senhor Luís Antônio Biscaia, CPF nº 620.548.729-20, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

a) É constitucional e legal acumular proventos de aposentadoria em cargo público estatutário de Professor com remuneração por exercício de cargo público estatutário de Educador Infantil, ou vice-versa?

Considerando que a alínea 'b', do inciso XVI, do artigo 37, da Constituição Federal excepcionou a vedação à acumulação remunerada de um cargo público de Professor com outro cargo técnico ou científico e, considerando ainda o entendimento de que o cargo público de Educador Infantil se enquadra em tal categoria, uma vez que exige habilitação específica – nível médio na modalidade normal – para o seu desempenho, diferenciando-o das funções meramente burocráticas e rotineiras, é constitucional e legal a acumulação de um cargo público de Professor com um cargo público de Educador Infantil, desde que haja compatibilidade de horários.

Acrescente-se que cargos públicos acumuláveis na atividade também o serão na inatividade. Assim já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. **SERVIDOR PÚBLICO. MAGISTÉRIO. ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS E VENCIMENTOS.** ART. 37, XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 16.10.2009. **Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a acumulação de proventos e vencimentos somente é permitida quando se tratar de cargos, funções ou empregos acumuláveis na atividade**, na forma prevista na Constituição Federal. Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido. (AI 837733 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 24/09/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-203 DIVULG 11-10-2013 PUBLIC 14-10-2013)  
Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CUMULAÇÃO TRÍPLICE. VENCIMENTOS E DOIS PROVENTOS. CARGOS DE MÉDICO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO IMPROVIDO. I – O **Supremo Tribunal Federal entende que somente se admite a acumulação de proventos e vencimentos quando se tratar de cargos, empregos ou funções acumuláveis na atividade.** II – Incabível, portanto, a acumulação de dois proventos de inatividade com vencimentos de cargo efetivo, uma vez que a vedação à cumulação de três cargos ou empregos de médico já existia quando o servidor se encontrava na ativa. III – Agravo regimental improvido. (RE 613399 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 14/08/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 24-08-2012 PUBLIC 27-08-2012)

Assim, também é constitucional e legal a acumulação de um cargo público de Professor ou Educador Infantil com proventos de aposentadoria de qualquer um deles.

b) Caso a resposta à primeira indagação (letra “a”) seja positiva, tal acumulação poderia ocorrer no mesmo ente?

A resposta à indagação é positiva, considerando que a Constituição Federal no art. 40, § 6º veda a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência nele estabelecido, **ressalvando**, contudo, as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma estabelecida no texto constitucional. Logo, basta que seja legítima a acumulação dos cargos na atividade, independentemente do ente.

c) Poderá o ocupante de cargo público estatutário de Professor ou Educador Infantil acumular proventos de aposentadoria no futuro com proventos de aposentadoria de cargo de Educador Infantil ou de Professor, respectivamente?

Por ora, entende-se que a resposta a tal questionamento é a mesma do item 'a'. Todavia, considerando que na vida do Direito a sucessão de leis é ato de rotina<sup>10</sup>, é impossível afirmar tal possibilidade para um futuro de tempo incerto. Tal avaliação deverá ser feita oportunamente, fundamentado na legislação regente.

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES. Votou contra os termos acima o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 2 de agosto de 2018 – Sessão nº 25.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Conselheiro Relator

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Presidente

10 NADER, Paulo. Introdução ao estudo do direito. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 268.

## SERVIDORA EFETIVA PERÍODO DE GESTAÇÃO - ESTABILIDADE PROVISÓRIA NO CARGO EM COMISSÃO - PREJULGADO Nº 25 - ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS, ARTIGO 10, II, "B"

PROCESSO Nº : 605407/17  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE NOVA AURORA  
INTERESSADO : PEDRO LEANDRO NETO  
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

### ACÓRDÃO Nº 1562/18 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Município de Nova Aurora. Estabilidade provisória da servidora efetiva gestante ao cargo em comissão ou à função de confiança. Precedentes do STF. Possibilidade.

## 1 DO RELATÓRIO

Por meio da presente consulta, o Município de Nova Aurora, por seu prefeito, Sr. Pedro Leandro Neto, questiona se a servidora efetiva gestante possui direito à estabilidade ao cargo em comissão ou à função de confiança e, caso a resposta seja afirmativa, indaga como será calculada a remuneração e a quem compete efetuar o pagamento.

O parecer jurídico que instrui a presente consulta manifestou-se pelo reconhecimento da estabilidade provisória à servidora efetiva, devendo a remuneração ser paga pelo ente público que a remunera em valor igual ao que recebia enquanto no exercício das funções, deduzido o de competência da previdência (peça 3).

A consulta foi recebida, uma vez que presentes os pressupostos de admissibilidade previstos nos artigos 38 e 39 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Paraná (peça 5).

Remetidos os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, a unidade informou a existência do Prejulgado nº 25 sobre o tema, dos Acórdãos nº 750/17 e nº 4586/15 proferidos pelo Tribunal Pleno e do Acórdão 2640/17 da Segunda Câmara.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal-COFAP exarou o Parecer nº 8893/17 (peça 10), sugerindo que a resposta à consulta seja no sentido de se reconhecer a estabilidade provisória à servidora pública de carreira nomeada para o cargo em comissão e/ou função gratificada, devendo o salário maternidade ser calculado sobre a remuneração do cargo cuja estabilidade foi assegurada, sendo o pagamento de responsabilidade do município, salvo disposição em contrário na Lei Municipal.

Da mesma forma, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas – MPjTC, por intermédio do Parecer nº 153/18 (peça 11), manifestou-se pelo reconhecimento da estabilidade da servidora pública efetiva no cargo em comissão ou na função de confiança, com percepção de vencimentos integrais a serem pagos pelo Regime Próprio de Previdência Social até o limite da contribuição previdenciária, complementada a integralidade do pagamento pelo Município consulente, resguardando-se a necessidade de análise da legislação local em cada caso.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Conforme relatado, a consulta versa sobre o direito da servidora efetiva gestante à estabilidade provisória em relação ao cargo em comissão ou à função de confiança para a qual tenha sido designada.

Das informações prestadas pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, extrai-se que esta Corte já se manifestou em caráter normativo, por meio

do Prejulgado nº 25<sup>1</sup> e do Acórdão 4586/15-STP<sup>2</sup>, pelo direito à estabilidade provisória da servidora ocupante de cargo em comissão.

A aplicação da estabilidade provisória prevista no artigo 10, II, 'b'<sup>3</sup>, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias às servidoras exclusivamente comissionadas e contratadas por tempo determinado já foi reconhecida em diversos julgados e teve a repercussão geral reconhecida pela Suprema Corte no Recurso Extraordinário com Agravo nº 674.103, relatado pelo Ministro Luiz Fux:

DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E TRABALHISTA. **CONTRATOS POR PRAZO DETERMINADO E OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO NÃO OCUPANTES DE CARGOS EFETIVOS.** GRAVIDEZ DURANTE O PERÍODO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. DIREITO À LICENÇA-MATERNIDADE E À ESTABILIDADE PROVISÓRIA. ARTIGO 7º, XVIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARTIGO 10, INCISO II, ALÍNEA B, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONS-

- 1 (...) É garantida à servidora pública gestante detentora de cargo em comissão a estabilidade provisória desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto.  
(...)  
Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES. Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.  
Sala das Sessões, 10 de agosto de 2017 – Sessão nº 26.
- 2 ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em: Conhecer da presente consulta, e responder, em tese, nos seguintes termos:  
I – a servidora ocupante de cargo em comissão é detentora de estabilidade provisória de gestante, nos termos do artigo 7º, XVIII e artigo 39, §3º, ambos da Constituição da República combinados com o artigo 10, II, b, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;  
II – No caso de ocorrer a exoneração da servidora pública comissionada sem justa causa no curso do período da estabilidade provisória de gestante, assiste-lhe o direito a uma indenização correspondente aos valores que receberia até cinco (5) meses após o parto, a ser custeada pelo ente público a que estava vinculada.  
Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA (voto vencedor). O Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA votou pelo não conhecimento (voto vencido). Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZEU DE MORAES CORREA. Sala das Sessões, 24 de setembro de 2015 – Sessão nº 36.
- 3 Art. 10. Até que seja promulgada a lei complementar a que se refere o art. 7º, I, da Constituição:  
(...)  
II - fica vedada a dispensa arbitrária ou sem justa causa:  
b) da empregada gestante, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto. [\(Vide Lei Complementar nº 146, de 2014\)](#)

TITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. (ARE 674.103 RG / SC - REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO, Rel. Min. Luiz Fux, publicado em 18/06/2013 - destaquei).

No que se refere às servidoras efetivas que ocupem cargo em comissão ou que tenham sido designadas para função de confiança, embora a repercussão geral e os precedentes que a embasam tenham analisado apenas a situação de servidoras com vínculo precário, importa registrar que, em decisão proferida no ARE nº 1.022.346 - RJ, o Ministro Dias Toffoli manifestou-se favoravelmente à concessão de estabilidade à servidora efetiva<sup>4</sup> na função gratificada:

Merece prosperar a irresignação, uma vez que a jurisprudência desta Suprema Corte é firme no sentido de que as servidoras públicas ocupantes de função comissionada têm direito à licença-maternidade e à estabilidade provisória, conforme previsto no art. 7º, inc. XVIII, da Constituição e no art. 10, inc. II, alínea 'b', do ADCT. A propósito:

"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. DISPENSA DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO COMISSIONADA DURANTE O GOZO DA LICENÇA-MATERNIDADE. ESTABILIDADE PROVISÓRIA. ARTIGO 7º, XVIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VIOLAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO" (ARE nº 744.261/DF-AgR, Primeira Turma, relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 19/5/16).

Destaco o voto do relator, cujas razões bem se aplicam ao caso em tela:

A presente irresignação não merece prosperar.

Em que pesem os argumentos expendidos no agravo, resta evidenciado das razões recursais que a agravante não trouxe nenhum argumento capaz de infirmar a decisão hostilizada, razão pela qual deve ela ser mantida, por seus próprios fundamentos.

Com efeito, ao contrário do alegado pela recorrente, a matéria discutida nos presentes autos não guarda identidade com a tratada no RE 674.103-RG, Rel. Min. Luiz Fux. Naquele processo, o Plenário desta Corte vai apreciar o direito à estabilidade provisória do servidor, sem vínculo efetivo com a Administração, dispensado de cargo em comissão, durante o período de gestação, situação diversa da presente demanda, em que ora agravada é servidora efetiva do Poder Judiciário, ocupante do cargo de Analista Judiciário.

Assim, verifica-se que o acórdão recorrido não divergiu da jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal, que assentou entendimento de que a servidora pública ocupante de função comissionada goza do direito ao benefício da estabilidade no período gestacional. Nesse sentido, RE 420.839/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 26/4/2012, que possui a seguinte ementa, *verbis*:

"Agravo regimental no recurso extraordinário. Servidora gestante. Cargo em comissão. Exoneração. Licença-maternidade. Estabilidade provisória. Indenização. Possibilidade. 1. As servidoras públicas, em estado gestacional, ainda que detentoras apenas de cargo em

4 Ocupante do cargo de Analista Judiciário do TJ/RJ.

comissão, têm direito à licença-maternidade e à estabilidade provisória, nos termos do art. 7º, inciso XVIII, c/c o art. 39, § 3º, da Constituição Federal, e art. 10, inciso II, alínea b, do ADCT. 2. Agravo regimental não provido.”

Nesse mesmo sentido, destacam-se as seguintes decisões: ARE nº 705.313/DF, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe de 12/3/13; ARE nº 685.248/DF, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 19/6/12; AI nº 707.858/MG, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJe de 9/11/11; e ARE nº 744.261/DF, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 6/11/13.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso para julgar procedente o pedido formulado pela autora. Sem custas, tampouco honorários advocatícios, nos termos do artigo 55 da Lei nº 9.099/95.

Publique-se.

Brasília, 13 de fevereiro de 2017.

Portanto, nos termos do precedente acima citado, a servidora efetiva fará jus à estabilidade provisória no cargo em comissão ou na função de confiança.

Não obstante o cargo efetivo já lhe assegure a permanência do vínculo com a Administração Pública, considera-se que a proteção à maternidade abrange a manutenção do trabalho e da remuneração que vinha sendo recebida pela servidora, em conformidade com os artigos 7º, XVIII<sup>5</sup> e 39, §3º<sup>6</sup>, da Constituição da República.

Assim, em consonância com os pareceres técnico e ministerial, a manifestação desta Corte deverá ser no sentido de se estender à servidora efetiva a estabilidade provisória prevista no art. 10, II, ‘b’, do ADCT, ficando vedado, durante o período de gestação e de licença maternidade, o afastamento arbitrário ou sem justa causa do cargo em comissão ou da função gratificada.

Quanto à forma de cálculo e pagamento, é possível aferir que o valor a ser recebido durante a licença maternidade deverá ser igual ao da remuneração que vinha sendo recebida pela servidora, competindo ao ente que a remunera efetuar os pagamentos dos valores sobre os quais não tenha havido

5 Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...)

XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;

6 Ar. 39. (...) § 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

incidência de contribuição previdenciária<sup>7</sup>, observada a legislação local e o regime previdenciário adotado.

Assim, com base no exposto, **VOTO** para que a presente consulta seja respondida nos seguintes termos:

A servidora efetiva possui direito à estabilidade provisória no cargo em comissão ou na função de confiança durante o período de gestação e de licença maternidade, cabendo ao ente que a remunera arcar com os valores sobre os quais não tenha havido incidência de contribuição previdenciária, observada a legislação local e o regime previdenciário adotado.

Após o trânsito em julgado, os autos deverão ser encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os devidos registros.

Não havendo outras medidas a serem adotadas, os autos poderão ser encerrados e arquivados junto à Diretoria de Protocolo.

### 3 DA DECISÃO

**VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM** os membros do **Tribunal Pleno** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade em:

I – Conhecer a consulta e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos: A servidora efetiva possui direito à estabilidade provisória no cargo em comissão ou na função de confiança durante o período de gestação e de licença maternidade, cabendo ao ente que a remunera arcar com os valores sobre os quais não tenha havido incidência de contribuição previdenciária, observada a legislação local e o regime previdenciário adotado.

<sup>7</sup> Caso a lei possibilite a opção pela incidência de desconto previdenciário sobre as verbas decorrentes de cargo em comissão ou função gratificada, nos moldes do § 2º do art. 4º da Lei Federal nº 10.887/2004, caberá a lei própria do ente definir se o pagamento será feito diretamente pelo órgão previdenciário ou pelo município mediante ressarcimento.

II - Após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os devidos registros.

III - Não havendo outras providências a serem adotadas, autorizar o encerramento e o arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 14 de junho de 2018 – Sessão nº 18.

**IVAN LELIS BONILHA**  
**Conselheiro Relator**

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
**Presidente**

## TRANSPOSIÇÃO DE CARGO

### APOSENTADORIA - CÁLCULO DOS BENEFÍCIOS DEVE SER BASEADO NOS VENCIMENTOS ATUAIS DO SERVIDOR

PROCESSO Nº : 61226/17  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO  
INTERESSADO : CLEBER FONTANA  
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

#### ACÓRDÃO Nº 2065/18 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Conhecimento e resposta. Monitor. Transposição de cargo. Educador Infantil. Transposição ocorrida há, pelo menos, 10 (dez) anos. Precedentes. Casos análogos. Vencida premissa de validade das transposições. Encaminhamento.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Francisco Beltrão, senhor Cleber Fontana, sobre enquadramento de servidores.

Indagou o consulente:

a) Através da Lei Municipal 3.464/2008 os Monitores (concurso com exigência de nível médio) foram enquadrados como Educadores Infantis (os que contassem com nível superior há época) e pela Lei 4.260/2014 o cargo de Educador Infantil foi enquadrado como Professor da Rede Municipal/CMEI, inclusive com equiparação salarial, ou seja, desde o primeiro concurso público no ano de 1991 o cargo previa vencimento de um montante e a partir da edição das lei, com a equiparação, o cargo passou a prever vencimento em quase o dobro. Sendo assim, no momento de promover a aposentadoria do servidor ocupante deste cargo, deveria ser seguida a Lei Municipal – quando preenchidos o tempo de contribuição e a idade exigidos - e conceder o benefício integral com base nos vencimentos atuais do servidor? Ou em obediência ao princípio contributivo, o servidor deve se aposentar com proventos proporcionais ao que contribuiu durante todo o período de serviço público?

Na peça 06 consta a juntada do Parecer Jurídico local não específico da consulta, pois trata da possibilidade de concessão de aposentadoria integral ao Monitor enquadrado como Educador Infantil pela Lei Municipal 3.464/08 e, posteriormente, pela Lei 4.260/14 passou a fazer parte do Magistério. Tal manifestação concluiu com lastro na fundamentação acima exposta, em especial da Lei 3.141/2004, aliado ao princípio contributivo, inafastável baliza para qualquer regime de previdência, opina-se pela impossibilidade de concessão de aposentadoria integral aos Educadores Infantis que ascenderam ao cargo mediante enquadramento originário do cargo de Monitor, devendo ser sopeçada a média dos maiores salários de contribuição para fins de cômputo da Renda Mensal Inicial, se preenchidos os demais requisitos legais.

O feito foi distribuído a este Relator em 27 de janeiro de 2017 (peça 07).

Intimado o Município Interessado, seu Representante afirmou (peça 15) que a propositura da Consulta em apreço se deu por conta da situação debatida no processo 436512/16, até porque reflete o contexto de outros servidores que em breve promoverão pedido de aposentadoria nos mesmos moldes.

Reforçou ainda o caráter abstrato da consulta, a necessidade de complementação em relação aos efeitos da deliberação em eventual incidente de inconstitucionalidade e a plausibilidade do sobrestamento a consulta até a decisão da instauração do incidente.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (Parecer 994/17 – peça 16) manifestou-se da seguinte forma:

Pela ilegalidade da ascensão do cargo de Monitor para o cargo Educador Infantil conforme Lei Municipal nº 3.464/08, e, posteriormente, enquadrado como Professor da Rede Municipal/CMEI, com todos os direitos e vantagens dos professores da Rede Municipal de Educação conforme Lei Municipal nº 4.260/2014.

Sendo assim, no momento de promover a aposentadoria do servidor ocupante deste cargo, deve ser seguida a Lei Municipal, quando preenchidos o tempo de contribuição e a idade exigidos, e conceder o benefício integral com base nos vencimentos do cargo de Monitor, anteriormente ocupado.

Pela impossibilidade de concessão de aposentadoria com proventos proporcionais aos servidores ascendidos ao cargo de Educador Infantil.

No caso concreto, pela aplicação da decisão exarada pelo Tribunal Pleno desta Corte de Contas, **ACÓRDÃO Nº 255/11 - Tribunal Pleno, peça 22, Processo nº 351724/10.**

Para fins de saneamento do feito, os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 52/17 – peça 19) que relacionou quatro julgados com temas afins.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (Parecer 1707/17 – peça 20) ratificou o conteúdo antes exarado.

O Ministério Público de Contas manifestou-se inicialmente pelo não conhecimento da consulta (Parecer 5822/17 – peça 17). Contudo, após devolvidos os autos (peça 22), o *Parquet* de Contas (Parecer 7693/17 – peça 23) insistiu no não conhecimento da Consulta e no mérito, para que a Consulta seja respondida nos termos propostos pela unidade técnica.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO<sup>1</sup>

### ADMISSIBILIDADE

Atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38 e 39 da LC PR 113/2005 e 311 e 312 do Regimento Interno, recebo a presente consulta.

### MÉRITO

Verifica-se que a questão prejudicial de mérito encontrada nos autos de inativação 436512/16 mantém-se presente na Consulta em análise e esteia-se no enquadramento de Monitores do quadro de pessoal do Município de Francisco Beltrão para o cargo de Educador Infantil, por meio da Lei 3.464/08, posteriormente equiparados aos Professores com a edição da Lei 4.260/14.

<sup>1</sup> Responsável Técnico: Samara Xavier de Alencar Lima (TC 52.157-4).

A Lei 3.464/2008 dispôs que o cargo de Monitor passaria a denominar-se de Educador Infantil e que todos os seus ocupantes seriam convertidos automaticamente para a nova denominação.

O mesmo regramento destacou que os Educadores Infantis integrariam o quadro do Magistério Público Municipal estabelecido na Lei 2.950/2002.

Todavia, a lei que alterou a denominação do cargo foi expressamente revogada pela Lei 4.260/14 que em seu art. 6º assegurou que os Educadores Infantis integrariam a carreira do magistério da Rede Municipal e em seu art. 50 garantiu tratamento isonômico em relação à remuneração e desenvolvimento funcional na carreira.

Na prática, o que *aparentemente* ocorreu foi a transposição de cargos, já que os requisitos de ingresso no cargo originário, bem como as exigências e atribuições dele seriam distintas das do magistério aos quais foram equiparados.

Incluído na pauta de julgamento do Tribunal Pleno nº 05, realizada em 1º de março de 2018, propus o sobrestamento deste até que fosse instaurado e decidido um incidente de inconstitucionalidade das leis locais.

Após relatados os autos o Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares manifestou-se afirmando que o caso era análogo ao que a Segunda Câmara debatia no mesmo momento com relação aos Professores do Município de Curitiba<sup>2</sup>.

Afirmou ainda que o voto proferido na Câmara trilhava em sentido contrário à abertura do incidente de inconstitucionalidade com o fim de prestigiar a segurança jurídica das transformações que haviam sido feitas e, em razão disso, solicitou vista dos autos.

Para fins de aferição da correlação existente quanto ao substrato dos processos entendo por bem compará-los. Vejamos:

<sup>2</sup> Compulsando o sistema de trâmite de processos, trata-se dos autos 737164/16.

<b>Autos 737164/16</b>	<b>Autos 61226/17</b>
Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares	Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães
Município de Curitiba	Município de Francisco Beltrão
<b>Ato de Inativação</b>	<b>Consulta</b>
Lei 8.328/93 – Auxiliar de Serviços de Creche (nível fundamental)	
Lei 10.390/02 – Enquadramento como Educador Infantil (nível médio)	
Lei 12.083/2006 – Reestruturação da carreira de Educador Infantil (nível médio)	
	Lei 3.464/08 – Alterou o cargo de Monitor (nível médio) para Educador Infantil (nível médio, na modalidade normal ou nível superior)
Leis 14.580 e 14.581/14 – Transformaram o Educador Infantil em Professor (nível superior)	Lei 4.260/14 – Revogou a Lei 3.464/08 e integrou os Educadores Infantis ao Magistério, equiparando-os, inclusive em termos salariais, aos Professores

Diante do quadro comparativo proposto nota-se grande similaridade na questão de fundo tratada em ambos os processos.

Ou seja, em ambos estamos a tratar de transformação de cargos públicos que acabaram por resultar na transposição *irregular* de cargos por seus ocupantes.

No precedente jurisprudencial relativo ao Município de Curitiba destacou-se a segurança jurídica e aludiu-se a outros precedentes desta Casa como: Acórdãos 1169/17, 1309/17 e 2743/17, todos da Primeira Câmara, bem como ao Acórdão 488/18, do Tribunal Pleno, do qual fui Relator em sessão posterior à solicitação de vista destes autos pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

Nesse passo, penso que outro não pode ser o deslinde desta Consulta, sob pena de tratar casos análogos de forma diversa, já que:

1) a transposição *irregular* de cargos ocorreu há, pelo menos 10 (dez) anos, com a edição da Lei 3.464/08 e que, em 2014, com a edição da Lei 4.260

os Educadores Infantis foram **apenas integrados** à carreira do Magistério, seguindo o que consta no § 1º, do art. 2º<sup>3</sup>, Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009 do Ministério da Educação, de que são profissionais do Magistério os docentes da Educação Infantil;

2) conforme consta na peça 18 dos autos de inativação 436512/16 – atualmente sobrestado na Coordenadoria de Gestão Municipal, aguardando o desfecho desta Consulta – somente os servidores que detinham formação na área do magistério ou pedagogia foram enquadrados pela Lei 3.464/2008, permanecendo no cargo de Monitor os servidores que não detinham qualificação técnica para tanto;

3) há que se homenagear a boa-fé dos servidores que foram atingidos pela inovação legislativa e dela não podiam se furtar;

4) devemos atentar ainda para os Princípios da Segurança das Relações Jurídica e da Proteção da Confiança, a que fez referência o Ministro Celso de Mello<sup>4</sup>, segundo o qual

a fluência de longo período de tempo culmina por consolidar justas expectativas no espírito do administrado (cidadão) e, também, por incutir, nele, a confiança da plena regularidade dos atos estatais praticados, não se justificando – ante a aparência de direito que legitimamente resulta de tais circunstâncias – a ruptura abrupta da situação de estabilidade em que se mantinham, até então, as relações de direito público entre o agente estatal, de um lado, e o Poder Público, de outro;

3 (...)

§ 1º São considerados profissionais do magistério aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de Educação Básica, em suas diversas etapas e modalidades (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Profissional, Educação Indígena), com a formação mínima determinada pela legislação federal de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

4 Notícia do Supremo Tribunal Federal, de 26 de março de 2010. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=122770&caixaBusca=N>

5) como me manifestei nos autos 299985/17<sup>5</sup>, mantendo-se o servidor exercendo as atividades para as quais foi designado, ainda que com base em lei de validade questionável, e contribuindo para o fundo previdenciário com a expectativa de obter a inativação de acordo com os contornos dados pelo cargo então ocupado, a participação do beneficiário na construção do bolo previdenciário, aliada ao decurso do tempo, deve ser admitida como fator de cristalização dessa relação jurídica;

6) acrescente-se ao item anterior que devem ser consideradas as contribuições incidentes sobre o real vencimento do servidor durante todo o período em que prestou serviços ao ente municipal após o enquadramento promovido pelas leis inquiridas de inconstitucionais, sob pena de adotar base de cálculo do benefício diversa da qual realmente houve a contribuição.

Destaque-se também que, ainda que os cargos de Monitor não tenham sido extintos, como ocorreu no caso do Município de Curitiba, ante se depreende da manifestação do Prefeito nos autos 436512/16 (anteriormente citados), não há como imaginar um possível retorno ao cargo de origem em razão de tudo o que foi exposto acima.

E, assim sendo, ainda que estejamos a tratar de uma situação, *aparentemente*, específica do Município de Francisco Beltrão, é possível verificar que para atender os preceitos da LDB, Lei 9.394/96 tal fato ocorreu em outros Municípios também.

Com isso, responde-se a Consulta da seguinte forma:

a) Através da Lei Municipal 3.464/2008 os Monitores (concurso com exigência de nível médio) foram enquadrados como Educadores Infantis (os que contassem com nível superior há época) e pela Lei 4.260/2014 o cargo de Educador Infantil foi enquadrado como Professor da Rede Municipal/CMEI, inclusive com equiparação salarial, ou seja, desde o primeiro concurso público no ano de 1991 o cargo previa vencimento de um montante e a partir da

5 Recurso de Revista do Município de Curitiba sobre caso análogo.

edição das lei, com a equiparação, o cargo passou a prever vencimento em quase o dobro. Sendo assim, no momento de promover a aposentadoria do servidor ocupante deste cargo, deveria ser seguida a Lei Municipal – quando preenchidos o tempo de contribuição e a idade exigidos - e conceder o benefício integral com base nos vencimentos atuais do servidor? Ou em obediência ao princípio contributivo, o servidor deve se aposentar com proventos proporcionais ao que contribuiu durante todo o período de serviço público?

Vencida a premissa de validade da transposição feita com a edição da Lei 3.464/08, bem como do enquadramento promovido pela Lei 4.260/14, o benefício deve ser calculado com base nos vencimentos atuais do servidor, já são eles que serviram, ou, ao menos, deveriam ter servido de base de cálculo para as contribuições previdenciárias.

#### VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

**2.1** conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Francisco Beltrão, senhor Cléber Fontana, sobre base de cálculo da contribuição previdenciária dos Educadores Infantis transpostos de cargos, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, embora ausente o parecer jurídico local específico sobre a consulta, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

a) Através da Lei Municipal 3.464/2008 os Monitores (concurso com exigência de nível médio) foram enquadrados como Educadores Infantis (os que contassem com nível superior há época) e pela Lei 4.260/2014 o cargo de Educador Infantil foi enquadrado como Professor da Rede Municipal/CMEI, inclusive com equiparação salarial, ou seja, desde o primeiro concurso público no ano de 1991 o cargo previa vencimento de um montante e a partir da edição das lei, com a equiparação, o cargo passou a prever vencimento em quase o dobro. Sendo assim, no momento de promover a aposentadoria do servidor ocupante deste cargo, deveria ser seguida a Lei Municipal – quando

preenchidos o tempo de contribuição e a idade exigidos - e conceder o benefício integral com base nos vencimentos atuais do servidor? Ou em obediência ao princípio contributivo, o servidor deve se aposentar com proventos proporcionais ao que contribuiu durante todo o período de serviço público?

Vencida a premissa de validade da transposição feita com a edição da Lei 3.464/08, bem como do enquadramento promovido pela Lei 4.260/14, o benefício deve ser calculado com base nos vencimentos atuais do servidor, já são eles que serviram, ou, ao menos, deveriam ter servido de base de cálculo para as contribuições previdenciárias.

**2.2** encaminhar o feito à Coordenadoria de Gestão Municipal para conhecimento, já que as premissas aqui vencidas impactarão nos casos de inativação provenientes do Município de Francisco Beltrão;

**2.3** determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

### 3 DA DECISÃO

**VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta, em:**

I. conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Francisco Beltrão, senhor Cléber Fontana, sobre base de cálculo da contribuição previdenciária dos Educadores Infantis transpostos de cargos, uma vez presentes

os pressupostos de admissibilidade, embora ausente o parecer jurídico local específico sobre a consulta, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

a) Através da Lei Municipal 3.464/2008 os Monitores (concurso com exigência de nível médio) foram enquadrados como Educadores Infantis (os que contassem com nível superior há época) e pela Lei 4.260/2014 o cargo de Educador Infantil foi enquadrado como Professor da Rede Municipal/CMEI, inclusive com equiparação salarial, ou seja, desde o primeiro concurso público no ano de 1991 o cargo previa vencimento de um montante e a partir da edição da lei, com a equiparação, o cargo passou a prever vencimento em quase o dobro. Sendo assim, no momento de promover a aposentadoria do servidor ocupante deste cargo, deveria ser seguida a Lei Municipal – quando preenchidos o tempo de contribuição e a idade exigidos - e conceder o benefício integral com base nos vencimentos atuais do servidor? Ou em obediência ao princípio contributivo, o servidor deve se aposentar com proventos proporcionais ao que contribuiu durante todo o período de serviço público?

Vencida a premissa de validade da transposição feita com a edição da Lei 3.464/08, bem como do enquadramento promovido pela Lei 4.260/14, o benefício deve ser calculado com base nos vencimentos atuais do servidor, já são eles que serviram, ou, ao menos, deveriam ter servido de base de cálculo para as contribuições previdenciárias.

II. encaminhar o feito à Coordenadoria de Gestão Municipal para conhecimento, já que as premissas aqui vencidas impactarão nos casos de inativação provenientes do Município de Francisco Beltrão;

III. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES. Votou contra os termos acima Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 2 de agosto de 2018 – Sessão nº 25.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Conselheiro Relator

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Presidente





[ LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE ]

## 1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

### 1.1 LEIS ORDINÁRIAS

<p><a href="#">Lei n. 13.718, de 24 de setembro de 2018</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 25 set. 2018</p>	<p>Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar os crimes de importunação sexual e de divulgação de cena de estupro, tornar pública incondicionada a natureza da ação penal dos crimes contra a liberdade sexual e dos crimes sexuais contra vulnerável, estabelecer causas de aumento de pena para esses crimes e definir como causas de aumento de pena o estupro coletivo e o estupro corretivo; e revoga dispositivo do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais).</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.716, de 24 de setembro de 2018</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 25 set. 2018</p>	<p>Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para assegurar atendimento educacional ao aluno da educação básica internado para tratamento de saúde em regime hospitalar ou domiciliar por tempo prolongado.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.715, de 24 de setembro de 2018</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 25 set. 2018</p>	<p>Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para dispor sobre hipóteses de perda do poder familiar pelo autor de determinados crimes contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar ou contra filho, filha ou outro descendente.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.714, de 24 de agosto de 2018</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 27 ago. 2018</p>	<p>Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 [<i>que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências</i>], para dispor sobre a responsabilidade de normatizar e padronizar a identidade visual do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e para assegurar o acesso das famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal à atenção integral à saúde.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.713, de 24 de agosto de 2018</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 27 ago. 2018</p>	<p>Altera a Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990 [<i>que dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências</i>], para prever a contratação direta pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) de cooperativas e associações de transportadores autônomos de cargas de, no mínimo, 30% (trinta por cento) da demanda anual de frete da Companhia.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.711, de 24 de agosto de 2018</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 27 ago. 2018</p>	<p>Altera a Lei nº 13.103, de 2 de março de 2015 [que dispõe sobre o exercício da profissão de motorista; altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, e 11.442, de 5 de janeiro de 2007 (empresas e transportadores autônomos de carga), para disciplinar a jornada de trabalho e o tempo de direção do motorista profissional; altera a Lei nº 7.408, de 25 de novembro de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 12.619, de 30 de abril de 2012; e dá outras providências], para prever isenção, em todo o território nacional, da cobrança de pedágio sobre eixos suspensos de veículos de transporte de cargas que circularem vazios nas vias terrestres federais, estaduais, distritais e municipais.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 15 ago. 2018</p>	<p>Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet).</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.699, de 2 de agosto de 2018</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 3 ago. 2018</p>	<p>Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (<b>Estatuto da Cidade</b>), para instituir diretriz de política urbana que visa a garantir condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.696, de 12 de julho de 2018</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 13 jul. 2018</p>	<p>Institui a Política Nacional de Leitura e Escrita.</p>

<a href="#">Lei n. 13.690, de 10 de julho de 2018</a> Publicada no D.O.U. de 11 jul. 2018	Altera a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que dispõe sobre a organização básica da Presidência da República e dos Ministérios, para criar o Ministério da Segurança Pública, e as Leis nos 11.134, de 15 de julho de 2005, e 9.264, de 7 de fevereiro de 1996; e revoga dispositivos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007.
<a href="#">Lei n. 13.688, de 3 de julho de 2018</a> Publicada no D.O.U. de 4 jul. 2018	Institui o Diário Eletrônico da Ordem dos Advogados do Brasil e altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), para dispor sobre a publicação de atos, notificações e decisões no Diário Eletrônico da Ordem dos Advogados do Brasil.
<a href="#">Lei n. 13.685, de 25 de junho de 2018</a> Publicada no D.O.U. de 26 jun. 2018	Altera a Lei nº 12.732, de 22 de novembro de 2012 [ <i>que dispõe sobre o primeiro tratamento de paciente com neoplasia maligna comprovada e estabelece prazo para seu início</i> ], para estabelecer a notificação compulsória de agravos e eventos em saúde relacionados às neoplasias, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012 [ <i>que assegura validade nacional à Declaração de Nascido Vivo - DNV, regula sua expedição, altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dá outras providências</i> ], para estabelecer a notificação compulsória de malformações congênitas.

## 1.2 DECRETOS

<a href="#">Decreto n. 9.511, de 26 de setembro de 2018</a> Publicado no D.O.U de 27 set. 2018	Altera o Decreto nº 8.616, de 29 de dezembro de 2015 [que regulamenta o disposto na Lei Complementar nº 148/2014 – que altera Lei Complementar no 101/2000 - e no art. 2º da Lei nº 9.496/1997], e dá outras providências.
<a href="#">Decreto n. 9.508, de 24 de setembro de 2018</a> Publicado no D.O.U de 25 set. 2018	Reserva às pessoas com deficiência percentual de cargos e de empregos públicos ofertados em concursos públicos e em processos seletivos no âmbito da administração pública federal direta e indireta.
<a href="#">Decreto n. 9.507, de 21 de setembro de 2018</a> Publicado no D.O.U de 24 set. 2018	Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.
<a href="#">Decreto n. 9.500, de 10 de setembro de 2018</a> Publicado no D.O.U de 11 set. 2018	Altera o Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, que regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração.
<a href="#">Decreto n. 9.494, de 6 de setembro de 2018</a> Publicado no D.O.U de 10 set. 2018	Altera o Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, e o Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência.
<a href="#">Decreto n. 9.492, de 5 de setembro de 2018</a> Publicado no D.O.U de 6 set. 2018	Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos <b>direitos do usuário dos serviços públicos</b> da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.
<a href="#">Decreto n. 9.491, de 4 de setembro de 2018</a> Publicado no D.O.U. de 5 set. 2018	Altera o Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

<p><a href="#">Decreto n. 9.489, de 30 de agosto de 2018</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 31 ago. 2018</p>	<p>Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018 [que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012], para estabelecer normas, estrutura e procedimentos para a execução da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 9.488, de 30 de agosto de 2018</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 31 ago. 2018</p>	<p>Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o <b>Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993</b>, e o Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, que dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISF, do Poder Executivo federal.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 9.487, de 30 de agosto de 2018</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 31 ago. 2018</p>	<p>Altera o Decreto nº 9.052, de 15 de maio de 2017 [que dispõe sobre o processo de inventariança do Fundo Nacional de Desenvolvimento], para prorrogar o processo de inventariança do Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 9.479, de 22 de agosto de 2018</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 23 ago. 2018</p>	<p>Altera o Regulamento do Serviço de Retransmissão de Televisão e do Serviço de Repetição de Televisão, ancilares ao Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens, aprovado pelo Decreto nº 5.371, de 17 de fevereiro de 2005 [que aprova o Regulamento do Serviço de Retransmissão de Televisão e do Serviço de Repetição de Televisão, ancilares ao Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens].</p>
<p><a href="#">Decreto n. 9.475, de 16 de agosto de 2018</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 17 ago. 2018</p>	<p>Altera o Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, que dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 9.469, de 14 de agosto de 2018</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 15 ago. 2018</p>	<p>Altera o Decreto nº 9.190, de 1º de novembro de 2017, para dispor sobre diretrizes e critérios para a qualificação de <b>Organizações Sociais - OS</b>.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 9.468, de 13 de agosto de 2018</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 14 ago. 2018</p>	<p>Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 9.462, de 8 de agosto de 2018</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 9 ago. 2018</p>	<p>Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, e o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 9.454, de 1º de agosto de 2018</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 1º ago. 2018 - Edição extra</p>	<p>Regulamenta o disposto na Medida Provisória nº 838, de 30 de maio de 2018, e na Medida Provisória nº 847, de 31 de julho de 2018, que dispõem sobre a concessão de subvenção econômica à comercialização de óleo diesel rodoviário.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 9.451, de 26 de julho de 2018</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 27 jul. 2018</p>	<p>Regulamenta o art. 58 da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência - Estatuto da Pessoa com Deficiência.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 9.450, de 24 de julho de 2018</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 25 jul. 2018</p>	<p>Institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional, voltada à ampliação e qualificação da oferta de vagas de trabalho, ao empreendedorismo e à formação profissional das pessoas presas e egressas do sistema prisional, e <b>regulamenta o § 5º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993</b>, que regulamenta o disposto no inciso XXI do caput do art. 37 da Constituição e institui normas para licitações e contratos da administração pública firmados pelo Poder Executivo federal.</p>

<a href="#">Decreto n. 9.447, de 16 de julho de 2018</a> Publicado no D.O.U. de 17 jul. 2018	Dispõe sobre a antecipação do abono anual devido aos segurados e aos dependentes da Previdência Social no ano de 2018.
<a href="#">Decreto n. 9.442, de 5 de julho de 2018</a> Publicado no D.O.U. de 6 jul. 2018	Altera as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidente sobre veículos equipados com motores híbridos e elétricos.
<a href="#">Decreto n. 9.441, de 4 de julho de 2018</a> Publicado no DOU de 5 jul. 2018	Discrimina ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC a serem executadas por meio de transferência obrigatória.
<a href="#">Decreto n. 9.432, de 29 de junho de 2018</a> Publicado no D.O.U. de 2 jul. 2018	Regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica.
<a href="#">Decreto n. 9.428, de 28 de junho de 2018</a> Publicado no D.O.U. de 29 jun. 2018	Altera o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986 [ <i>que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências</i> ], para dispor sobre despesas inscritas em restos a pagar não processados.
<a href="#">Decreto n. 9.427, de 28 de junho de 2018</a> Publicado no D.O.U. de 29 jun. 2018	Reserva aos negros trinta por cento das vagas oferecidas nas seleções para estágio no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
<a href="#">Decreto n. 9.424, de 26 de junho de 2018</a> Publicado no D.O.U. de 27 jun. 2018	Regulamenta o inciso V do caput do art. 17 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a concessão de créditos de instalação de projetos de assentamento aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.
<a href="#">Decreto n. 9.420, de 25 de junho de 2018</a> Publicado no D.O.U. de 26 jun. 2018	Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 [ <i>que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências</i> ], para dispor sobre hipótese de dispensa de formalização de termo de execução descentralizada e para alterar a designação dos órgãos de que trata.

## 2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

### 2.1 LEIS ORDINÁRIAS

<a href="#">Lei n. 19.568, de 20 de setembro de 2018</a> Publicada no D.O.E. de 21 de set. 2018	Dispõe sobre a divulgação dos direitos das pessoas com deficiência pelos órgãos públicos do Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 19.649, de 11 de setembro de 2018</a> Publicada no D.O.E. de 12 de set. 2018	Dispõe sobre a obrigatoriedade da informação da tipagem sanguínea e do fator Rh na emissão do documento de identificação de recém-nascidos, a ser expedido por hospitais e maternidades do Estado.
<a href="#">Lei n. 19.641, de 30 de agosto de 2018</a> Publicada no D.O.E. de 31 ago. 2018	Revoga a Lei nº 18.130, de 3 de julho de 2014, que dispõe sobre a afetação de imóveis ao Fundo de Previdência, gerido pela ParanaPrevidência.

<p><a href="#">Lei n. 19.634, de 24 de agosto de 2018</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 27 ago. 2018</p>	<p>Institui, conforme especifica, no âmbito do Estado do Paraná, o Programa Criança e Adolescente Protegidos.</p>
<p><a href="#">Lei n. 19.628, de 21 de agosto de 2018</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 21 ago. 2018</p>	<p>Dispõe sobre a reserva de vagas para idosos, portadores de necessidades especiais e gestantes nas praças de alimentação dos shopping centers, restaurantes, galerias, lanchonetes e outros estabelecimentos do setor gastronômico localizados no Estado do Paraná.</p>
<p><a href="#">Lei n. 19.606, de 2 de agosto de 2018</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 10 ago. 2018</p>	<p>Dispõe sobre o prazo para a realização de exames complementares necessários para a confirmação da hipótese diagnóstica de neoplasia maligna.</p>
<p><a href="#">Lei n. 19.605, de 2 de agosto de 2018</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 10 ago. 2018</p>	<p>Obriga as concessionárias de pedágio no Estado do Paraná a construir, nas rodovias sob as suas respectivas jurisdições, pontos de parada e descanso para os motoristas profissionais.</p>
<p><a href="#">Lei n. 19.604, de 25 de julho de 2018</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 26 jul. 2018</p>	<p>Prioriza o abastecimento com etanol dos veículos flex de órgãos públicos estaduais vinculados à administração direta e indireta.</p>
<p><a href="#">Lei n. 19.603, de 19 de julho de 2018</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 20 jul. /2018</p>	<p>Altera a Lei nº 18.419, de 7 de janeiro de 2015, que estabelece o Estatuto da Pessoa com Deficiência.</p>
<p><a href="#">Lei n. 19.595, de 12 de julho de 2018</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 13 jul. /2018</p>	<p>Institui benefícios para incentivar o aproveitamento de energia elétrica produzida por microgeradores e minigeradores de energia distribuída e adota outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei n. 19.594, de 12 de julho de 2018</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 13 jul. 2018</p>	<p>Altera e inclui dispositivos na Lei nº 11.713, de 7 de maio de 1997, que dispõe sobre a criação da carreira do Magistério Público do Ensino Superior do Paraná.</p>
<p><a href="#">Lei n. 19.593, de 12 de julho de 2018</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 13 jul. 2018</p>	<p>Dispõe sobre as diretrizes para a Elaboração e Execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2019.</p>
<p><a href="#">Lei n. 19.590, de 10 de julho de 2018</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 10 jul. 2018</p>	<p>Cria o Programa Censo de Pessoas com TEA [<i>Transtorno do Espectro Autista – TEA</i>] e seus familiares.</p>
<p><a href="#">Lei n. 19.584, de 10 de julho de 2018</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 10 jul. 2018</p>	<p>Altera a Lei nº 17.555, de 30 de abril de 2013, que instituiu, no âmbito do Estado do Paraná, as diretrizes para a Política Estadual de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista.</p>
<p><a href="#">Lei n. 19.582, de 4 de julho de 2018</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 5 jul. 2018</p>	<p>Permite o desembarque de mulheres, pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos usuários do Sistema de Transporte Coletivo Intermunicipal e Metropolitano em local mais seguro e acessível.</p>

<a href="#">Lei n. 19.581, de 4 de julho de 2018</a> Publicada no D.O.E. de 5 jul. 2018	Dispõe sobre a disponibilização da íntegra dos <b>processos licitatórios</b> pelos órgãos estaduais e municipais da administração pública direta e indireta.
<a href="#">Lei n. 19.580, de 4 de julho de 2018</a> Publicada no D.O.E. de 4 jul. 2018	Institui o Fundo Rotativo no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Paraná na forma que especifica.
<a href="#">Lei n. 19.573, de 2 de julho de 2018</a> Publicada no D.O.E. de 3 jul. 2018	Institui o Estatuto dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 19.572, de 22 de junho de 2018</a> Publicada no D.O.E. de 26 jun. 2018	Proíbe os postos revendedores varejistas de combustíveis e as empresas revendedoras de combustíveis do Paraná a veicularem as informações que especifica.
<a href="#">Lei n. 19.570, de 22 de junho de 2018</a> Publicada no D.O.E. de 26 jun. 2018	Altera o art. 7º da Lei nº 14.037, de 20 de março de 2003, que instituiu o Código Estadual de Proteção aos Animais.

## 2.2 DECRETOS

<a href="#">Decreto n. 11.026, de 11 de setembro de 2018</a> Publicado no D.O.E. de 11 set. 2018	Retifica o artigo 18 do Decreto nº 11.019, de 6 de setembro de 2018 <i>[que dispõe sobre o pagamento, na forma de acordo direto, com deságio (arts. 97, § 8º, III, e 102 do ADCT e Lei Estadual nº 17.082/2012 - art. 1º ao art. 13), de valores devidos a credores de <b>precatórios</b>]</i> .
<a href="#">Decreto n. 11.019, de 6 de setembro de 2018</a> Publicado no D.O.E. de 10 set. 2018	Dispõe sobre o pagamento, na forma de acordo direto, com deságio (arts. 97, § 8º, III, e 102 do ADCT e Lei Estadual nº 17.082/2012 - art. 1º ao art. 13), de valores devidos a credores de <b>precatórios</b> .
<a href="#">Decreto n. 10.948, de 30 de agosto de 2018</a> Publicado no D.O.E. de 31 ago. 2018	Dispõe sobre a representação do Estado do Paraná nos assuntos relativos ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos.
<a href="#">Decreto n. 10.656, de 1º de agosto de 2018</a> Publicado no D.O.E. de 2 ago. 2018	Dispõe sobre a disponibilização em tempo real da íntegra dos processos licitatórios e dos órgãos estaduais e municipais da administração pública, em seus respectivos sites conforme determina a Lei nº 19.581 de 04 de julho de 2018.
<a href="#">Decreto n. 10.635, de 1º de agosto de 2018</a> Publicado no D.O.E. de 2 ago. 2018	Promove alterações no Decreto nº 4.507, de 1º de abril de 2009 <i>[que regulamenta o sistema de credenciamento no âmbito da Administração Direta e Indireta]</i> .
<a href="#">Decreto n. 10.609, de 25 de julho de 2018</a> Publicado no D.O.E. de 26 jul. 2018	Altera o caput do art. 16-A do Decreto nº 9.879, de 30 de maio de 2018 <i>[que divulga condutas vedadas aos Agentes Públicos dos órgãos da Administração Direta e Indireta no ano eleitoral de 2018]</i> .
<a href="#">Decreto n. 10.505, de 11 de julho de 2018</a> Publicado no D.O.E. de 13 jul. 2018	Regulamenta a Lei Complementar nº 119, de 31 de maio de 2007, alterada pela Lei Complementar nº 124, de 29 de dezembro de 2008, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social – SEHIS e cria o Fundo Estadual de Habitação e Regularização Fundiária de Interesse Social – FEHRIS.

<p><a href="#">Decreto n. 10.476, de 11 de julho de 2018</a></p> <p>Publicado no D.O.E. de 13 jul. 2018</p>	<p>Altera, na forma que especifica, o Anexo Único ao Decreto nº 9.879, de 30 de maio de 2018 (Cartilha de orientações sobre as condutas vedadas aos agentes públicos estaduais no período eleitoral de 2018, elaborada pela Procuradoria Geral do Estado), e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 10.438, de 10 de julho de 2018</a></p> <p>Publicado no D.O.E. de 10 jul. 2018</p>	<p>Cria a Comissão de Mediação de Conflitos Fundiários no âmbito do Estado do Paraná.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 10.381, de 5 de julho de 2018</a></p> <p>Publicado no D.O.E. de 5 jul. 2018</p>	<p>Acresce o art. 16-A ao Decreto nº 9.879, de 30 de maio de 2018 [que divulga condutas vedadas aos Agentes Públicos dos órgãos da Administração Direta e Indireta no ano eleitoral de 2018].</p>
<p><a href="#">Decreto n. 10.362, de 4 de julho de 2018</a></p> <p>Publicado no D.O.E. de 4 jul. 2018</p>	<p>Introduz alterações no Decreto nº 6.434, de 16 de março de 2017, que trata do Programa Paraná Competitivo.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 10.332, de 2 de julho de 2018</a></p> <p>Publicado no D.O.E. de 3 jul. 2018</p>	<p>Aprova o Regulamento do Fundo Estadual de Defesa do Consumidor – FECON.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 10.222, de 27 de junho de 2018</a></p> <p>Publicado no D.O.E. de 27 jun. 2018</p>	<p>Promove alterações no Decreto nº 1.591, de 02 de junho de 2015 [que regulamenta as normas da Lei Estadual nº 17.134, de 25 de abril de 2012, que instituiu o Pagamento por Serviços Ambientais e o Biocrédito no âmbito do Estado do Paraná].</p>
<p><a href="#">Decreto n. 10.221, de 27 de junho de 2018</a></p> <p>Publicado no D.O.E. de 27 jun. 2018</p>	<p>Institui, no âmbito do Estado do Paraná, o Programa de Conversão de Multas Ambientais, emitidas pelo órgão estadual emissor da multa integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama.</p>

### 3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

#### 3.1 RESOLUÇÕES

<p><a href="#">Resolução n. 66, de 5 de setembro de 2018</a></p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 13 set. 2018</p>	<p>Dispõe sobre alterações do Regimento Interno.</p>
<p><a href="#">Resolução n. 65, de 15 de agosto de 2018</a></p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 16 ago. 2018</p>	<p>Dispõe sobre alterações do Regimento Interno.</p>

#### 3.2 INSTRUÇÕES NORMATIVAS

<p><a href="#">Instrução Normativa n. 143, de 10 de agosto de 2018</a></p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 17 ago. 2018</p>	<p>Altera a Instrução Normativa nº 89, de 28 de fevereiro de 2013, que dispõe sobre definições e procedimentos técnicos básicos com vistas à padronização de critérios para o adequado e uniforme exercício dos controles interno, externo e social.</p>
---	--

<a href="#">Instrução Normativa n. 142, de 26 de julho de 2018</a> Publicada no D.E.T.C. de 3 ago. 2018	Dispõe sobre envio de atos de admissão de pessoal pelo SIAP - Admissão e demais informações e documentos relativos a atos de pessoal em geral.
--	--

### 3.3 INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

<a href="#">Instrução de serviço n. 121, de 18 de setembro de 2018</a> Publicada no D.E.T.C. de 21 set. 2018	Dispõe sobre a instauração e a condução do processo administrativo para apuração de responsabilidades e a aplicação das sanções administrativas previstas na Lei Federal nº 8.666/1993, na Lei Estadual nº 15.608/2007 e legislação correlata no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR).
---	---

### 3.4 PORTARIAS (selecionadas)

<a href="#">Portaria n. 656, de 31 de agosto de 2018</a> Publicada no D.E.T.C. de 4 set. 2018	Altera a composição das Câmaras deliberativas deste Tribunal de Contas, a partir de 10 de setembro de 2018.
<a href="#">Portaria n. 651, de 30 de agosto de 2018</a> Publicada no D.E.T.C. de 31 ago. 2018	Determina o encerramento do expediente no Tribunal no dia 3/08/2018, a partir das 13 h e a prorrogação dos prazos processuais do Tribunal, que tenham início ou término no referido dia, para o primeiro dia útil imediato.
<a href="#">Portaria n. 526, de 3 de julho de 2018</a> Publicada no D.E.T.C. de 5 jul. 2018	Determina o encerramento do expediente no Tribunal no dia 06/07/2018, a partir das 13 h e a prorrogação dos prazos processuais do Tribunal, que tenham início ou término no referido dia, para o primeiro dia útil imediato.
<a href="#">Portaria n. 525, de 28 de junho de 2018</a> Publicada no D.E.T.C. de 29 jun. 2018	Determina a suspensão do expediente no Tribunal no dia 02/07/2018 (segunda-feira) e a prorrogação dos prazos processuais do Tribunal, que tenham início ou término no referido dia, para o primeiro dia útil imediato.





[ LINKS DE INTERESSE ]

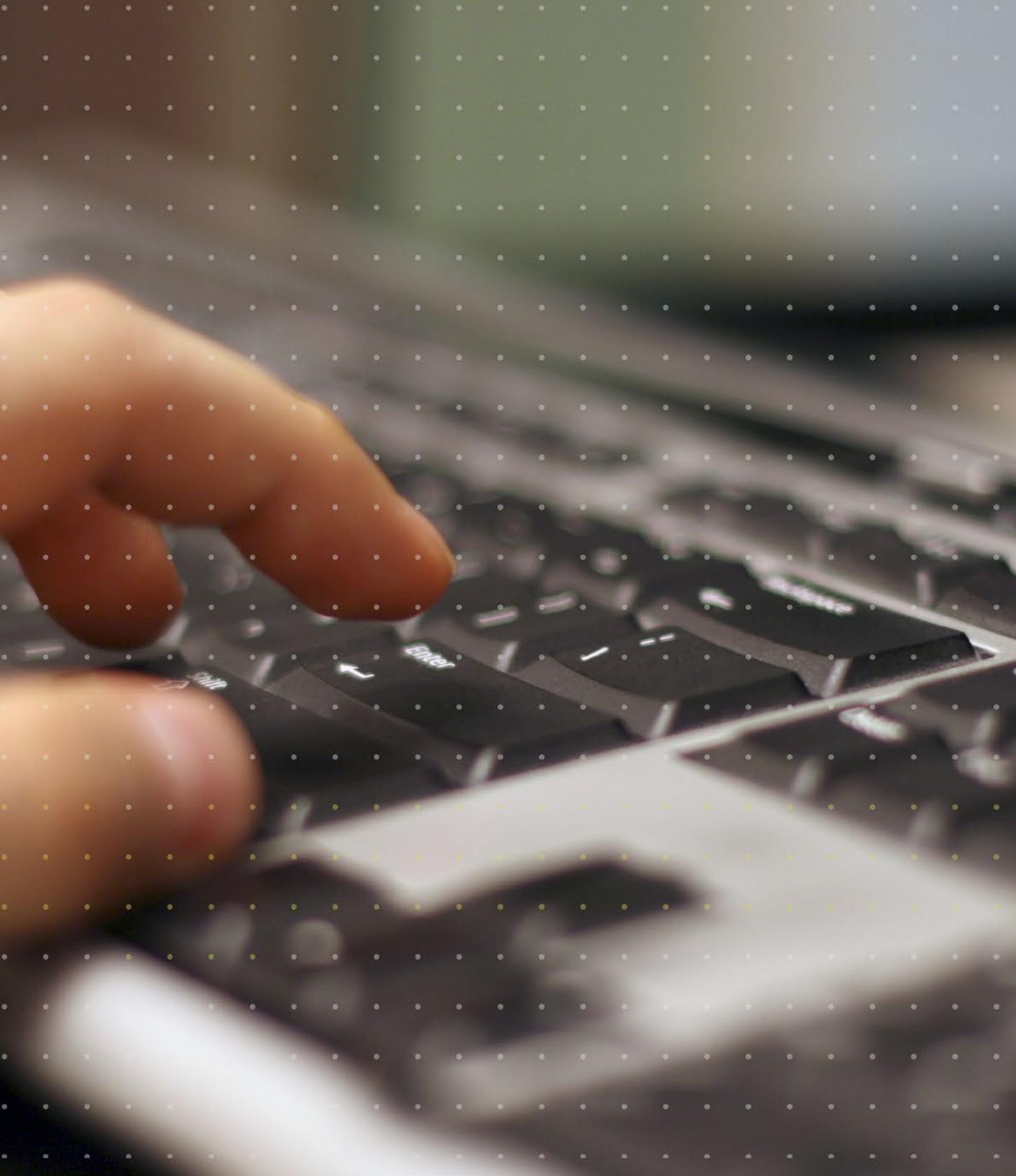


# LINKS DE INTERESSE

- Sistema de Jurisprudência do TCE-PR “VIAJuris”: [VIAJuris](#)
- Boletim Informativo de Jurisprudência - BJ: [Boletim de Jurisprudência](#)
- Pesquisas Prontas – PP: [Pesquisas Prontas](#)
- Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas – RGSTF: [Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas](#)
- Boletim de Doutrina e Legislação: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/boletim-de-doutrina-e-legislacao/314071/area/249>







# [ ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO ]

## PUBLICAÇÃO NA REVISTA DIGITAL DO TCE-PR

Por meio do seu Conselho Editorial, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) convida servidores, pesquisadores, consultores, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação na Revista Digital do TCE-PR.

Os documentos deverão ser enviados em formato eletrônico (formato do programa Microsoft Word) para a Secretaria do Conselho Editorial do TCE-PR, aos cuidados de Caroline Lichtensztejn: [carolg@tce.pr.gov.br](mailto:carolg@tce.pr.gov.br) (Fone: 41-3350-1665/3054-7555).

### 1 LINHA EDITORIAL

A Revista Digital do TCE-PR é uma publicação trimestral, composta por acórdãos exarados pela Corte e por artigos relacionados ao direito, contabilidade, administração e economia - no âmbito das atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A premissa básica de sua linha editorial é a busca pelo texto crítico, apartidário e pluralista.

Os artigos apresentados para publicação na Revista devem contribuir para incrementar a experiência dos leitores e dos jurisdicionados do TCE-PR, bem como aumentar o conhecimento sobre o funcionamento da administração pública e melhorar o entendimento face aos crescentes desafios que ela apresenta.

Para isso, podem atender a esses objetivos de quatro maneiras distintas:

- a) oferecendo novas ideias e abordagens de administração pública;
- b) relatando as melhores práticas utilizadas em diferentes entidades;
- c) analisando situações inovadoras de casos práticos da administração pública;
- d) comunicando pesquisas recentes de vanguarda em administração pública.

Abrangência e profundidade devem ser buscadas simultaneamente.

O artigo não deverá ser um produto perecível, sem valor futuro. Suas ideias e seus conceitos devem ser sólidos o suficiente para resistirem durante longo período de tempo.

## 2 APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCE-PR

Os artigos serão submetidos à análise do Conselho Editorial do TCE-PR, a quem compete:

- proceder à revisão dos artigos encaminhados quanto à relevância do tema, propriedade em face da linha editorial, estilo e conteúdo científico.
- a avaliação das matérias submetidas a sua apreciação, de conformidade com as normas e o programa editorial;
- o controle de qualidade do material editado;
- a compilação, editoração e edição de publicações.

Nenhum trabalho será publicado sem que seja previamente aprovado pelo Conselho Editorial.

Os trabalhos com indicação à reformulação serão encaminhados ao autor ou organizador, acompanhados da orientação circunstanciada quanto aos pontos a serem revistos. Satisfeitas as exigências, os trabalhos com indicação à reformulação serão novamente submetidos ao Conselho.

## 3 NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

- 1 – Os originais serão submetidos à aprovação de especialistas nos temas tratados.
- 2 – Os originais serão encaminhados aos avaliadores no menor tempo possível. O processo de seleção de artigos envolve avaliação do Conselho Editorial, que deverá selecionar os títulos a serem publicados. No sumário, a sequência de títulos de artigos obedecerá à ordem alfabética de sobrenomes de autores.

3 – Autor(es): Pessoa(s) física(s) responsável(eis) pela criação do conteúdo intelectual ou artístico de um documento. Não confundir com colaboradores.

3.1 – Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores e declaração de cada um autorizando a publicação.

4 – A revista se reserva o direito de efetuar nos originais alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

5 – As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade.

6 – Nos artigos observar as seguintes recomendações:

**Tamanho:** a extensão máxima do material enviado será a seguinte: artigos, 20 laudas; resenhas, 5 laudas; relatos de experiências, 10 laudas. As laudas deverão ser apresentadas em tamanho A-4, fonte Arial (tamanho 12) e espaçamento entre linhas de 1,5.

**Título do trabalho:** o título deve ser breve e suficientemente específico e descritivo.

**Resumo em português:** deve ser elaborado um resumo indicativo com os principais pontos do documento com, no máximo, 200 palavras.

**Agradecimentos:** agradecimentos a auxílios recebidos para a elaboração do trabalho deverão ser mencionados no final do artigo.

**Notas:** notas contidas no artigo devem ser indicadas com um número imediatamente depois da frase a que dizem respeito. As notas deverão vir no rodapé da página correspondente, em fonte Arial (tamanho 10).

**Referências:** NBR 6023/2002. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto são da responsabilidade do autor. Informação oriunda de comunicação pessoal, trabalhos em andamento e os não publicados não devem ser incluídos na lista de referências, mas indicados em nota de rodapé da página onde forem citados.

**Recomendações:** recomenda-se que se observem as normas da ABNT referentes à apresentação de artigos em publicações periódicas: impressa (NBR 6022/2003), elaboração de referências (NBR 6023/2002), apresentação de citações em documentos (NBR 10.520/2002), norma para datar (NBR 5892/1989) e numeração progressiva das seções de um documento (6024/2003).



WWW.TCE.PR.GOV.BR

# REVISTA DIGITAL DO TCEPR JUL./SET. 2018

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

NÚMERO 22

PRAÇA NOSSA SENHORA DE SALETE S/Nº - CEP 80.530-910  
FONE: 3350-1616  
CURITIBA - PARANÁ - BRASIL

