

# REVISTA DIGITAL DO TCEPR

## DOCTRINA

Terceirização ilícita da Estratégia Saúde da Família (ESF) – Aspectos Relevantes

## NOTICIÁRIO

Auditoria do TCE investiga radares em 18 municípios

TCs reforçam compromisso com a transparência

TCE atualiza o Manual de Cumprimento de suas decisões

Multas recolhidas pelo TCE-PR em 2015 somam quase R\$ 600 mil

Câmaras têm 30 dias para informar sobre o julgamento das contas de prefeitos

TCE-PR é selecionado para projeto de fiscalização com TCU e OCDE

Pleno do TCE aprova contas de 2014 do governo estadual

Identificadas irregularidades no consumo de combustíveis

TCE disponibiliza Sistema de Obras Públicas na internet

TCE orienta gestores sobre contratação de obras

WWW.TCE.PR.GOV.BR

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
NÚMERO 14

OUT/DEZ 2015



# 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:**

IVAN LELIS BONILHA

Presidente

CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN

Secretária

BARBARA GONÇALVES MARCELINO PEREIRA

OMAR NASSER FILHO

RODRIGO DUARTE DAMASCENO FERREIRA

Seleção de processos: LIGIA MARIA HAUER RÜPPEL

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) 3350-1670/3054-7555



# [SUMÁRIO

<b>EDITORIAL</b> .....	<b>8</b>
<b>TCE NOTÍCIAS</b> .....	<b>12</b>
Auditoria do TCE investiga radares em 18 municípios .....	12
TCs reforçam compromisso com a transparência .....	13
TCE atualiza o Manual de Cumprimento de suas decisões .....	15
Multas recolhidas pelo TCE-PR em 2015 somam quase R\$ 600 mil .....	16
Câmaras têm 30 dias para informar sobre o julgamento das contas de prefeitos.....	17
TCE-PR é selecionado para projeto de fiscalização com TCU e OCDE .....	18
Pleno do TCE aprova contas de 2014 do governo estadual .....	19
Identificadas irregularidades no consumo de combustíveis .....	21
TCE disponibiliza Sistema de Obras Públicas na internet.....	22
TCE orienta gestores sobre contratação de obras .....	24
<b>DOCTRINA</b> .....	<b>27</b>
<b>Terceirização Ilícita da Estratégia Saúde da família (ESF) – aspectos     relevantes</b> .....	<b>28</b>
MORAES, Leonardo Fregonesi de	
<b>PERGUNTAS E RESPOSTAS</b> .....	<b>52</b>
<b>JURISPRUDÊNCIA</b> .....	<b>55</b>

<b>ACÓRDÃOS</b> .....	56
<b>Aposentadoria</b> .....	56
Averbação de tempo especial prestado no RGPS por segurado do RPPS municipal - Atividade insalubre	
<b>Conselheiros previdenciários - Membros de comitês de investimentos</b>	64
Natureza jurídica gratificação art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal	
<b>Convênio</b> .....	71
Certidões negativas - Liberação de recursos do convênio	
<b>Convênio</b> .....	78
Obras públicas - Instrução normativa nº 61/2011 TCE/ PR - Regime diferenciado de contratação	
<b>Licitações - Menor preço</b> .....	88
Maior desconto linear	
<b>Servidora pública – Cargo em comissão</b> .....	106
Gestante - Estabilidade provisória	
<b>Vereadores</b> .....	114
Subsídio Revisão geral anual	
<b>LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE</b> .....	125
<b>ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO</b> .....	135

# [ EDITORIAL

Encerrando 2015, apresentamos o 14º exemplar da Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, referente ao 4º trimestre de 2015.

Neste número, a Revista traz um artigo sobre a terceirização ilícita da estratégia saúde da família, de autoria de Leonardo Fregonesi de Moraes, Especialista em Direito do Estado e Procurador da Câmara de Cafeara. Segundo o Especialista, o “desvio de foco na aplicação dos recursos provenientes da ESF pode redundar em prejuízos incontornáveis. Ao invés de utilizar a verba do ESF como um plus na gestão da saúde, muitos Municípios a utilizam como substitutiva dos gastos próprios e ordinários com pessoal, instalações físicas e equipamentos, implicando, com isto, verdadeiro desaparecimento estatal e sucateamento da gestão da saúde”.

Além disso, veicula importantes precedentes do Tribunal em temas como a revisão geral anual, a estabilidade provisória da servidora comissionada e a realização de convênio para a execução de obras públicas pelo regime diferenciado de contratação.



Em seu noticiário, o periódico retrata a auditoria realizada nos radares de 18 municípios do estado, prenuncia a disponibilização da nova versão do manual de cumprimento das decisões da Corte, recorda que o Tribunal concedeu 30 dias para que as Câmaras informem o julgamento das contas dos Prefeitos e, além de outras notícias, ressalta que o Procedimento de Acompanhamento Remoto, o Proar, colhendo os primeiros resultados, identificou irregularidades no consumo de combustíveis em vários municípios do estado.

Fechando o 4º ano de edição da Revista, este exemplar procurou manter sua tradicional intenção de prestigiar a transparência e estimular o controle social, questões de fundamental relevância para o alcance de uma gestão pública de qualidade.

IVAN LELIS BONILHA

Presidente





[ TCE NOTÍCIAS ]

## Auditoria do TCE investiga radares em 18 municípios

O TCE-PR concluiu a primeira fase de uma auditoria que investiga denúncias sobre irregularidades na instalação de radares. A amostra da auditoria contemplou 34 municípios do interior. Destes foram selecionados 18, tendo em vista as regiões polo de desenvolvimento do Estado e os municípios adjacentes às cidades bases da equipe de auditoria. No total foi auditado um volume de multas de R\$ 4,7 milhões.

Também foram ouvidos o Batalhão da Polícia de Trânsito (BPtran), a

Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná (Celepar), o Departamento de Estradas de Rodagem (DER), o Departamento de Trânsito do Paraná (Detran), o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), a Polícia Rodoviária Federal e a Universidade Federal do Paraná. Foi sorteado como relator do processo o conselheiro Ivens Linhares. A ele caberá solicitar o contraditório às prefeituras e demais órgãos auditados, dando sequência ao processo.



*Entre os principais problemas detectados, a captação e tratamento de imagens*

## Achados

Segundo o presidente do TCE, conselheiro Ivan Bonilha, “os principais problemas detectados pela auditoria nos municípios foram captação e tratamento de imagens dos radares, falta de controle na emissão das multas, suspeita de padronização de licitações para aquisição de radares e falta de monitoramento dos acidentes nas vias municipais”.

Uma das recomendações desta auditoria também foi de que trabalho semelhante fosse realizado no município de Curitiba, o que está sendo seguido, com portaria que designou comissão para inspeção técnica.

Os municípios auditados foram Arapongas, Araucária, Califórnia, Carambeí, Castro, Coronel Vivida, Foz do Iguaçu, Francisco Beltrão, Guarapuava,

Lindoeste, Londrina, Maringá, Medianeira, Paranaguá, Pato Branco, Ponta Grossa, Santa Teresa do Oeste e Santa Terezinha do Itaipu.

## Recomendações

A auditoria recomendou às prefeituras a instituição de fundos municipais regulares de trânsito e a abstenção da conduta da captação e manuseio das imagens pelas empresas contratadas, admitindo-se somente a captação on line, ou na qual os municípios detenham completo manuseio do processo de captação e tratamento das imagens, inclusive com a instituição de controle interno específico.

Sugeriu-se, também, que o Detran realize as licitações para os municípios, padronize os editais de aquisição de equipamentos, recomendando-se que a modalidade seja técnica e preço.

## TCs reforçam compromisso com a transparência

A integração dos órgãos de controle em rede, como forma de combater a corrupção, e a importância da instituição da governança pública são alguns dos principais temas em debate no 28º Congresso dos Tribunais de

Contas do Brasil, que aconteceu entre 1º e 4 de dezembro, em Recife (PE). O TCE-PR foi representado no evento pelos conselheiros Ivan Bonilha, presidente; Durval Amaral, corregedor-geral; Artagão de Mattos Leão e Fabio Ca-

margo, além do jornalista Nilson Pohl, diretor de Comunicação Social.

Promovido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), com apoio do TCE de

aos números das gestões públicas. O objetivo é ampliar a transparência dos órgãos públicos. O resultado do trabalho será oferecido, posteriormente, aos TCs, para implantação nos seus sites e utilização pública.



*Da esquerda para a direita: Nilson Pohl (diretor de Comunicação Social do TCE-PR), conselheiros Fabio Camargo, Ivan Bonilha, Artágão de Mattos Leão e Durval Amaral*

Pernambuco e de várias outras entidades de controle, o evento foi marcado, na abertura, pela assinatura de um termo de cooperação entre a Controladoria Geral da União (CGU) e os Tribunais de Contas, visando vincular a liberação de recursos federais aos municípios ao cumprimento efetivo da Lei da Transparência pelas prefeituras, por meio de seus portais na internet.

Especialistas em informática estão desenvolvendo, durante o congresso, um aplicativo que visa a facilitar o acesso amigável de qualquer cidadão

## Comunicação

Durante o congresso será formalizado o Termo de Referência para Boas Práticas em Redes Sociais dos Tribunais de Contas, num debate relatado pelo diretor de Comunicação do TCE-PR, com base na sistemática implantada no Estado. A discussão vai integrar um painel da Rede de Comunicação dos Tribunais de Contas, no qual será apresentado um diagnóstico das mídias sociais dos TCs. O documento será referendado ao final do congresso, para adoção em todo o País pelos órgãos de controle.

## TCE atualiza o Manual de Cumprimento de suas decisões



*Versão atualizada está disponível no portal do TCE na internet*

O TCE-PR disponibiliza aos seus jurisdicionados a nova versão do Manual de Cumprimento de Decisões. A versão atualizada está disponível no portal do órgão na internet.

O manual demonstra, detalhadamente, todos os procedimentos para a execução de dívidas oriundas de sanções aplicadas pelo Tribunal e explica como comprovar a sua realização. O documento abrange desde o peticionamento, que deve ser efetuado para iniciar o processo de cobrança, até as formas de se comprovar o recolhimento de recursos ou a inscrição em dívida ativa dos devedores. Estão destacadas a legislação aplicável e a tabela com os valores das multas previstas na Lei nº

113/2005 – Lei Orgânica do TCE-PR.

Com linguagem acessível, são apresentados modelos de comunicações que devem ser enviadas aos devedores e exemplos de documentos relativos ao processo de cobrança. Também estão listados os links úteis para os credores e há, no final do manual, um índice remissivo, no qual o usuário pode acessar diretamente o tema de seu interesse por meio de um clique.

Os municípios são os maiores credores de sanções aplicadas pelo TCE-PR. Eles devem executar essas dívidas e comprovar semestralmente ao Tribunal que estão cobrando os devedores. Os omissos na cobrança podem

ser penalizados pelo TCE-PR com a aplicação de multas ou o impedimento de emissão de certidão liberatória.

Desde a primeira edição do ma-

nual, o percentual de municípios omisso-  
sos caiu de 10,65%, em agosto de  
2014, para 5,47%, em agosto deste  
ano.

## Multas recolhidas pelo TCE-PR em 2015 somam quase R\$ 600 mil



*Desde 2006, com a entrada em vigor da sua atual Lei Orgânica, o Tribunal tem a prerrogativa de aplicar multas*

A soma das multas recolhidas pelo TCE nos nove primeiros meses de 2015 atingiu R\$ 596.790,02. O volume representa 24,4% de crescimento em relação aos R\$ 479.729,65 obtidos no mesmo período do ano passado, segundo levantamento da Diretoria de Execuções (DEX) do Tribunal.

Entre 1º de janeiro e 30 de setembro deste ano, um total de 346 pessoas que cometeram irregularidades no uso

de dinheiro público pagaram multas aplicadas pelo TCE-PR. Nesse grupo estão ex ou atuais prefeitos, presidentes de câmaras de vereadores, gestores de órgãos estaduais ou municipais. Também há pessoas que não ocupam cargos ou funções públicas. São dirigentes ou funcionários de entidades privadas que receberam dinheiro do Estado ou dos 399 municípios paranaenses para executar atividades de interesse público.

Desde 2006, com a entrada em vigor da sua atual Lei Orgânica (Lei Complementar Estadual nº 113/2005), o TCE-PR tem a prerrogativa de aplicar multas. Previstas entre os artigos 85 a 92 da Lei Orgânica, essas sanções estão divididas em três categorias: multas administrativas (por desrespeito às

leis que regem a gestão pública); por infração fiscal (quando o gestor deixa de divulgar ou enviar ao Tribunal de Contas e ao Legislativo o relatório de gestão fiscal nos prazos e condições estabelecidos em lei); e proporcional ao dano causado.

## Câmaras têm 30 dias para informar sobre o julgamento das contas de prefeitos

As 399 Câmaras Municipais do Paraná devem encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado o resultado do julgamento das contas dos prefeitos referentes aos oito últimos exercícios

financeiros. A determinação consta do Ofício Circular nº 07/2015, enviado pelo presidente do TCE-PR, conselheiro Ivan Lelis Bonilha, às Câmaras, no último dia 26 de novembro.



*Objetivo é verificar o atual estágio desses julgamentos e aferir a efetividade na adoção das conclusões do TCE*

O objetivo da medida é verificar o atual estágio desses julgamentos e aferir a efetividade na adoção das conclusões do TCE-PR expressas nos

pareceres prévios. Após o trânsito em julgado da prestação de contas anual do prefeito, o Tribunal encaminha seu parecer (recomendendo a aprovação,

aprovação com ressalvas ou desaprovção das contas) à respectiva câmara municipal. A legislação determina que cabe aos vereadores julgar as contas. Para desconsiderar a conclusão do parecer do TCE são necessários dois terços dos votos dos vereadores.

Para cumprir a determinação da Presidência do TCE, as diretorias de Tecnologia de Informações (DTI) e de Execuções (DEX) desenvolveram um

formulário eletrônico para preenchimento e envio dessas informações. O formulário foi encaminhado ao endereço eletrônico da Câmara Municipal cadastrado no TCE-PR. O prazo para preenchimento é de 30 dias.

A DEX orienta que, caso alguma Câmara do Paraná ainda não tenha recebido o e-mail, entre em contato pelo Canal de Comunicação (Caco), utilizando o Assunto “Execuções”.

## TCE-PR é selecionado para projeto de fiscalização com TCU e OCDE

O TCE-PR é um dos cinco tribunais estaduais brasileiros selecionados para integrar acordo de cooperação técnica com o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O objetivo da parceria é estabelecer parâmetros que tornem mais rigorosa e precisa a fiscalização das transferências de recursos do governo federal para as esferas estaduais e municipais.

O convite foi feito formalmente em reunião entre os dias 3 e 5 de novembro, em Brasília. Denominado “Aprimoramento do Controle Externo

de Ações e Políticas Públicas Descentralizadas”, o projeto, que começará em 2016 e se estenderá até 2018, tem a participação, também, do Instituto Rui Barbosa e da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil.

Além da corte de contas paraense, foram convidados a integrar o grupo os TCEs do Amazonas, Bahia, Minas Gerais e Pernambuco. Em ofício dirigido ao presidente do TCE-PR, conselheiro Ivan Bonilha, o presidente da OCDE, Janos Bertok, afirma que as instituições de controle brasileiras – entre as quais os TCEs – “demonstram uma coordenação visionária que



*Presidente da OCDE, Janos Bertok, afirma que as instituições de controle brasileiras “demonstram coordenação visionária”*

muitos países e instituições superiores de controle estão procurando obter”.

#### Integração

“Aumentaram muito, ultimamente, os repasses da União às outras esferas de governo e, por isso, é preciso uma ação integrada para analisar as

contas e a aplicação dos recursos em todas as áreas”, conta Bárbara Marcelino Pereira, coordenadora-geral do TCE-PR. Ela esteve presente à reunião em Brasília, acompanhada pelo Diretor de Informações Estratégicas do Tribunal, Andre Fernandes.

## Pleno do TCE aprova contas de 2014 do governo estadual

Reunidos em sessão plenária no último dia 26 de novembro, os conselheiros do TCE-PR aprovaram o parecer prévio pela aprovação das contas do governo estadual referentes a 2014. Em sua proposta de voto – aprovada por cinco votos a um – o relator do processo, conselheiro Durval Amaral,

apresentou 17 ressalvas, 18 determinações e sete recomendações. Foram emitidos, ainda, quatro encaminhamentos.

O voto divergente foi do conselheiro Ivens Linhares, que apontou quatro irregularidades nas contas do Executivo de 2014: falta de comprova-

ção do destino dado a R\$ 117 milhões, originados com a alienação de ativos; o descumprimento de metas fiscais, em desacordo com o Artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal; déficit de aproximadamente R\$ 1 bilhão frente às disponibilidades financeiras, em desatenção ao Artigo 42 da LRF; e o desvio na utilização dos recursos dos fundos especiais, especialmente os da criança e do idoso.

O relatório, o voto e o vídeo apresentado durante a sessão estão disponíveis no portal do Tribunal na internet. O parecer prévio votado no TCE será enviado à Assembleia Legislativa. Cabe ao parlamento o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo. O parecer do Tribunal de Contas, de caráter técnico, serve como referência aos deputados estaduais.

### Limite

Segundo o relator, o Estado está no limite de sua capacidade de gerar receitas. Caso as despesas continuem aumentando acima das receitas, as finanças estaduais estarão seriamente comprometidas, nos próximos anos.

Além de examinar as contas do Poder Executivo em 2014, a equipe responsável pela análise dos números estendeu as avaliações ao Plano Plurianual, incorporando adicionalmente e de forma inédita, o desempenho das finanças do Estado nos últimos dez anos. No período, enquanto a receita apresentou aumento real – ou seja, acima da inflação – de 63% – ou R\$ 13,8 bilhões – o volume de recursos para investimentos caiu 12%.

Entre 2005 e 2014, a arrecadação



*Segundo o relator, conselheiro Durval Amaral, o Estado está no limite de sua capacidade de gerar receitas*

do Paraná apresentou desempenho semelhante à receita, aumentando 63%. O montante passou de R\$ 21,9 bilhões para R\$ 35,8 bilhões. O problema é que as despesas aumentaram 66%, passando de R\$ 21,7 bilhões para R\$ 36 bilhões. Ao final de 2014, o Estado tinha R\$ 4 bilhões em obrigações e R\$ 3 bilhões de recursos em caixa, o que significa insuficiência financeira de R\$ 1 bilhão.

O item de despesa que mais consumiu os recursos do Tesouro Estadual no período foi o pessoal ativo, que apresentou crescimento real de 121,6%. O custeio com essa rubrica subiu de R\$ 6,6 bilhões em 2005 para R\$ 14,7 bilhões em 2014. Somente de 2011 a 2014 – período que compreende a execução do Plano Plurianual (PPA) – o aumento das despesas com pessoal foi de 36,7%, ou R\$ 5 bilhões. No período, a receita aumentou 26,8%.

## Identificadas irregularidades no consumo de combustíveis

O TCE-PR está colhendo os primeiros resultados da utilização do Procedimento de Acompanhamento Remoto (Proar). O programa, desenvolvido pelos próprios técnicos do órgão, permite a identificação, on line e em tempo real, de falhas na administração das contas públicas. “Isso provoca um constrangimento ao gestor, evitando a atuação de outras instituições porque o desvio de rota é corrigido previamente”, explica o presidente da corte, conselheiro Ivan Bonilha.

O Proar trabalhou com um universo de gastos de 1,6 milhão de combustíveis que teriam sido utilizados por

83 entidades (prefeituras e câmaras municipais) entre o ano passado e o último mês de agosto. O valor equivaleria hoje a cerca de R\$ 5,3 milhões.

Cerca de 1 milhão de litros foram identificados como gastos por 1.790 veículos de 43 entidades sem que houvesse variação no hodômetro/horímetro. Ou seja, o combustível teria sido gasto sem que o veículo se movimentasse.

Outros 600 mil litros foram identificados como gastos por veículos que teriam percorrido de 0,1 a 4 quilômetros por litro. O fato ocorreu em 47 entidades. Em alguns casos, ocorreram



*O Proar trabalhou com um universo de gastos de 1,6 milhão de litros de combustíveis, usados por 83 entidades*

os dois problemas nos mesmos municípios.

Além da verificação efetiva dos gastos, um dos intuitos do TCE é alertar os gestores públicos sobre a necessidade de ampliar os mecanismos de controle do uso das frotas. Como resultado positivo, constatou-se que, entre 2014 e 2015, houve redução de

87% no montante de litros alocados em veículos supostamente parados.

Ao final do trabalho, identificou-se que houve problemas efetivos, com emissão de notificação, nos municípios de Nova América da Colina, Santa Cruz do Monte Castello, Terra Rica, Pinhão e Guairaçá.

## TCE disponibiliza Sistema de Obras Públicas na internet

O TCE-PR disponibiliza aos jurisdicionados, no seu portal na internet, o Sistema de Obras Públicas, que pode ser acessado por meio do Sistema de Informações Municipais-Acompanhamento Mensal (SIM-AM), na aba "Relatórios". Para utilizar o novo serviço,

basta que os servidores municipais tenham o "login" e senha de acesso ao sistema.

Com essa nova ferramenta, é possível fazer uma série de consultas sobre obras de entidades municipais e pesquisar, por exemplo, a quantida-

de obras não iniciadas, paralisadas ou em andamento. O filtro de pesquisa avançada permite a realização de consultas mais refinadas, nas quais se pode levantar, por exemplo, o valor e a data de início de cada obra, ou o nome da empresa contratada para a sua execução.

Ao selecionar uma obra específica, é possível acessar informações bastante abrangentes a seu respeito: suas licitações; contratos e aditivos; convênios; medições e outros tipos de acompanhamento; além de empenhos, liquidações e pagamentos a ela referentes. Cada um desses dados é apresentado em uma aba distinta de forma detalhada.

### **Manual**

Elaborado pela Difop, o manual aborda, de forma didática e ilustrada,

todas as etapas necessárias à execução de obras e serviços de engenharia: planejamento, licitação, contratação, fiscalização e recebimento. Também orienta a alimentação do módulo de Obras do Sistema de Informações Municipais-Acompanhamento Mensal (SIM-AM) do TCE-PR.

O Manual de Orientação para Contratação e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia tem versões impressa e digital, publicada no portal do TCE-PR na internet. O documento também agrupa as principais normas legais aplicáveis às obras e serviços de engenharia, publica uma lista de sites úteis e enumera as principais irregularidades verificadas em obras públicas pela Difop.



*Com a nova ferramenta, é possível consultar obras de entidades municipais*

## TCE orienta gestores sobre contratação de obras

Uma relação de documentos deve ser apresentada pelo gestor público, quando o objeto da transferência de recursos for a execução de obras e serviços de engenharia a serem contratados pelo regime de contratação integrada, conforme previsto no Art. 9º da Lei nº 12.462/2011. Na orientação dada pela Diretoria de Fiscalização de Obras Públicas (Difop), deverá ser comprovada a prévia aferição de sua viabilidade, por meio da instrução do processo administrativo do concedente.

A orientação foi aprovada na sessão do Tribunal Pleno de 17 de setembro, em resposta a consulta formulada

pelo prefeito de Curitiba, Gustavo Fruet (gestão 2013-2016). O prefeito questionou sobre a possibilidade de dispensa de apresentação de projeto básico e a respectiva anotação de responsabilidade técnica quando o objeto da transferência for construção, reforma ou ampliação da obra, sob o regime de contratação integrada.

### Documentação

O relator do processo, conselheiro Ivens Linhares, acompanhou integralmente a Instrução 55/2015 da Difop e o parecer do Ministério Público de Contas (MPC). De acordo com



a instrução, o processo de contratação deve ser precedido de justificativa técnica e econômica, e anteprojeto de engenharia, em maior estágio possível de desenvolvimento. Tudo deve estar acompanhado da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou do respectivo Registro de Responsabilidade Técnica (RRT).

Deve haver um orçamento estimado, elaborado com base na Lei nº 12.462/2011, ainda que sigiloso; certidão atualizada do registro imobiliário, comprovando a titularidade do imóvel;

e comprovação pelo tomador de que ele dispõe de recursos próprios para complementar a execução da obra, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre o concedente.

### **Obrigações da entidade**

Além disso, a entidade deverá complementar a instrução da transferência voluntária, após a realização da licitação, com os projetos básico e executivo e deve apresentar orçamento detalhado, sintético e analítico. Ambos com as respectivas ART ou RRT.





[ DOUTRINA ]

# TERCEIRIZAÇÃO ILÍCITA DA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA (ESF) - ASPECTOS RELEVANTES



## MORAES, Leonardo Fregonesi de<sup>1</sup>

Graduação em Direito – Toledo Prudente Centro Universitário  
Especialista em Direito do Estado - UEL  
Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Cafeara (PR)  
Especializando em Gestão Pública – UEL

## RESUMO

O artigo tem como objetivo tecer considerações acerca da ilegalidade cometida por inúmeros Municípios, consistente na terceirização da Estratégia Saúde da Família. Além de configurar terceirização indevida de mão-de-obra, tal prática burla o princípio constitucional do concurso público e o limite de gasto com pessoal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Somado a isto, verifica-se não ser incomum a contratação superfaturada por OSCIPs de empresas ligadas a dirigentes da entidades. Tais irregularidades ocorrem amiúde e conforme levantamento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, referente aos anos de 2013 e 2014, os Municípios paranaenses já contabilizaram um prejuízo de mais de R\$ 50 milhões de reais, razão pela qual a atenção sob o tema se mostra de relevância ímpar.

Palavras-chave: Estratégia Saúde da Família (ESF). Terceirização. Concurso Público. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

## 1 INTRODUÇÃO

O artigo tem como proposta nevrálgica expor a ilegalidade da conduta praticada por inúmeras Administrações Públicas municipais, consistente na terceirização da Estratégia Saúde da Família (ESF).

<sup>1</sup> Contato: leonardofregonesi@gmail.com



Embora o tema da terceirização tenha estreita ligação com o Direito do Trabalho e seja comum a figura do ente municipal no polo passivo de reclamações trabalhistas ajuizadas por profissionais contratados por entidades privadas que prestam serviço para a Administração Pública, tema não menos relevante, objetivou-se enfatizar no presente artigo irregularidades de cunho constitucional e orçamentário, tais como a burla ao princípio constitucional do concurso público (art. 37, II) e a violação aos limites de gasto com pessoal impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 19, III).

De início, foram tecidas considerações acerca do direito à saúde e das consequências legais da evolução da política pública da Saúde da Família de programa para estratégia. Na sequência, foi destacada a relação existente entre a figura da terceirização e a Administração Pública de modelo gerencial para justificar, apenas em tese, o aumento da utilização da terceirização pelo poder público. Por fim, foram elencados alguns efeitos deletérios decorrentes da terceirização da ESF, mormente quanto à burla ao princípio constitucional do concurso público e aos limites de gasto com pessoal impostos pela LRF, bem como quanto à violação dos direitos trabalhistas dos profissionais que atuam na ESF e a constante condenação dos Municípios pela Justiça do Trabalho em decorrência da responsabilidade subsidiária pelo pagamento das verbas trabalhistas destes profissionais.

O tema é delicado e envolve questões que pululam cotidianamente na sociedade, tais como terceirização, política (politics), políticas públicas (policy) e saúde pública, de forma que o presente artigo não possui a finalidade de esgotar o assunto e tampouco de apresentar qual a melhor opção política a ser adotada pelos gestores públicos municipais em termos de promoção de saúde pública. Busca-se, por ora, descortinar as facetas da ilicitude da terceirização da Estratégia Saúde da Família (ESF) e demonstrar as consequências deletérias para a sociedade e para o próprio Poder Público, fazendo-se necessário, para tanto, revelar as artimanhas que embasam a dinâmica utilizada por muitos dos gestores públicos municipais.

## 2 ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA (ESF)

A Constituição Federal preconiza que a saúde é direito de todos e dever do Estado (art. 196), elevando-a ao status de direito social fundamental (art. 6º), razão pela qual institui as ações e serviços de saúde como de relevância pública. Nesta orientação, destaca que estas ações e serviços de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, o qual deve ser organizado de forma descentralizada a fim de proporcionar atendimento integral e com a participação da comunidade (art. 198). Em vista da relevância, também autoriza que instituições privadas participem desse sistema único, de forma complementar (art. 199, §1º).

Importante destacar o caráter descentralizado e hierarquizado da rede de ações e serviços de saúde. Descentralizado, porque possibilita a gestão da saúde em âmbito regional e local, adequando a gestão da saúde às peculiaridades locais; hierarquizado, porque as ações e serviços de saúde, ainda que observadas as peculiaridades locais, devem atender a um planejamento superior, ou seja, devem atender às diretrizes traçadas pelos entes federados hierarquicamente superiores, restando limitada, portanto, a autonomia dos entes subalternos.

Válido, ainda, destacar o caráter de complementariedade da participação privada, posto ser impossível substituir a responsabilidade do Estado pela da iniciativa privada.

Atendendo às disposições constitucionais e observando as diretrizes traçadas sobre o direito à saúde, a Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990 instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS), que se constitui, nos termos do artigo 4º da referida lei, “no conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público”. Citada lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.508 de 28 de junho de 2011, que dispõe acerca da organização do SUS, do planejamento da saúde e da articulação interfederativa.

Pois bem. O Programa Saúde da Família (PSF) foi apresentado pelo Ministério da Saúde, em 1994, como mecanismo capaz de assegurar o melhoramento e a continuidade da promoção da saúde. Ele representou um marco na reorganização do modelo assistencial, porque abandonou o caráter abstrato da saúde e elegeu como ponto central o estabelecimento de vínculo e criação de laços entre os profissionais da saúde e a população de determinada extensão geográfica (BRASIL, 1997).

Implementado nos exatos termos de sua base axiológica, sem conspurcações políticas, o Programa Saúde da Família (PSF) representou um avanço ímpar na promoção da saúde e no atendimento primário da atenção básica. Para proporcionar atendimento mais humanizado à população, a Saúde da Família destacou equipes multiprofissionais para atender determinada região geográfica habitada por determinado número de pessoas. Com isto, estreitaram-se os vínculos entre os carecedores de atendimento e os profissionais que realizam o atendimento primário em determinada localidade, valorizando-se o cuidado da saúde sem, todavia, olvidar a busca pela cura da doença.

Em vista da expansão e dos resultados satisfatórios, as diretrizes do PSF foram reorganizadas pela Portaria nº 2.488/2011 do Ministério da Saúde e a Saúde da Família foi elevada como estratégia prioritária para a reorganização da atenção básica no Brasil. A Saúde da Família deixa de ser um programa para se tornar uma estratégia e o PSF transforma-se, então, em ESF.

Nessa toada, é importante observar que um programa pressupõe o desenvolvimento de uma atividade concatenada em estágios modulados e com a existência de um termo final, ou seja, ordenada racionalmente com começo, meio e fim. A estratégia, por sua vez, contempla a realização de atividades que não pos-

suem previsão para seu desfecho, ou seja, é voltada para o futuro e não possui termo final estabelecido de antemão.

Segundo Morin (1996): “um programa é uma seqüência de atos decididos a priori e que devem começar e funcionar um após o outro, sem variar. Certamente, um programa funciona muito bem quando as condições circundantes não se modificam e, sobretudo, quando não são perturbadas”. Já a estratégia, para Chiavenato (2005): “é definida como um plano amplo e genérico desenvolvido para conduzir a organização ao alcance dos seus objetivos no longo prazo”.

No que concerne ao tema do presente artigo, e como observado brevemente nas linhas acima, a readequação da Saúde da Família de programa para estratégia foi além do aspecto terminológico, haja vista que a readequação assentou definitivamente o entendimento de que a Saúde da Família apresenta um caráter permanente, e não temporário.

Embora não seja o ponto nevrálgico do presente estudo, a exposição das considerações acima sobre o direito à saúde, ainda que de forma perfunctória, é tarefa que não deve ser ignorada. A razão é simples. O direito social à saúde ostenta multifuncionalidade, ou seja, pode ser aventado tanto como direito de defesa (negativo) como de prestação (positivo) (AGRA, 2009). Nestes termos, Carvalho (2010) observa de forma lúcida que o direito à saúde de que trata a Constituição Federal não se restringe ao oferecimento da medicina curativa e preventiva, mas também ao direito a criação de políticas públicas sociais e econômicas viáveis e adequadas para a manutenção do sistema.

Sob tais premissas, o presente artigo busca demonstrar que a expansão da promoção da saúde por meio da Saúde da Família (caráter positivo) não deve sobrepor-se às normas fiscais e orçamentárias e tampouco às normas atinentes à saúde e segurança dos profissionais que integram a equipe da Estratégia Saúde da Família (caráter negativo).

## 3 TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 3.2 Evolução do modelo de gestão da Administração Pública

De forma simplificada, a Administração Pública, como mostra Di Pietro (2010), pode ser entendida sob dois aspectos. Por um lado, em sentido subjetivo, ela designa os entes que exercem atividade administrativa, compreendendo pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos. Por outro lado, em sentido objetivo, ela designa a natureza das atividades exercidas pelos referidos entes, ou seja, se traduz na própria função administrativa.

Para bem desempenhar seu mister, que abrange atividades de fomento, polícia administrativa e serviço público, sobretudo em virtude dos avanços tecnológicos, da globalização e da crescente demanda por melhorias nos serviços públicos, a Administração Pública teve que focar sua atuação na obtenção de resultados satisfatórios e não apenas no controle burocrático. Com base nisto os gestores públicos começaram a buscar práticas modernas já utilizadas na administração de empresas privadas e que pudessem ser adaptadas à gestão pública.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) apresentou a evolução dos modelos de gestão da Administração Pública ao longo da história, embora seja certo que características de todos eles ainda são encontradas na atualidade, em graus de incidência distintos: patrimonialista, burocrática e gerencial.

No modelo patrimonialista, decorrente de governos absolutistas, não há distinções entre o governante e o Estado. Este modelo, que vigeu no Brasil entre o período colonial e o início da década de 1930, favorece a prática de nepotismo e de corrupção. Embora ainda seja possível verificar seus traços em muitas organizações públicas, ele vem se tornando cada vez mais inaceitável em virtude do crescimento e do fortalecimento da democracia.

O modelo burocrático pressupõe uma maior racionalidade na condução da Administração Pública. No Brasil, foi implementado durante o primeiro governo de Getúlio Vargas. Por caracterizar uma ruptura do modelo patrimonialista, o modelo burocrático enfatiza o formalismo, a impessoalidade, a hierarquia e a

profissionalização, porém, todos em excesso.

O modelo gerencial, por seu turno, é caracterizado pela agilidade de suas ações e pela flexibilidade de gestão. Suas características mais marcantes são a descentralização, a flexibilização, a competição e a criatividade. Embora comumente seja apresentado como um modelo novo, sobretudo em vista da reforma administrativa que vem se operando desde a década de 1990 e da inclusão do princípio da eficiência no rol de princípios constitucionais da Administração Pública previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, é imperioso destacar que o modelo gerencial já vinha se apresentando no Brasil, timidamente, desde a década de 1960, com destaques para a promulgação da Lei nº 4.320/64, que trata das normas gerais para a elaboração do orçamento público e obriga a análise da eficiência e dos resultados das ações, e para a edição do Decreto-Lei nº 200/67, que trata da criação da Administração Pública indireta, visando conferir maior autonomia ao poder público.

Como visto, a evolução dos modelos de gestão da Administração Pública está, de certo modo, relacionado com a evolução do contexto histórico, econômico e social em que a Administração Pública e a sociedade estejam inseridas.

### 3.2.1 TERCEIRIZAÇÃO

Para compreender a terceirização, além de compreender os modelos de gestão da Administração Pública que justificam sua utilização, é importante também compreender o contexto em que ela eclodiu, quer na seara privada, quer no campo público.

Conforme aduzido anteriormente, muito embora o cenário econômico nacional e internacional da década de 1990 tenha sido a mola propulsora da disseminação da terceirização, este fenômeno descentralizador já era objeto de previsão legal no ordenamento jurídico brasileiro, ainda que remotamente, desde as décadas de 1960 e 1970.

No plano privado, embora a Consolidação das Leis do Trabalho não tenha tratado especificamente da terceirização quando da sua promulgação, no início da década de 1940, vez que esta técnica empresarial ainda não se encaixava naquela fase da industrialização nacional, notadamente marcada pelo modelo

toyotista (GIRAUDEAU, 2010), em seu artigo 455 ela fez menção ao contrato de subempreitada, o qual, na essência, apresenta características do modelo descentralizador inerente à terceirização, vez que institui uma relação trilateral mantida entre empreiteiro, subempreiteiro e trabalhador.

Essa relação trilateral também foi prevista na Lei nº 6.019/74, que dispõe sobre o trabalho temporário, com a ressalva, porém, da obrigatoriedade do caráter transitório das contratações. Ainda, no que concerne à terceirização propriamente dita, de forma permanente, a Lei nº 7.102/83 tratou da atividade de vigilância e transporte de valores e dispôs sobre a possibilidade da terceirização destas atividades, mas limitada aos estabelecimentos financeiros. Com o advento da Lei nº 8.863/94, esta possibilidade de terceirização permanente se estendeu a todas instituições e estabelecimentos, públicos ou privados, além de segurança de pessoas físicas e de transporte de qualquer tipo de carga (GIRAUDEAU, 2010).

Mais adiante, em virtude da forte retração da economia entre a transição das décadas de 1980 e 1990, o governo brasileiro incentivou a modernização das empresas por meio do Programa Brasileiro da Qualidade e Competitividade (PBQC). Dentre as medidas adotadas, ressaltam-se a reestruturação produtiva; a privatização de empresas públicas; a edição de normas antitruste e da legislação consumerista; a liberalização comercial; a modernização empresarial, entre outras. Todas estas medidas implicaram a imposição de agilidade no processo produtivo de bens e serviços, além da adoção de inovações tecnológicas e organizacionais pelas empresas em busca de maior competitividade no mercado interno e internacional. E uma das estratégias empresariais, embora já conhecida desde a década de 1970, mas ainda tímida, encontrou neste cenário campo fértil para sua proliferação: a terceirização.

Essa modernização gerencial também foi verificada no campo da Administração Pública.

No âmbito da Administração Pública federal, citem-se o Decreto-lei nº 200/67, já mencionado anteriormente, e a Lei nº 5.645/70. O primeiro dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, preconizando em seu artigo 10 que a execução das atividades da Administração Federal deve ser amplamente descentralizada. A segunda estabelece as diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e

das autarquias federais, apontando no artigo 3º que as atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas seriam, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato.

A mudança de foco da Administração Pública foi chancelada com a edição do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAP), na década de 1990, o qual pretendeu implementar o modelo de administração gerencial nas áreas-fim e manter o modelo burocrático para carreiras típicas do Estado. Embora o plano não tenha sido levado a efeito quando da sua apresentação, em certa parte por resistência da oposição e de parcela dos servidores, muito de sua essência foi absorvida e proporcionou o início de uma mudança cultural em inúmeras instituições do setor público (LEITE JÚNIOR, 2009), cujo fenômeno, atualmente, vem sendo apresentado como Nova Administração Pública (BERGUE, 2012), com ênfase na adoção de convênios, parcerias e terceirizações.

Mas, afinal, o que se entende por terceirização?

No plano da administração de empresas, a terceirização é entendida como sendo as ações do tomador de serviços que vê no fornecedor capaz de lhe vender serviços especializados uma possibilidade de suprir suas necessidades próprias. Nessa perspectiva, a empresa fornecedora dos serviços adota uma postura figurativa de sócio independente em relação à tomadora dos serviços. (QUEIROZ, 1998).

Na seara justralhista, por seu turno, a terceirização é compreendida como sendo uma técnica de organização do processo produtivo. Martinez (2012) enfatiza que com a adoção desta técnica, uma empresa pode concentrar seus esforços em sua atividade-fim e contratar outra empresa, qualificada como periférica, para a prestação de serviços tidos como meramente instrumentais, como segurança, limpeza e transporte.

Como se vê, a terceirização é uma estratégia empresarial, ou seja, todas as melhorias que ela persegue tem como finalidade última o aumento do capital da empresa. Em contornos lídimos, é uma modernização da técnica organizacional de produção, que visa a melhoria da qualidade dos serviços e produtos oferecidos e a redução de custos do produto final. Nesta perspectiva, a implementação desta técnica organizacional na Administração Pública deve ser a mais restrita

possível, vez que a Administração Pública, salvo casos excepcionais, não visa o lucro, mas sim qualidade e eficiência na prestação dos serviços públicos.

A esse respeito, Maior (2006) assevera que o Estado, a quem é dado o dever de organizar e defender a sociedade, não deve ser visto como produtor de riquezas a partir do trabalho alheio, no caso, o trabalhador terceirizado, razão pela qual a terceirização não se encaixa no setor público. Para o autor os defensores da terceirização ou desconhecem a racionalidade da terceirização no contexto da produção capitalista, ou, conhecendo, assumem o risco para a inserção desta perversidade na Administração Pública. No mesmo sentido, aos que advogam que a terceirização não implica prejuízos aos trabalhadores, ele também adverte que quem assim o faz desconhece a realidade ou não quer enxergá-la, por desinteresse ou comprometimento.

Martins (2007), em sentido diverso, entende que a terceirização na Administração Pública é válida, seja porque há previsão legal neste sentido, ainda que lacônica, seja porque ela pode ser adequada aos moldes públicos, como, por exemplo, a terceirização de coleta de lixo, transporte público, dentre outros serviços.

Sobre sua compatibilidade com a Administração Pública, a administrativista Di Pietro (2010) assevera que o conceito de terceirização utilizado pela doutrina trabalhista se aplica também no âmbito do direito administrativo, ressaltando que ela pode assumir diferentes formas, tais como a empreitada, a locação de serviços e o fornecimento e que, “cada vez que a Administração Pública recorre a terceiros para a execução de tarefas que ela mesmo pode executar, ela está terceirizando”.

Em que pese a importância do assunto no atual cenário socioeconômico, há omissão legislativa específica sobre o tema, no sentido de estabelecer requisitos e limitações na utilização deste mecanismo de gestão empresarial, a terceirização.

Abdala (2008) leciona que a terceirização é uma realidade inexorável e que não vai ser extinta. Aduz que, muito embora menos de dez por cento dos processos atinjam a instância da mais elevada Corte Trabalhista, o certo é que em meados de 2008 o Tribunal Superior do Trabalho já contava com mais de nove mil processos nos quais os trabalhadores reclamavam do tomador de serviços os direitos trabalhistas que não foram cumpridos pela prestadora. Para ele:

Todos sofrem as conseqüências da total ausência de normatização no campo dos serviços terceirizados: os trabalhadores, porque vítimas das fraudes por parte de prestadoras de serviço inidôneas; as prestadoras de serviços idôneas, pelas conseqüências à imagem negativa da sua atividade e, ainda, pela concorrência predatória; as tomadoras de serviços de boa-fé, pela indefinição e insegurança jurídicas; e, por fim, o próprio Estado, vítima não só como tomador de serviços, mas, também, como arrecadador do que lhe é devido por contribuições fiscais e previdenciárias. Some-se a isso a questão grave relativa à saúde e à segurança na prestação de serviços terceirizados (ABDALA, 2008).

Considerando que não é dado ao Poder Judiciário se esquivar da apreciação de lesão ou ameaça a direito algum (CRFB, artigo 5º, inciso XXXV), o Tribunal Superior do Trabalho editou a Súmula nº 331 para orientar a matéria e conter as abusidades cometidas contra os trabalhadores até que o legislador o faça, a qual conta atualmente com a seguinte redação:

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011.

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.

Da rápida leitura da Súmula nº 331 do TST é possível verificar que foram traçados apenas os contornos gerais sobre a terceirização, inclusive em relação à Administração Pública. Isto, porém, não ofusca o destaque dado à distinção da terceirização de trabalhadores da terceirização de serviços. Esta distinção, conjugada com as disposições constitucionais acerca do valor social do trabalho e da dignidade da pessoa humana, evita a mera contratação de mão-de-obra e consequente equiparação da força de trabalho a simples mercadoria.

### 3.3 Organização Sociedade Civil de Interesse Público

Com a Reforma do Estado surgiu a figura do terceiro setor, assim entendido aquele que é composto por entidades da sociedade civil sem fins lucrativos (DI PIETRO, 2010). Neste contexto, as Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) foram instituídas pela Lei nº 9.790/99, ou seja, em plena época de implementação de técnicas gerenciais no âmbito da Administração Pública.

Consoante Di Pietro (2010), Oscips são entidades, em tese, mais bem estruturadas que as demais organizações sociais. Com elas o Estado não se abstém de suas próprias responsabilidades, mas coopera (colabora) no sentido de fomentar as áreas legalmente autorizadas à serem geridas por particulares. Esta cooperação entre o Estado e o terceiro setor remete à figura da governança, entendida como o fenômeno em que o foco da Administração Pública deixa de ser a capacidade interventora e indutora do Estado e passa a concentrar no seu papel de coordenador dos diversos esforços – públicos e coletivos – para produzir benefícios coletivos) (COELHO, 2012).

Nos termos da referida Lei 9.790/90, podem ser qualificadas como Oscips as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos nela instituídos.

Nos termos da referida lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

No mesmo norte, é importante ressaltar que a entidade deve ser habilitada perante o Ministério da Justiça para obter a qualificação de Oscip.

Ainda, a entidade deve atuar em pelo menos uma das inúmeras áreas de atuação apresentadas pela Lei nº 9.970/90, dentre as quais se inserem a saúde, a assistência social e a educação.

O vínculo entre estas entidades e a Administração Pública é formalizado por meio de um Termo de Parceria, no qual devem ser especificados, dentre outros, o objeto, o programa de trabalho, as metas, os resultados, prazos de execução, formas de avaliação de desempenho mediante indicadores de resultados, previsão de receitas e despesas com detalhamento da remuneração e gasto com pessoal, apresentação de relatório anual e prestação de contas.

Assim, com fulcro nas disposições constitucionais que regem o direito social à saúde, notadamente quanto a descentralização, com o advento da Lei das Oscip os Municípios iniciaram uma busca aventurada por instituição de parcerias, mediante convênio, sem contudo, possuírem condição técnica e financeira para tal mister.

Embora referidas organizações sociais tenham sido idealizadas pelo legislador para incentivar o setor privado no fomento às atividades de interesse público arroladas no artigo 3º da Lei nº 9.790/99, o que se verifica na prática é a conspurcação dos objetivos do legislador e uma profusão de entidades desestruturadas, física e economicamente, funcionando apenas como fornecedoras de mão-de-obra profissional aos municípios<sup>2</sup>.

2 A título de exemplo vale registrar que recentemente, em setembro 2015, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná encaminhou ofício ao Ministério da Justiça solicitando a perda da qualificação de Oscip referente a oito entidades que atuam junto a prefeituras paranaenses (disponível em <http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pede-ao-ministerio-da-justica-inabilitacao-de-8-oscips-do-parana/3542/N> - Acesso em 01 de outubro de 2015).

## 4 EFEITOS DA TERCEIRIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA

Ao tecer considerações sobre o tema, Ferrari (2012) aduz que “a municipalização da saúde pressupõe o fortalecimento do poder local, tanto sob ponto de vista financeiro como institucional”. E a citada autora também ressalta a importância dos Municípios na busca da efetivação dos objetivos traçados pela Estratégia Saúde da Família (ESF), vez que o Município é o ente mais próximo da população cuja necessidade deva ser atendida, mostrando-se o mais indicado para conhecer as necessidades e executar as atividades adequadas ao pronto atendimento. Dessarte, determinado Município pode eleger quais ações e serviços de saúde são mais adequados dentro de sua extensão territorial, de modo a adequar a promoção da saúde às peculiaridades locais de forma racionalizada.

Contudo, a prática revela que, interessados no repasse de verba pelo Governo Federal, muitos municípios implementam a Saúde da Família sem qualquer planejamento e sem o devido cumprimento dos preceitos legais que regem o tema e das diretrizes básicas da Estratégia Saúde da Família (ESF). E mais, a situação se agrava ante a possibilidade de municípios diminutos - maioria no Brasil -, sonegarem paulatinamente suas responsabilidades próprias de promoção da saúde para depender unicamente de verbas do Estratégia Saúde da Família (ESF), resultando, com isto, em um desaparelhamento político-institucional de difícil reversão. Nesta toada, a malversação que gravita em torno da implementação da ESF acaba por tolher a saúde (tanto na perspectiva positiva como negativa) ao invés de expandi-la.

Sobre essa questão, Dantas (2007) pontua que:

não obstante esses fatores, que demonstram que a ideologia do Programa é muito interessante e positiva, bem como que este tem gerado resultados satisfatórios, a implementação e execução do PSF em alguns municípios tem sido feita à margem da lei, contrariando princípios constitucionais da administração pública, princípios do direito do trabalho e, também, normas constitucionais e legais, trazendo prejuízos ao erário público e aos trabalhadores.

Os Estados e Municípios, interessados nas vultosas quantias destinadas ao PSF pelo Governo Federal, firmaram convênios com o Ministério da Saúde e com a FUNASA para fins de implantação deste Programa. Entretanto, alguns Municípios, por carecerem de condições para a execução do PSF, têm optado pela sua "terceirização", o que constitui uma prática ilegal e ilegítima.

Ademais, cai por terra a justificativa apresentada por inúmeros Municípios no sentido de que somente terceirizam os profissionais da ESF, por meio de Oscips, porque, tratando-se de um programa, de caráter temporário, as verbas repassadas pelo Governo Federal poderiam ser cessadas a qualquer momento e a Administração Municipal não teria condições financeiras para arcar por conta própria com a contratação direta desses profissionais. Apresentada, agora, como estratégia, a Saúde da Família teve assentado seu caráter permanente.

Para Di Pietro (1999):

A Lei nº 8.080, de 19.9.90, que disciplina o Sistema Único de Saúde, prevê, nos arts. 24 a 26, a participação complementar, só admitindo-a quando as disponibilidades do SUS 'forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área', hipótese em que a participação complementar deve 'ser formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público' (entenda-se, especialmente, a Lei nº 8.666, pertinente a licitações e contratos). Isto não significa que o Poder Público vai abrir mão da prestação do serviço que lhe incumbe para transferi-la a terceiros; ou que estes venham a administrar uma entidade pública prestadora do serviço de saúde; significa que a instituição privada, em suas próprias instalações e com seus próprios recursos humanos e materiais, vai complementar as ações e serviços de saúde, mediante contrato ou convênio.

No mesmo sentido, Weichert (2004):

Essa participação deve se dar de forma complementar à rede pública, ou seja, somente pode haver contratação de serviços privados quando forem insuficientes as estruturas do Poder Público. A simples menção a uma participação complementar permite concluir que a Constituição concedeu primazia à execução do serviço público de saúde por uma rede própria dos entes federativos. Atendimento público através de serviços privados deve consistir exceção, tolerável apenas se e enquanto não disponibilizado diretamente pelo Poder Público.

Em tendência diametralmente oposta ao vetor constitucional, porém, algumas administrações públicas têm investido na terceirização ao setor privado dos seus próprios serviços. Ou seja, o Estado não só deixa de investir na ampliação da rede própria, como se demite do serviço que já vinha executando. Dupla inconstitucionalidade.

As Oscips, como visto, devem atuar de forma a complementar a promoção da saúde, e não meramente substituir o Estado neste mister.

A prática implica, ainda, nítida violação ao princípio constitucional do concurso público, sobretudo porque, para implementar a ESF, o Município é quem deveria contratar, diretamente, os profissionais da saúde, consoante dispõe a Política Nacional de Atenção Básica, instituída pela Portaria nº 2.488 de 21 de outubro de 2011 do Ministério da Saúde:

Compete às Secretarias Municipais de Saúde e ao Distrito Federal:  
IX - selecionar, contratar e remunerar os profissionais que compõem as equipes multiprofissionais de Atenção Básica, em conformidade com a legislação vigente;  
X - garantir a estrutura física necessária para o funcionamento das Unidades Básicas de Saúde e para a execução do conjunto de ações propostas, podendo contar com apoio técnico e/ou financeiro das Secretarias de Estado da Saúde e do Ministério da Saúde;  
XVI - assegurar o cumprimento da carga horária integral de todos os profissionais que compõem as equipes de atenção básica, de acordo com as jornadas de trabalho especificadas no SCNES e a modalidade de atenção.

Utilizadas como são atualmente, as parcerias estão desvirtuando a finalidade tanto da ESF quanto das Oscip, vez que ao invés de proporcionar o fomento da participação privada na promoção da saúde, grassa, na verdade, o mero fornecimento de mão-de-obra por meio das entidades qualificadas como Oscip, quando na verdade, estas deveria atuar paralelamente ao Estado, não substituindo seu pessoal (DI PIETRO, 2010).

Ademais, a responsabilização da Administração Pública, em decorrência do inadimplimento das obrigações trabalhistas dos profissionais contratados por Oscip, será sempre subsidiária e dependente de culpa no cumprimento das obrigações contidas na Lei nº 8.666/93, notadamente no que se refere aos artigos 58, 67 e 71 da mencionada Lei de Licitações. A esse respeito, bem acentua Abdala (2008):

Mas há mais. O art. 58 deste mesmo diploma legal outorga à Administração Pública a prerrogativa de fiscalizar a execução do contrato, e o art. 67 seguinte estabelece que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração.

Então, pode e deve a Administração fiscalizar continuamente o cumprimento das obrigações trabalhistas por parte da contratada, por intermédio de exame de recibos de pagamento, comprovantes de recolhimentos de depósitos de FGTS, de obrigações fiscais, etc.

Aqui, pontifica-se a culpa in vigilando da Administração Pública ao omitir-se nesta fiscalização. Isso tanto mais se agrava, quanto se considere o elevado número de ações trabalhistas contra empresas de prestação de serviços e de execuções frustradas, porque nem pagam espontaneamente nem são encontrados bens delas capazes de satisfazer o valor da condenação.

Essas empresas, muitas vezes, se constituem e desaparecem como por milagre, sem deixar rastros. É que para a constituição de uma empresa de prestação de serviços basta a elaboração de um contrato social, muitas vezes tendo como sócios meros "testas-de-ferro", sem nenhum bem material a compô-la e com capital social irrisório.

Dessarte, já não bastasse a dificuldade em distinguir atividade-meio e atividade-fim, adequando esta distinção no âmbito do Poder Público, agora, há que ser verificada a regularidade da fiscalização exercida pela Administração Pública no tocante às empresas por ela terceirizadas. No entanto, isso não é de difícil verificação, vez que o artigo 67 da Lei nº 8.666/93 já destacava que a Administração Pública deveria indicar um representante para anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

A razão para tamanho desvirtuamento é que os Municípios enxergam nas Oscips não instrumentos de promoção da saúde, mas, sim, mecanismo de burla da Legislação Fiscal.

Conforme dispõe o art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000, a despesa total com pessoal em cada período de apuração não poderá exceder, nos Municípios, 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida.

Martins (2007) sintetiza bem este fenômeno:

Para o Estado é muito mais fácil contratar empresas terceirizadas do que empregados, pois não precisa limitar seus gastos com funcionários a 60% da receita.

O § 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4-5-2000, admite a terceirização no serviço público, pois menciona que "os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como 'Outras Despesas de Pessoal'". Isso mostra que a lei permite a terceirização.

Não há dúvida de que a terceirização de serviços pode ser feita na Administração Pública. Entretanto, não se pode fazer a terceirização de mão-de-obra na Administração Pública, pois favorece o nepotismo e as nomeações políticas, ferindo a exigência do concurso público.

O governo gasta com o terceirizado mais do que com o servidor público. Às vezes, o dobro.

O terceirizado não tem o mesmo comprometimento que o funcionário público tem com o serviço público.

Assim sendo, por meio destas entidades privadas, os Municípios extrapolam os limites da LRF com gasto de pessoal no plano fático e, no plano formal, em termos tributários, se mantêm escorregiosos, vilipendiando, com isto, o erário e a justiça social.

## 5 CONCLUSÃO

Muito embora o significado e a conceituação da terceirização sejam razoavelmente semelhantes e aceitáveis de maneira geral, há uma cizânia teleológica significativa acerca dos seus efeitos e de suas finalidades. Nesta perspectiva as opiniões já não são consensuais. A título de exemplo, Faria (2002) apregoa que a legislação nacional deve ser revista para sua adequação à internacionalização de capitais e aduz que o Brasil necessita amainar o princípio da universalização dos direitos sociais para implementar o princípio da focalização. De outro lado, Maior (2008) obtempera que não é a economia que deve orientar o foco dado aos direitos sociais, mas estes é que devem servir de norte para orientar a economia. Some-se a esta discussão a questão do Estado Social e a proibição do retrocesso apontada por Sarlet (2001).

Se, de um lado, o cenário nacional e internacional da década de 1990 estimulou a competitividade da iniciativa privada para fomentar a economia e estimulou a adoção de técnicas empresariais voltadas para a Administração Pública, de outro, deu azo para romper a sintonia que deveria existir entre a ordem econômica e a ordem social trazidas com a promulgação da Constituição Federal em 1988, notadamente no que se refere às formas de promoção e fomento dos direitos sociais.

Sobre esta ruptura da equalização entre interesse econômico e interesse social, que inviabiliza, por ilação, a busca pelo desenvolvimento sustentável, entendido, aqui, como aquele economicamente viável e socialmente aceitável, bem aplicada a lição Barroso (2001):

A obsessão da eficiência tem elevado a exigência de escolaridade, especialização e produtividade, acirrando a competição no mercado de trabalho e ampliando a exclusão social dos que não são competitivos porque não podem ser. O Estado já não cuida de miudezas como pessoas, seus projetos e sonhos, e abandonou o discurso igualitário ou emancipatório. O desemprego, o sub-emprego e a informalidade tornam as ruas lugares tristes e inseguros.

A terceirização, em contornos lídimos, é uma modernização da técnica organizacional de produção, que visa a melhoria da qualidade dos serviços e produtos oferecidos e ainda impende a redução de custos do produto final. Entretanto, como se vê, ela é uma estratégia empresarial, ou seja, todas as melhorias que ela persegue tem como finalidade última o aumento do capital da empresa. Nesta perspectiva, a implementação desta técnica organizacional na Administração Pública deve ser a mais restrita possível.

As ações e serviços de saúde caracterizam atividades finalísticas do Poder Público, razão pela qual sua terceirização não é válida. O presente artigo buscou demonstrar que a terceirização da ESF deve ser elidida não só pelos aspectos técnicos e administrativos que permeiam sua implementação e manutenção nos Municípios, mas principalmente em virtude da proteção da probidade administrativa, do erário e de condições justas e favoráveis de trabalho aos profissionais da ESF.

Na prática, porém, grassa o aviltamento à legislação de toda ordem. Há burla de concursos públicos. Há apadrinhamento político. Há superfaturamento. Há violação à LRF e ao erário como um todo. Há precarização do trabalho dos profissionais da ESF. Há desaparecimento do Estado e retrocesso social da saúde.

O problema não é a terceirização em si. O problema, sim, é sua subversão. Aplicada sem subversões, em áreas e condições específicas, por certo não implicaria tantos prejuízos às finanças públicas, aos trabalhadores e tampouco à sociedade.

A terceirização ilícita sobre a qual aqui se esboçou consiste, em apertada síntese, na seguinte dinâmica: a) criação de uma entidade e habilitação da mesma no Ministério da Justiça; b) celebração de um Termo de Parceria entre um Município (geralmente de pequeno porte) e uma entidade privada qualificada como Oscip para que esta atue na promoção da saúde; c) formalizada a “parceria”, o Município solicita verba ao Governo Federal para a implementação do Estratégia Saúde da Família (ESF) em sua extensão territorial; d) considerando que a verba repassada pelo Governo Federal não pode ser utilizada para custeio de pessoal do quadro do Município, o município arditosamente repassa os respectivos valores à entidade parceira; e) a Oscip parceira, que muitas das vezes não possui nada além de uma linha telefônica e uma sala alugada, utiliza o dinheiro

repassado pelo Município apenas para contratar, em seu nome, os profissionais que atuarão na ESF, burlando os limites de gasto com pessoal impostos pela LRF; f) as contratações realizadas pela entidade, não raras vezes, não são precedidas de concurso público ou processo seletivo, favorecendo, com isto, o apadrinhamento político e a contratação de profissionais do ciclo de amizade dos gestores públicos (parentes, inclusive); g) a verba repassada pelo Município e que deveria ser investida na saúde, acaba, indiretamente, sendo utilizada para pagamento de mão-de-obra; h) em razão da precariedade das finanças da Oscip, geralmente as mesmas não dispõem de verba para o cumprimento integral das obrigações trabalhistas do pessoal por ela contratado, e esses profissionais, em larga escala, interpelam judicialmente tanto a Oscip como o ente público, o qual, muitas das vezes, é condenado ao pagamento das verbas trabalhistas daqueles profissionais, especialmente quanto ao pagamento de verbas destinadas ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; i) ainda, inúmeras Oscips realizam gastos sem a devida comprovação e realizam contratações superfaturadas de empresas ligadas aos dirigentes das entidades.

Os prejuízos são significativos. A título de informação, cite-se o levantamento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, relativo aos anos de 2013 e 2014, que determinou a devolução de mais de 50 milhões de reais decorrentes de gastos e de transferências realizadas por Municípios paranaenses a Oscips.

O mais alarmante é que este desvio de foco na aplicação dos recursos provenientes da ESF pode redundar em prejuízos incontornáveis. Ao invés de utilizar a verba do ESF como um plus na gestão da saúde, muitos Municípios a utilizam como substitutiva dos gastos próprios e ordinários com pessoal, instalações físicas e equipamentos, implicando, com isto, verdadeiro desaparelhamento estatal e sucateamento da gestão da saúde.

Em suma, a humanização da saúde proposta pelo Governo Federal, quando realizada pelos Municípios nos moldes aqui revelados, se apresenta *humana, demasiadamente humana*.

## REFERÊNCIAS

ABDALA, Vantuil. Terceirização: normatização - questionamentos. **Revista do TST**. Brasília, v. 74, n. 4, p. 17-25, out/dez 2008.

AGRA, Walber de Mura. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BARROSO, Luis Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo Direito Constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador, v. 1, n. 6, set 2001.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde da Família: uma estratégia para a reorientação do modelo assistencial**. Brasília: Ministério da Saúde, 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: MPOG, 1995.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Cultura e mudança organizacional**. Florianópolis: UFSC/CAPES/UAB, 2012.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 16. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, governo e mercado**. Florianópolis: UFSC/CAPES/UAB, 2012.

DANTAS, Adriano Mesquita. A terceirização do Programa Saúde da Família: prática ilegal. Jus Navigandi. Teresina, ano 12, n. 1399, maio 2007. Disponível em: < <http://jus.uol.com.br/revista/texto/9825> >. Acesso em: 01 jun. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FARIA, José Eduardo. **O Direito na Economia Globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2002.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

GIRAUDEAU, Michel Oliver. **Terceirização e Responsabilidade do Tomador de Serviços**. São Paulo: LTr, 2010.

LEITE JÚNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e mudança no Estado brasileiro**. Florianópolis: UFSC/CAPES/UAB, 2009.

MAIOR, Jorge Luiz Souto; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. O que é direito social?. In: CORREIA, Marcus Orione Gonçalves (Org.). **Curso de Direito do Trabalho**, vol. 1: teoria geral do direito do trabalho. São Paulo: LTr, 2008. p. 13-40.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. Terceirização na Administração Pública: uma prática inconstitucional. **Revista LTr**. São Paulo, v. 70, n. 11, p. 1307-1317, Nov 2006.

MARTINEZ, Luciano. **Curso de Direito do Trabalho**: relações individuais, sindicais e coletivas do trabalho. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A Terceirização e o Direito do Trabalho**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MORIN, E. Epistemologia da complexidade. **Novos Paradigmas, Cultura e Subjetividade**. Porto Alegre, Artes Médicas, p. 274-289, 1996.

QUEIROZ, Carlos Alberto Ramos Soares de. **Como Implantar a Terceirização**: manual prático do comportamento e da postura jurídica e operacionalmente segura para a obtenção de resultados eficazes. São Paulo: Editora STS, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. O estado social de direito, a proibição de retrocesso e a garantia fundamental da propriedade. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador, v. 1, n. 4, jul 2001.

WEICHERT, Marlon Alberto. **Saúde e Federação na Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.





## PERGUNTAS E RESPOSTAS

### **É possível a acumulação de cargo de vice-prefeito com outro cargo efetivo?**

O STF possui entendimento consolidado pela ADI 199 que ao detentor de cargo de vice-prefeito aplicam-se, por analogia, as disposições contidas no art. 38, II da Constituição Federal, quais sejam:

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração.

Assim, uma vez empossado no cargo de vice-prefeito, este deverá licenciar-se do cargo efetivo, emprego ou função que ocupa, optando pelo vencimento do cargo de origem ou pelo subsídio do cargo político.

Isto se deve em razão da natureza do cargo de vice-prefeito, que o predispõe a assumir o cargo de prefeito a qualquer momento.

Acerca deste questionamento, o Tribunal de Contas se pronunciou por meio do Acórdão nº 3473/14 – STP, em consulta indagando sobre a possibilidade de exercício de cargo de vice-prefeito concomitantemente com a de professor de ensino médio da rede pública estadual.

Neste acórdão, foi consignada a impossibilidade do acúmulo dos cargos, em virtude do exposto no art. 38, II da CF, na ADI nº 199 do STF e no contido na Instrução Normativa nº 72/2012 do TCE/PR, cujo art. 8º preceitua que:

Art. 8º O Prefeito, o Vice-Prefeito e o Secretário Municipal que sejam empregados ou servidores da administração direta, autárquica ou fundacional do Município, do Estado ou da União, deverão licenciar-se de seu cargo, emprego ou função e optar pelos vencimentos do cargo de origem, ou pelo subsídio do cargo político, sempre de acordo com as leis regedoras da matéria.

Portanto, não é possível a acumulação de cargo de vice-prefeito com outro cargo efetivo. O agente deverá licenciar-se do cargo, emprego ou função e optar pelo vencimento do cargo de origem ou pelo subsídio do cargo político.

E, finalmente, nos termos da Instrução Normativa nº 72/2012, somente é

possível a acumulação do cargo de vice-prefeito com o cargo de Secretário Municipal, mas sem o acúmulo de remuneração, conforme art. 10 da Instrução Normativa nº 72/2012 do TCE/PR.

**Pode haver contratação direta de empresa responsável pela condução de concurso público, nos termos do artigo 24, XIII, da Lei nº 8.666/93? Em caso negativo, qual modalidade de licitação deve ser escolhida?**

Conforme o dispositivo legal referido, entende-se que é dispensável a licitação apenas no caso de a instituição não possuir fins lucrativos, requisito que não é cumprido pelas empresas.

Ademais, para fins de contratação direta, a instituição sem fins lucrativos deverá, ainda: (a) ser brasileira; (b) estar incumbida regimental ou estatutariamente de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional; (c) possuir inquestionável reputação ético-profissional.

Sobre o assunto, o Tribunal de Contas da União editou a Súmula nº 250, entendendo que a aplicação da regra deve obedecer, ademais, à compatibilidade com os preços de mercado.

Em caso de realização de licitação para escolha de empresa para a condução de concurso público, sugere-se que o Edital preveja como critério de seleção o tipo “técnica” ou “técnica e preço”, dado que o objeto da contratação possui natureza predominantemente intelectual.





# [ 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

## APOSENTADORIA AVERBAÇÃO DE TEMPO ESPECIAL PRESTADO NO RGPS POR SEGURADO DO RPPS MUNICIPAL - ATIVIDADE INSALUBRE

PROCESSO N.º : 810891/14  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES  
PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA  
INTERESSADO : ADRIANE CRISTINA NEITZKE  
RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO N. 5238/15 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Instituto de previdência dos servidores públicos do Município de Guarapuava. Averbação de tempo de contribuição relativo a labor exercido sob condições especiais (insalubridade). Possibilidade. Matéria pacificada através da Súmula Vinculante n.º 33. Necessidade de observação dos requisitos previstos na Lei n.º 8.213/91 e das normas editadas pelo Ministério da Previdência Social.

### 1 DO RELATÓRIO

Encerram os presentes autos consulta formulada pelo Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Guarapuava acerca da “possibilidade legal de averbação de tempo especial prestado no RGPS por segurado do RPPS Municipal, que exerceu atividade insalubre tanto na iniciativa

privada quanto no serviço público, ambos os períodos devidamente comprovados pelos respectivos PPP's e aquele constante na certidão de tempo de contribuição do INSS”.

Preenchidos os requisitos de admissibilidade, a consulta foi admitida à peça 5 (Despacho 2020/14), determinando-se o encaminhamento à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca – DJB para informar sobre a existência de prejulgado ou decisões sobre o tema consultado.

Manifestando-se sobre a jurisprudência desta Corte, a citada unidade (Informação 110/14, peça 06) informa a existência dos seguintes protocolados que guardam similitude com o objeto do presente: Consulta com Força Normativa, protocolados 648391/08, 80748/08, 478778/07 e 536898/06; Consulta protocolados 269136/97, 86742/96, 202020/96, 34378/94 e 39054/95; Recursos de Revista 26455/98 e 26455/98; Prejulgado 14; Uniformização de Jurisprudência 09, 12, 13 e 19; e, Súmula 13.

Tendo em vista que as decisões citadas pela DJB são anteriores ao ano de 2000 e outra decorre de decisão judicial, os autos foram encaminhados à Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DICAP e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas - MPjTC para as devidas manifestações (Despacho 2296/14, peça 08).

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (Parecer 2556/15, peça 10) opinou pelo conhecimento e no mérito para responder a consulta nos seguintes termos: “é possível a averbação de tempo especial prestado no RGPS para servidor vinculado ao RPPS que venha a se aposentar pela regra do art. 40, §4º, III, da Constituição Federal”.

Para tanto, consignou que a Súmula 33 do STF determinou a aplicação aos servidores públicos das regras do RGPS sobre aposentadoria especial disciplinada no art. 40, §4º, III da CF. Aduz, ainda, a unidade técnica, que não há vedação legal para referida averbação e que a contagem recíproca de tempo de contribuição está prevista constitucionalmente, no art. 201, parágrafo

9º da CF/88, e, assim, ambos os regimes se compensarão financeiramente. Ao final, embora não seja tema da consulta, ressaltou que a averbação de tempo especial convertido para tempo comum ainda é controversa em nossos Tribunais e a IN n.º 03/2014 – Ministério Previdência Social veda referida averbação.

O Ministério Público de Contas (Parecer 4958/15, peça 11) sugeriu a resposta nos seguintes termos:

[...] é possível o cômputo, para fins de concessão de aposentadoria especial a servidor público (art. 40, § 4, III, da Constituição), de tempo de contribuição relativo a trabalho prejudicial à saúde ou à integridade física prestado no âmbito da iniciativa privada (Regime Geral de Previdência Social), desde que a efetiva exposição aos agentes nocivos seja comprovada através dos meios exigidos pelo art. 58 e parágrafos da Lei n.º 8.213/91 bem como sejam preenchidos todos os requisitos da Lei n.º 8.213/91 exigidos para a espécie, restando vedada a possibilidade de averbação de tempo de contribuição decorrente da conversão de tempo especial em comum (contagem ponderada).

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, observo que se encontram presentes os requisitos para admissibilidade da presente Consulta, pois o consulente é autoridade legítima para propor o procedimento, nos termos do art. 39, II, da Lei Orgânica do TCE/PR.

A questão formulada é objetiva e realizada em tese sobre matéria de competência desta Corte, a qual veio instruída com parecer da assessoria jurídica do ente.

Destarte, satisfeitas as exigências arroladas no art. 38 da Lei Complementar n.º 113/2005, conheço da presente consulta.

Quanto ao mérito, verifico tratar-se de Consulta formulada pelo Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Guarapuava, por intermédio de sua Diretora Presidente, acerca da

[...] possibilidade legal de averbação de tempo especial prestado no RGPS por segurado do RPPS Municipal, que exerceu atividade insalubre tanto na iniciativa privada quanto no serviço público, ambos os períodos devidamente comprovados pelos respectivos PPP's e aquele constante na certidão de tempo de contribuição do INSS.

A questão que ora se apresenta suscita uma abordagem cuidadosa por parte desta Corte, tratando-se de questão polêmica, pois diz respeito a assunto não suficientemente enfrentado pelo Poder Judiciário, não havendo, portanto, um posicionamento único. Tampouco foi objeto de regulamentação adequada pelo legislador, conforme ficou claro dos pareceres que enfrentaram a questão.

Desta feita, comungo com o entendimento uníssono exarado pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (peça 10) e pelo Ministério Público de Contas (peça 11) no sentido de reconhecer a possibilidade da averbação de tempo especial prestado no RGPS para servidor vinculado ao RPPS que venha a se aposentar pela regra do art. 40, §4º, III, da Constituição Federal (aposentadoria especial), em razão de interpretação das normas constitucionais vigentes e do sumulado pelo Superior Tribunal Federal.

Nota-se que a possibilidade de averbação de tempo de contribuição é direito reconhecido aos contribuintes da previdência social, consoante dispõe o art. 201, § 9º, da Constituição Federal, segundo o qual

[...] para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

Assim, tendo o trabalhador recolhido para diversos regimes previdenciários, tem ele o direito de averbar o tempo de contribuição em cada um deles para fins de obtenção de aposentadoria, conforme previsto no dispositivo

constitucional citado e na Lei n.º 9.796/99 que trata especificamente da compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria.

No que tange especificamente à possibilidade de utilização do tempo de contribuição averbado para fins de deferimento de aposentadoria especial, em razão do desempenho de atividades insalubres, o Supremo Tribunal Federal consolidou o seguinte entendimento:

**Súmula Vinculante 33 STF.** Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica.

Destarte, enquanto não houver edição da lei complementar prevista no art. 40, §4º, III da Constituição Federal deverão ser aplicadas ao servidor público as disposições do RGPS.

O Tribunal de Contas da União já se debruçou sobre o tema no Processo 005.264/2015-4, por meio do Acórdão 4634/2015 da Primeira Câmara (Relator Walton Alencar Rodrigues), nos seguintes termos:

[...] então, com a edição da Súmula Vinculante 33, aplica-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral de previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, §4º, inciso III, da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica.

Assim, o argumento de que não há edição de lei complementar que regulamente o artigo 40, §4º, inciso III, da Constituição Federal, para se aceitar o deferimento de aposentadoria especial não mais se sustenta, haja vista a edição da Súmula Vinculante 33 do STF.

Assente, desta forma, que para concessão das aposentadorias estatutárias especiais deferidas com base nesse fundamento (art. 40, §4º, CF) deverão ser observados os mesmos critérios para as aposentadorias especiais deferidas aos vinculados ao Regime Geral de Previdência (RGPS), nos termos do art. 57 da Lei 8213/91.

Ainda, deve-se observar que o Ministério da Previdência Social editou a Nota Técnica n.º 02/2014/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS regulamentando a

[...] amplitude dos efeitos da Súmula Vinculante n.º 33. Aplicação das normas do Regime Geral de Previdência Social - RGPS na concessão da aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 4º, III da Constituição Federal aos servidores amparados em Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, que exercem atividades sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Em consonância, o Ministério da Previdência Social para melhor elucidar a matéria alterou a Instrução Normativa 1 de 22 de julho de 2010 estabelecendo instruções para o reconhecimento, pelos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, do direito à aposentadoria dos servidores públicos com requisitos e critérios diferenciados, de que trata o art. 40, §4º, inciso III da Constituição Federal, com fundamento na Súmula Vinculante n.º 33 ou por ordem concedida em Mandado de Injunção, disciplinado e regulamentando a matéria no âmbito dos regimes próprios de previdência social no âmbito nacional.

## VOTO

Diante do exposto, acompanho os pareceres constantes nos autos e VOTO pelo conhecimento da consulta formulada pelo Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Guarapuava, para, no mérito, responder-lhe nos seguintes termos:

Pela possibilidade de averbação de tempo especial prestado no RGPS por segurado do RPPS Municipal, que exerceu atividade insalubre tanto na iniciativa privada quanto no serviço público, com a demonstração da efetiva exposição aos agentes nocivos pelo período respectivo, devendo-se utilizar, para tanto, laudo técnico de condições ambientais de trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho (art. 58, §§ 1º e 2º, da Lei n.º 8.213/91), bem como perfil profissiográfico previdenciário (art. 58, § 4º, da Lei n.º 8.213/91) e constante na certidão de tempo de contribuição do INSS, nos termos da Súmula Vinculante 33 do STF e na forma regulamen-

tada pelo Ministério da Previdência Social na Nota Técnica n.º 02/2014 e na Instrução Normativa 01/2010-MPS.

Após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR.

### 3 DA DECISÃO

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA, ACORDAM** os membros do **Tribunal Pleno** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade em:

Conhecer da consulta formulada pelo Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Guarapuava, para, no mérito, responder-lhe nos seguintes termos:

Pela possibilidade de averbação de tempo especial prestado no RGPS por segurado do RPPS Municipal, que exerceu atividade insalubre tanto na iniciativa privada quanto no serviço público, com a demonstração da efetiva exposição aos agentes nocivos pelo período respectivo, devendo-se utilizar, para tanto, laudo técnico de condições ambientais de trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho (art. 58, §§ 1º e 2º, da Lei n.º 8.213/91), bem como perfil profissiográfico previdenciário (art. 58, § 4º, da Lei n.º 8.213/91) e constante na certidão de tempo de contribuição do INSS, nos termos da Súmula Vinculante 33 do STF e na forma regulamentada pelo Ministério da Previdência Social na Nota Técnica n.º 02/2014 e na Instrução Normativa 01/2010-MPS.

Após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL e FÁBIO DE SOUZA CAMARGO e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e CLÁUDIO AUGUSTO CANHA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 29 de outubro de 2015 – Sessão n.º 41.

**JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Conselheiro Relator

**IVAN LELIS BONILHA**  
Presidente

# CONSELHEIROS PREVIDENCIÁRIOS MEMBROS DE COMITÊS DE INVESTIMENTOS NATUREZA JURÍDICA GRATIFICAÇÃO ART. 37, XVI E XVII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

PROCESSO N.º : 1093382/14  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA, PENSÕES E  
APOSENTADORIAS DOS SERVIDORES DE ARAPONGAS  
INTERESSADO : JOÃO MARIANO FILHO  
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

## ACÓRDÃO N. 5528/15 - Tribunal Pleno

**Ementa:** Consulta. Membros de Conselho Previdenciário. Natureza jurídica. Agentes honoríficos. Vedações do art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal. Inaplicabilidade. Não percebimento de remuneração. Gratificação que possui caráter meramente indenizatório.

### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta apresentada por João Mariano Filho, presidente do Instituto de Previdência, Pensões e Aposentadorias dos Servidores de Arapongas, que questiona a constitucionalidade da gratificação concedida aos Conselheiros Previdenciários, frente ao disposto no art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal, e se estes ocupam cargo ou função pública. O consulente indaga nos seguintes termos:

1. A gratificação concedida aos membros dos Conselhos Previdenciários e Comitês de Investimentos fere o art. 37, incisos XVI e XVII da CF.
2. A participação de servidor no Conselho Previdenciário ou Comitê de Investimentos é considerada cargo ou função pública, vedada a acumulação e compatibilidade de horários.

Admitida a consulta (peça n.º 12), a **Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca** informou a inexistência de precedentes sobre a matéria apresentada.

A **Diretoria de Controle de Atos de Pessoal**, por meio do Parecer n.º 3859 (peça n.º 15), responde as indagações do consulente, informando que as disposições constitucionais mencionadas são inaplicáveis ao caso apresentando, eis que os conselheiros previdenciários possuem cargo honorífico, possuindo compatibilidade de horário e admitindo-se o recebimento de verbas indenizatórias em seu favor, que não configurem remuneração, subordinadas a presença dos membros nas reuniões e desde que seja fixada em quantia razoável e proporcional à atividade desempenhada.

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, mediante o Parecer n.º 8162/15 (peça n.º 16), opinou no mesmo sentido que a Diretoria de Controle de Atos de Pessoal.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

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

Questiona o consulente se a gratificação percebida pelos Conselheiros Previdenciários ofende o disposto no art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal, indagando, ainda, se a atividade desempenhada por estes possui natureza de cargo ou função pública, com observância das regras de cumulação de cargos e compatibilidade de horários.

A Lei Municipal n.º 3.225/05, em seu art. 104 e 108, instituiu os Conselhos Municipal de Previdência e Fiscal, órgãos de deliberação e fiscalização, compostos por seis e quatro membros, respectivamente, como **mandato de dois anos**, admitida uma recondução e **vedado o recebimento de remuneração**.

Já a Lei Municipal n.º 3.676/2009, que dispõe sobre a estrutura organizacional do Instituto de Previdência, Pensões e Aposentadorias dos Servidores de Arapongas – IPPASA, em seu art. 17, *caput* e parágrafo único, com redação dada pela Lei Municipal n.º 3.676/2009, prevê que:

Art. 17 - Os Conselheiros Fiscais e Previdenciários titulares ou seus suplentes, enquanto no exercício das funções, perceberão, a título de participação como membro dos respectivos Conselhos, o valor correspondente a 50% (três por cento) do valor do menor piso remuneratório dos servidores públicos municipais, não podendo, em hipótese alguma, esta remuneração ser incorporada.

Outrossim, a Lei n.º 4.041/2012, instituiu o Comitê de Investimentos do IPPASA, como órgão consultivo, compostos por cinco membros, com mandato de dois anos, aplicando-se a si a previsão legal acima citada.

Em paralelo, considerando as classificações encampadas por Celson Antônio Bandeira de Mello e Hely Lopes Meirelles, ao sistematizarem as espécies de agentes públicos, definem os agentes honoríficos como aqueles que são designados, convocados ou nomeados, para exercer certas atividades ao Estado, a título de colaboração cívica, temporariamente, não possuindo vínculo profissional (estatutário ou celetista), nem sendo remunerados para o seu desempenho, podendo, contudo, receber valores indenizatórios:

[...] outros há que também se ligam ao Estado, **sem vínculo profissional**, em razão da qualidade de cidadãos, mas, diversamen-

te dos anteriores [agentes políticos], não ocupam cargos políticos próprios da condução suprema da vida das entidades governamentais. São os agentes honoríficos, os quais são **livremente designados para compor comissões técnicas** em razão de sua presumida elevada reputação e conhecimentos em certas matérias. [...] Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, referindo-se a eles, depois de anotar que, diversamente dos cargos políticos, que, normalmente, exigem grande assiduidade e dedicação e que são remunerados, anotou: Já os cargos honoríficos não exigem de seus titulares que se consagrem principalmente a eles, visto que os seus serviços são levados a efeito, **de intervalos a intervalos de tempo**, em certas e determinadas ocasiões, por horas restritas de atividade, para o seu desempenho, quando chamados por órgãos competentes. Por essa razão, os cargos públicos honoríficos, **de regra são gratuitos, percebendo, apenas, em alguns casos, os agentes públicos, por sessão realizada, certa importância a título de indenização**. E o jeton'.<sup>1</sup> (grifamos)

[...] são cidadãos convocados, designados ou nomeados para prestar, **transitoriamente**, determinados serviços ao Estado, em razão de sua condição cívica, de sua honorabilidade ou de sua notória capacidade profissional, mas **sem qualquer vínculo empregatício ou estatutário** e, normalmente, **sem remuneração**. Tais serviços constituem o chamado múnus público, ou serviços públicos relevantes, de que são exemplos a função de jurado, de mesário eleitoral, de comissário de menores, de presidente ou membro de comissão de estudo ou de julgamento e outros dessa natureza.

Os agentes honoríficos **não são servidores públicos**, mas **momentaneamente exercem uma função pública** e, enquanto a desempenham, sujeitam-se à hierarquia e disciplina do órgão a que estão servindo, podendo perceber um pro labore e contar o período de trabalho como de serviço público. **Sobre estes agentes eventuais do Poder Público não incidem as proibições constitucionais de acumulação de cargos, funções ou empregos (art. 37, XVI e XVII), porque sua vinculação com o Estado é sempre transitória e a título de colaboração cívica, sem caráter empregatício [...].<sup>2</sup>** (grifamos)

A partir dessas considerações, verifica-se que o panorama legal municipal situa a atividade exercida pelos Conselheiros Previdenciários do Instituto de Previdência, Pensões e Aposentadorias dos Servidores de Arapongas como própria dos agentes honoríficos, eis que nomeados pelo Prefeito, para o desempenho das atividades **consultivas** e **fiscais**, por **dois anos**, admitida sua recondução, **não lhes sendo prevista remuneração**, mas apenas o recebimento de valor a título de participação como membros, quantia essa com **caráter meramente indenizatório**, consistindo em gratificação, eis que não é passível de incorporação, conforme a legislação em foco.

1 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 252/253

2 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36 ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010, p 81.

Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná já julgou:

**APELAÇÕES CÍVEIS AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA SERVIDOR QUE OCUPA CARGO DE CONTROLADOR DA CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA E CUMULA FUNÇÃO COMO MEMBRO DO CONSELHO MUNICIPAL DE CONTRIBUINTE RECEBIMENTO DO DENOMINADO JETOM COM REMUNERAÇÃO DE CARGO PÚBLICO PREVISÃO NA LEI MUNICIPAL NÃO CONFIGURAÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA RECURSOS PROVIDOS, COM INVERSÃO DA SUCUMBÊNCIA APLICAÇÃO DO ART. 18 DA LEI n.º 7347/85.**

(TJPR - 4ª C.Cível - AC - 625963-0 - Londrina - Rel.: Lélia Samardã Giacommet - Unânime - J. 13.07.2010)

De seu inteiro teor, destaca-se o seguinte excerto:

[...] a condição de membro do Conselho Municipal de Contribuintes, de acordo com o ordenamento jurídico municipal, não constitui exercício de cargo, emprego ou função pública no sentido empregado pelo artigo 37, XV, da Constituição Federal. Trata-se de contraprestação de serviço excepcional prestado por servidores públicos, ocupantes de cargo de provimento efetivo ou em comissão, e por particulares em colaboração com a Administração Municipal. Os membros desse Conselho não percebem vencimentos e sim mera retribuição ou gratificação pela contraprestação desse serviço.

[...]

Por conseguinte, conforme bem tratado pela doutrina de Hely Lopes Meirelles, inaplicáveis as vedações dispostas nos incisos XVI e XVII, do art. 37, da Constituição Federal, eis que a função desempenhada não se confunde com a dos ocupantes de cargo de provimento efetivo, comissionado, político, de emprego ou função pública.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO nos seguintes termos:

I – Conhecimento da Consulta formulada por João Mariano Filho, presidente do Instituto de Previdência, Pensões e Aposentadorias dos Servidores de Arapongas, e, no mérito, a resposta dos questionamentos, no sentido de que (i) a gratificação percebida pelos Conselheiros Previdenciários e membro dos Comitês de Investimento não fere a norma do art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal, seja pelo valor possuir natureza indenizatória, seja por

ser a citada norma constitucional inaplicável as suas atividades, (ii) eis que as desempenham como agentes honoríficos.

II – Pela determinação após o trânsito em julgado da decisão, das seguintes medidas:

- a) Encaminhamento à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para 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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

I – Conhecer da Consulta formulada por João Mariano Filho, presidente do Instituto de Previdência, Pensões e Aposentadorias dos Servidores de Arapongas, para, no mérito, responder os questionamentos, no sentido de que (i) a gratificação percebida pelos Conselheiros Previdenciários e membro dos Comitês de Investimento não fere a norma do art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal, seja pelo valor possuir natureza indenizatória, seja por ser a citada norma constitucional inaplicável as suas atividades, (ii) eis que as desempenham como agentes honoríficos;

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

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

O encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL, FÁBIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 12 de novembro de 2015 - Sessão n.º 43.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
**Conselheiro Relator**

**IVAN LELIS BONILHA**  
**Presidente**

# CONVÊNIO

## CERTIDÕES NEGATIVAS - LIBERAÇÃO DE RECURSOS DO CONVÊNIO

PROCESSO Nº : 834367/14  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE ALTAMIRA DO PARANÁ  
INTERESSADO : ELZA APARECIDA DA SILVA  
RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO N 4182/15 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Município de Altamira do Paraná. Exigência de certidão negativa durante a execução de convênio ainda que não exista tal previsão no instrumento de formalização. Possibilidade desde que devidamente motivada.

## 1 DO RELATÓRIO

Encerram os presentes autos consulta formulada pelo Município de Altamira do Paraná, por meio da qual provoca esta Corte a dirimir a seguinte questão pontualmente formulada:

1. O Município deve apresentar certidões negativas para recebimento de parcela de recursos financeiros de convênios durante a execução, mesmo que no termo do instrumento de transferência não preveja tal exigência?
2. Se no Termo de Convênio não existe tal previsão, e diante disso se o repasse for efetuado e as certidões durante a execução do pactuado não forem apresentadas, esse convênio estará irregular por esse motivo?

Nos termos do artigo 313 do Regimento Interno desta Corte, o expediente foi recebido por esta Relatoria (Despacho n.º 2021/14, peça 05) e encaminhado à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca a qual informou a inexistência de decisões específicas sobre o tema consultado (Informação n.º 109/14, peça 06).

Remetidos os autos à Diretoria de Análise de Transferências, a unidade técnica pronunciou-se no sentido de que não há óbice que impeça o Estado de solicitar certidões do tomador dos recursos também durante a execução do convênio, conforme se infere do Parecer n.º 205/14 - peça 10.

Em relação ao questionamento realizado nos autos aduz, na mesma manifestação, que a exigência de certidões perpassa um procedimento de avaliação do interessado no que tange à sua idoneidade e capacidade de assumir obrigações perante a concedente dos recursos na execução do objeto almejado, bem como permite aferir a manutenção das condições iniciais de habilitação de modo permanente ao órgão concedente dos recursos no exercício do seu poder fiscalizatório.

O Ministério Público junto a esta Corte (Parecer n.º 197/15, peça 11) ratifica substancialmente os termos do parecer exarado pela unidade técnica, propondo, contudo, que o segundo questionamento seja respondido pela impossibilidade de o convênio ser considerado irregular caso o Concedente não requeira a apresentação da documentação para a liberação dos recursos.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

### 2.1 Preliminares

Preliminarmente, comportam os autos as condições necessárias a sua admissibilidade. O consulente é parte legítima para suscitar o presente expe-

diente nesta Corte de Contas, consoante faculta o art. 39, II, da Lei Complementar n.º 113/2005<sup>1</sup>. Por se tratar de tema afeto a aplicabilidade de regras de transferências voluntárias e seus eventuais desdobramentos durante a fase de execução, a dúvida comporta a aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal de Contas, nos moldes delineados pelo Art. 38, inc. III da Lei Orgânica. No mais, em atenção aos incisos II e IV, do mesmo dispositivo, o feito se encontra devidamente instruído e motivado.

Destarte, conheço da presente consulta.

## 2.2 Mérito

Relativamente ao questionamento, vislumbro que a Lei de Licitações (Lei n.º 8.666/93), aplicável subsidiariamente aos convênios administrativos por força do artigo do *caput* do artigo 116, estabelece a possibilidade de exigência de certidões negativas também durante a execução da avença por meio da redação do artigo 55, inciso XIII<sup>2</sup>.

Tal possibilidade reside no fato de que a concedente deve se cercar de garantias que indiquem a aptidão permanente para a administração destes recursos por parte do tomador, tendo as certidões negativas se mostrado um instrumento capaz de cumprir parcialmente com essa função.

Assim, embora não haja cláusula específica no convênio, pode o concedente exigir a permanente manutenção das condições iniciais de habilitação, visando com isso preservar a segurança jurídica e garantir que o tomador dos recursos permaneça, também durante a execução do pacto, com as condições mínimas necessárias ao cumprimento do objeto.

- 1 Art. 39. Estão legitimados para formular consulta:  
II - no âmbito municipal, **Prefeito**, Presidente de Câmara Municipal, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais, conforme previsto em Regimento Interno.
- 2 XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Quanto à possibilidade de se reputar irregular o convênio, caso não ocorra a pertinente apresentação das certidões durante a execução do pactuado nota-se que a requisição das certidões deverá ser realizada como requisito para a liberação das parcelas, não apenas quando houver indícios de ilegalidades por parte do recebedor dos recursos como aponta o *Parquet* de Contas, mas sim, quando ocorrer a devida justificativa, de modo a não tolher o poder fiscalizatório da concedente.

Tal interpretação permite ao gestor atestar periodicamente as condições de habilitação do tomador dos recursos em cada caso, bem como, possibilita a adoção tempestiva das medidas necessárias à proteção do erário e do adequado cumprimento do convênio.

Pondera-se com isso que eventual rescisão do instrumento ou a interrupção dos repasses financeiros nele previstos decorrentes da não apresentação das certidões pode se mostrar mais prejudicial ao interesse público do que a manutenção do pacto em si, ainda que viciado pela ausência das certidões negativas, devendo haver razoabilidade em tal análise.

Logo, nada impede que, ante a ausência de eventuais certidões negativas pelo tomador dos recursos, a concedente, vislumbrando evidente possibilidade de recomposição das condições de habilitação, estabeleça um prazo razoável para que o tomador dos recursos regularize sua situação fiscal, evitando que o objeto do convênio seja subitamente interrompido.

Portanto, a efetivação de um juízo de ponderação é medida que se impõe, para demonstrar se a ausência de certidões negativas pelo tomador efetivamente é causa para a interrupção dos repasses financeiros *ou* se, de algum modo, pode ser sanada ao longo da execução sem a necessidade de se rescindir ou interromper o repasse dos recursos, sem desnaturar o poder fiscalizatório da entidade concedente.

Ou seja, com base no princípio da continuidade do serviço público, cabe ao agente público repassador sopesar os fatos e adotar as medidas que mais

se coadunem com o interesse público primário, de modo que não haja o rompimento imediato do convênio ou dos repasses financeiros decorrente exclusivamente da falta de manutenção dos documentos exigidos na habilitação, sem a pertinente e salutar motivação.

Destarte, sigo o opinativo da Diretoria de Análise de Transferências - DAT, e substancialmente o do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas e, **VOTO** para nos seguintes termos:

I) conhecer da consulta formulada pelo Prefeito de Altamira do Paraná para, no mérito, responder-lhe que:

a) o tomador deve apresentar as certidões negativas para recebimento de parcela de recursos financeiros de convênio durante a sua execução, ainda que o termo não preveja tal exigência, desde que haja motivação pertinente e seja a solução menos gravosa ao interesse público.

b) caso a entidade repassadora dos recursos tenha motivado a exigência das certidões e o tomador não as tenha apresentado ou motivado a situação de ausência com lastro probatório adequado haverá irregularidade no convênio por descumprimento à norma legal que autoriza a administração pública a verificar as condições de habilitação durante a fase de execução.

II) Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

III) Após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR.

### 3 DA DECISÃO

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA, ACORDAM** os membros do **Tribunal Pleno** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL, por maioria absoluta em:

I - Conhecer da consulta formulada pelo Prefeito de Altamira do Paraná para, no mérito, responder no sentido de que:

- a) o tomador deve apresentar as certidões negativas para recebimento de parcela de recursos financeiros de convênio durante a sua execução, ainda que o termo não preveja tal exigência, desde que haja motivação pertinente e seja a solução menos gravosa ao interesse público.
- b) caso a entidade repassadora dos recursos tenha motivado a exigência das certidões e o tomador não as tenha apresentado ou motivado a situação de ausência com lastro probatório adequado haverá irregularidade no convênio por descumprimento à norma legal que autoriza a administração pública a verificar as condições de habilitação durante a fase de execução.

II - Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

III - Após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do Reg. Interno do TCE-PR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO. (voto vencedor)

O Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA votou pelo não conhecimento da consulta. (voto vencido)

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 10 de setembro de 2015 – Sessão nº 34.

**JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
**Conselheiro Relator**

**IVAN LELIS BONILHA**  
**Presidente**

# CONVÊNIO

## OBRAS PÚBLICAS - INSTRUÇÃO

### NORMATIVA N 61/2011 TCE/PR - REGIME

### DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO

PROCESSO Nº : 1114800/14  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CURITIBA  
INTERESSADO : GUSTAVO BONATO FRUET  
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

## ACÓRDÃO N 4453/15 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Convênios para execução de obras públicas. Submissão da Instrução Normativa nº 61/2011 TCE/PR à Lei 12.462/2011 quando se tratar de Regime Diferenciado de Contratação. Contratação integrada. Exigência de anteprojeto. Observância do Decreto nº 7.581/2011 e da Lei 12.462/2011 na elaboração de anteprojeto de obras e serviços de engenharia para contratação integrada. Resposta em tese, conforme manifestações uniformes.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Curitiba, representado pelo Prefeito, Sr. GUSTAVO BONATO FRUET, “acerca da possibilidade de o Estado e de os municípios firmarem prévio convênio com outras entidades para repasse de verbas destinadas a contratações integradas, tendo em vista a interpretação a ser dada à Resolução nº 28/2011-TCE/PR, regulamentada pela Instrução Normativa nº 61/2011-TCE/PR, à luz da Lei Federal nº 12.462/2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações”.

Assevera o postulante que a Instrução Normativa nº 61/2011 em seu artigo 4º, exige quando o objeto da transferência for construção, reforma ou ampliação da obra, além dos documentos elencados em artigo anterior, a comprovação da prévia aferição da sua viabilidade, mediante a apresentação do projeto básico e a respectiva anotação de responsabilidade técnica.

Dessa forma, a citada Instrução teria deixado de considerar as hipóteses de transferências para fins de execução de serviços de engenharia, construções, reformas e ampliações de obras executadas sob o regime de contratação integrada, nos termos da Lei 12.462/2011, que prevê que, para fins de licitação, o instrumento convocatório deverá conter anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou do serviço.

O Parecer jurídico da Procuradoria do Município acostado na peça nº 3, p. 3/7, defende a interpretação sistemática dos dispositivos legais e hierarquia das normas, devendo prevalecer, no caso de contratações pelo Regime Diferenciado de Contratação, o que preconiza a Lei 12.462/2011.

Conhecida da Consulta, os autos foram remetidos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca que emitiu a Informação nº 124/14 (peça 6), em que afirmou não ter constatado decisões com efeito normativo acerca do tema.

Na sequência, a Diretoria de Análise de Transferências apresentou Parecer nº 20/15 (peça 8), em que, preliminarmente, manifestou-se pelo preenchimento dos requisitos de admissibilidade da consulta, e, no mérito, destacou a importância do projeto básico exigido pela Lei de Licitações, a existência de ADIs 4645 e 4655, questionando o regime de contratação exigido pela Lei 12.462/2011, mas que pela hierarquia das normas, a resposta a consulta deve se dar nos seguintes termos: “nos convênios celebrados pela administração pública cuja execução do objeto envolva construção, reforma ou ampliação de obra, caso a licitação realizada se submeta ao regime de contratação integrada da lei 12.462/11 – RDC, o instrumento convocatório deverá conter anteprojeto de engenharia, a despeito do que dispõe o artigo 4º, inciso I da IN 61/2011 – TCE/PR”.

O Ministério Público de Contas manifestou-se, mediante Parecer nº 2139/15, peça nº 9, propondo normatização provisória da matéria, incluindo os dispositivos para suprir a lacuna na IN 61/2011:

Art. 4º-A As transferências para contratações integradas que alude o artigo 9º da Lei nº 12.462/2011 deverão ser instruídas mediante os seguintes documentos:

I – justificativa técnica e econômica devidamente fundamentada em uma das condições previstas nos incisos I, II ou III do artigo 9º da Lei nº 12.462/2011;

II – anteprojeto básico com maior estágio possível de desenvolvimento, de modo que minimize as incertezas das licitantes, incluindo:

a) A demonstração e a justificativa do programa de necessidades,

a visão global dos investimentos e as definições quanto ao nível de serviço desejado;

b) As condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega;

c) A estética do projeto arquitetônico; e d) Os parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade.

III – orçamento estimado, ainda que sigiloso;

IV – certidão atualizada do registro imobiliário, comprovando a titularidade do imóvel.

§ 1º O orçamento estimado será elaborado através de orçamento sintético, metodologia expedita ou metodologia paramétrica.

§ 2º A opção pelo sigilo do orçamento não exime a entidade de elaborá-lo.

Art. 4º-B A entidade deverá complementar a instrução da transferência voluntária, após a realização da licitação, com os seguintes documentos:

I - o projeto básico e a respectiva anotação de responsabilidade técnica (ART), instituída pela Lei nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977;

II - orçamento detalhado, indicando o método utilizado e memória de cálculo.

Em razão de o questionamento envolver obras de engenharia, os autos foram remetidos à Diretoria de Fiscalização de Obras Públicas para manifestação.

A Diretoria de Fiscalização de Obras Públicas emitiu a Instrução nº 55/2015, peça 11, propondo que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

Quando o objeto da transferência for a execução de obras e serviços de engenharia a serem contratados pelo regime de contratação integrada previsto no Art. 9º da Lei nº. 12.462/2011, deverá ser comprovada a prévia aferição de sua viabilidade, mediante instrução do processo administrativo do concedente com os seguintes documentos:

I. Justificativas técnica e econômica devidamente fundamentadas em uma das condições previstas nos incisos I, II ou III do Art. 9º da Lei nº 12.462/2011;

II. Anteprojeto de engenharia, que cumpra na integralidade as determinações do Art. 9º, §2º, Inciso I da Lei nº 12.462/2011, e do Art. 74 do Decreto nº 7.584/2011, em maior estágio possível de desenvolvimento, acompanhado da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica – ART e/ou do respectivo Registro de Responsabilidade Técnica - RRT;

III. Orçamento estimado, elaborado com base no que consta no Art. 9º, §2º, Inciso II da Lei nº 12.462/2011, e no Art. 75 do Decreto nº 7.584/2011, ainda que sigiloso, acompanhado da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica – ART e/ou do respectivo Registro de Responsabilidade Técnica – RRT;

IV. Certidão atualizada do registro imobiliário, comprovando a titularidade do imóvel;

V. Comprovação pelo tomador de que ele dispõe de recursos próprios para complementar a execução da obra, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre o concedente.

VI. A entidade deverá complementar a instrução da transferência

voluntária, após a realização da licitação, com os seguintes documentos: a. Projetos Básico e Executivo e as respectivas Anotações de Responsabilidade Técnica - ART, instituída pela Lei nº 6.496/1977, e/ou dos respectivos Registros de Responsabilidade Técnica – RRT, instituído pela Lei nº 12.378/2010; b. Orçamento detalhado, sintético e analítico, e a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica - ART instituída pela Lei nº 6.496/1977, e/ou dos respectivos Registros de Responsabilidade Técnica – RRT, instituído pela Lei nº 12.378/2010.

Novamente submetidos os autos à apreciação do *Parquet*, mediante Parecer nº 9378/15, peça 13, foram ratificados os termos do Parecer anterior, tendo em conta que a dispensa legal de apresentação de projeto básico não libera o responsável da apresentação de orçamento da obra, mesmo que apenas estimado. Acrescenta que a própria lei do RDC determina a sua apresentação e os elementos a serem considerados para a sua definição, e que se mostra imprescindível a apresentação de justificativa técnica e econômica devidamente fundamentada para a utilização da contratação integrada.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

II. Compulsando os autos, verifica-se, preliminarmente, estarem presentes os pressupostos de admissibilidade da Consulta em exame, vez que formulada por autoridade legítima, com apresentação objetiva dos quesitos e indicação precisa da dúvida sobre dispositivos regulamentares desta Corte de Contas, formulada em tese e amparada em parecer jurídico.

No mérito, os pareceres instrutórios foram uníssomos quanto à submissão da Instrução Normativa nº 61/2011 à Lei 12.462/2011, que instituiu e regulamentou o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, em observância ao princípio da legalidade e da hierarquia das normas.

A indagação objeto da Consulta consiste na dispensa de apresentação de projeto básico e a respectiva anotação de responsabilidade técnica quando o objeto da transferência for construção, reforma ou ampliação da obra,

sob o regime de contratação integrada, nos termos da Lei 12.462/2011.

Efetivamente, pela leitura do artigo 9º, §2º, inciso I, da Lei 12.462/2011 no caso de contratação integrada exige-se o anteprojeto de engenharia e não o projeto básico, mas em momento algum o dispositivo legal afasta a necessidade de comprovação da prévia aferição da viabilidade da construção, reforma ou ampliação da obra.

Isso fica demonstrado nos demais dispositivos legais dispostos no artigo 9º, da referida lei conjugado com o Decreto nº 7581/2011 (Capítulo III, artigo 73 e segts), que estabelecem diversas cautelas que o Administrador Público deve ter antes de efetuar a opção por esse regime de contratação, dentre elas a justificativa técnica e econômica da contratação integrada.

Senão vejamos:

Art. 9º Nas licitações de obras e serviços de engenharia, no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada e cujo objeto envolva, pelo menos, uma das seguintes condições: [\(Redação dada pela Lei nº 12.980, de 2014\)](#)

I - inovação tecnológica ou técnica; [\(Incluído pela Lei nº 12.980, de 2014\)](#)

II - possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou [\(Incluído pela Lei nº 12.980, de 2014\)](#)

III - possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado. [\(Incluído pela Lei nº 12.980, de 2014\)](#)

§ 1º A contratação integrada compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.

§ 2º No caso de contratação integrada:

I - o instrumento convocatório deverá conter anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço, incluindo:

a) a demonstração e a justificativa do programa de necessidades, a visão global dos investimentos e as definições quanto ao nível de serviço desejado;

b) as condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega, observado o disposto no caput e no § 1º do art. 6º desta Lei;

c) a estética do projeto arquitetônico; e

d) os parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade;

II - o valor estimado da contratação será calculado com base nos

valores praticados pelo mercado, nos valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares ou na avaliação do custo global da obra, aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica. ([Redação dada pela Lei nº 12.980, de 2014](#))

§ 3º-Caso seja permitida no anteprojeto de engenharia a apresentação de projetos com metodologias diferenciadas de execução, o instrumento convocatório estabelecerá critérios objetivos para avaliação e julgamento das propostas.

§ 4º-Nas hipóteses em que for adotada a contratação integrada, é vedada a celebração de termos aditivos aos contratos firmados, exceto nos seguintes casos:

I - para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior; e

II - por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da administração pública, desde que não decorrentes de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites previstos no [§ 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#).

Ainda assim, em atenção ao que dispõe o artigo 10 da Resolução 28/2011<sup>1</sup> e o parágrafo único do artigo 3º da Instrução Normativa nº 61/2011<sup>2</sup>, na análise das prestações de contas de recursos em que os gestores se valerem do regime de contratação diferenciado de contratações, com contratação integrada, o Tribunal de Contas tomará como prisma as hipóteses legais de incidência desse regime de contratação, sob a luz dos princípios elencados no artigo 3º da Lei 12.462/2011: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, economicidade, desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Nesta toada, bem destacou a Diretoria de fiscalização de Obras Públicas – DIFOP:

(...) Como se demonstrará adiante, muito embora permitida a ausência de projeto básico no caso da contratação integrada, não significa que a Administração esteja autorizada a promover um certame cujo objeto não seja minimamente definido e conhecido.

Neste sentido, tanto a Lei nº 12.462/2011 quanto o Decreto nº 7.581/2011 trazem conceitos de anteprojeto que visam garantir um

1 **Art. 10.** Quando o objeto da transferência consistir na execução de obra ou de serviço de engenharia, além do que vier a ser disciplinado por Instrução Normativa, também deverão ser observadas as Resoluções nº4/2006 e nº 25/2011 deste Tribunal de Contas, e demais normas aplicáveis à espécie. (sem grifo no original).

2 Parágrafo único. Quaisquer documentos que venham a ser exigidos por legislação específica como condição para o recebimento de recursos públicos passarão automaticamente a fazer parte do rol deste artigo, e deverão complementar o processo do concedente para as transferências vigentes.

mínimo conhecimento do objeto que a Administração pretende contratar, além de permitir uma comparação objetiva das propostas das licitantes.

(...)

Assim, o importante é que o anteprojeto traduza com fidedignidade por meio de suas peças, quer sejam textuais, gráficas ou quaisquer outras, o objeto a ser contratado, de modo a caracterizá-lo em nível suficiente, bem como assegurar a viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento e permitir a comparação das propostas.

Além disso, cabe sopesar que dependendo do porte e do tipo da obra, o nível de detalhamento do anteprojeto pode variar. Obras de maior vulto e mais complexas podem exigir um anteprojeto que contemple maior aprofundamento dos estudos, e conseqüentemente, um maior detalhamento de elementos que sejam primordiais e significativos no caso concreto, de modo a assegurar o cumprimento de padrões mínimos de qualidade, de valor e de desempenho esperados da construção. (destaques nossos)

Sobre essa última assertiva, referente à possibilidade de o conteúdo do anteprojeto de engenharia ser variável “de acordo com o porte e o tipo da obra”, menciona a mesma Diretoria o “§4º do Art. 74 do Decreto nº 7.581/2011, que

ponderá ser possível os Ministérios supervisores dos órgãos e entidades da administração pública definirem o detalhamento e os elementos mínimos necessários para a caracterização do anteprojeto de engenharia, o que, até o presente momento, salvo engano, ainda não foi feito” (f. 9/10).

Ainda, nesta linha de raciocínio, a mesma unidade técnica trouxe diversas normativas expedidas por órgãos afetos à área que buscam conceituar, fornecendo diretrizes sobre os elementos mínimos que compõem o anteprojeto de engenharia, ABNT, DNIT, Tribunal de Contas da União - Roteiro de Auditorias Públicas e IBRAENG.

Ressalta, porém, que

nem a lei nem o decreto fixaram um rol mínimo de elementos que um anteprojeto deve ter para possibilitar a realização de uma contratação integrada” e, o que é mais relevante, que “a definição do conteúdo mínimo de um anteprojeto de engenharia, para fins de contratação integrada pelo RDC, ainda não é clara, e depende de um maior tempo de discussão e amadurecimento da comunidade técnica, o que envolve, além de conhecimentos específicos de engenharia, também conhecimentos jurídicos (peça nº 11, f. 7/8).

Diante desse quadro de indefinições conceituais uniformes, conclui que

caberá à administração avaliar em cada caso concreto se o anteprojeto cumpre com o disposto tanto na lei quanto no decreto, na hipótese de se cogitar a contratação integrada prevista no RDC, tendo em mente que o importante é assegurar que o seu conteúdo atenda por completo ao disposto em ambos os regramentos.

A propósito, ainda, vale transcrever a manifestação do douto Ministério Público de Contas, na peça nº 13, no sentido de que

a dispensa legal de apresentação de projeto básico não libera o responsável da apresentação de orçamento da obra, mesmo que apenas estimado. A própria Lei do RDC determina a sua apresentação e os elementos a serem considerados para a sua definição. Ademais, imprescindível a apresentação de justificativa técnica e econômica devidamente fundamentada para a utilização da contratação integrada (f. 3).

Trata-se, em última análise, como bem ponderado pela douta Procuradora, Dra. KATIA REGINA PUCHASKI, de uma interpretação extensiva da Instrução Normativa nº 61/2011, “de modo que se remeta a esta Corte o anteprojeto básico devidamente aprovado pela autoridade competente, o orçamento estimado indicando o método utilizado e a justificativa técnica e econômica da opção pela contratação integrada”.

Em complementação, mostra-se conveniente a remessa de cópia desta decisão à Diretoria de Análise de Transferências, a fim de que, sem prejuízo do efeito normativo da resposta a à presente consulta, sejam adotadas providência com vistas à modificação da Instrução Normativa nº 61/2011, nos moldes sugeridos pelo douto Ministério Público de Contas.

Assim, de acordo com os pareceres uniformes que instruem o feito, propomos que a consulta seja respondida, em tese, nos termos sintetizados pela Diretoria de Fiscalização de Obras Públicas, na Instrução nº 55/2015, peça nº 11, f. 10 e 11:

Quando o objeto da transferência for a execução de obras e serviços de engenharia a serem contratados pelo regime de contratação integrada previsto no Art. 9º da Lei nº. 12.462/2011, deverá ser comprovada a prévia aferição de sua viabilidade, mediante instru-

ção do processo administrativo do concedente com os seguintes documentos:

I. Justificativas técnica e econômica devidamente fundamentadas em uma das condições previstas nos incisos I, II ou III do Art. 9º da Lei nº 12.462/2011;

II. Anteprojeto de engenharia, que cumpra na integralidade as determinações do Art. 9º, §2º, Inciso I da Lei nº 12.462/2011, e do Art. 74 do Decreto nº 7.584/2011, em maior estágio possível de desenvolvimento, acompanhado da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica – ART e/ou do respectivo Registro de Responsabilidade Técnica - RRT;

III. Orçamento estimado, elaborado com base no que consta no Art. 9º, §2º, Inciso II da Lei nº 12.462/2011, e no Art. 75 do Decreto nº 7.584/2011, ainda que sigiloso, acompanhado da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica – ART e/ou do respectivo Registro de Responsabilidade Técnica – RRT;

IV. Certidão atualizada do registro imobiliário, comprovando a titularidade do imóvel;

V. Comprovação pelo tomador de que ele dispõe de recursos próprios para complementar a execução da obra, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre o concedente.

Além disso, a entidade deverá complementar a instrução da transferência voluntária, após a realização da licitação, com os seguintes documentos:

a. Projetos Básico e Executivo e as respectivas Anotações de Responsabilidade Técnica - ART, instituída pela Lei nº 6.496/1977, e/ou dos respectivos Registros de Responsabilidade Técnica – RRT, instituído pela Lei nº 12.378/2010;

b. Orçamento detalhado, sintético e analítico, e a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica - ART instituída pela Lei nº 6.496/1977, e/ou dos respectivos Registros de Responsabilidade Técnica – RRT, instituído pela Lei nº 12.378/2010.

Pelo exposto, acompanhando os pareceres que instruem o feito VOTO, no sentido de que a consulta seja conhecida e respondida, em tese, nos exatos termos propostos pela Diretoria de Fiscalização de Obras Públicas na Instrução 55/2015, com remessa de cópia desta decisão à Diretoria de Análise de Transferências, para subsidiar estudos com vistas a eventual alteração normativa desta Corte.

### 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 e responder a presente consulta, em tese, nos exatos termos propostos pela Diretoria de Fiscalização de Obras Públicas na Instrução 55/2015, com remessa de cópia desta decisão à Diretoria de Análise de Transferências, para subsidiar estudos com vistas a eventual alteração normativa desta Corte.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e CLÁUDIO AUGUSTO CANHA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 17 de setembro de 2015 – Sessão nº 35.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**

**Conselheiro Relator**

**IVAN LELIS BONILHA**

**Presidente**

## LICITAÇÕES - MENOR PREÇO MAIOR DESCONTO LINEAR

PROCESSO Nº : 1145200/14  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MERCEDES  
INTERESSADO : CLECI MARIA RAMBO LOFFI  
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO N 4739/15 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Conhecimento e resposta nos seguintes termos:

- a) **é juridicamente cabível a utilização, em processo licitatório do tipo menor preço, do critério de julgamento «maior desconto linear» para aferir a proposta mais vantajosa para a Administração, desde que seja imprevisível, no momento da disputa, o quantitativo a ser efetivamente** adquirido pelo poder público e que o parâmetro do menor preço unitário seja econômica e operacionalmente inviável, e, ainda, desde que entre os bens licitados for possível verificar um certo grau de homogeneidade quanto ao segmento do mercado que integrem e à margem de lucro, cabendo ao gestor justificar a escolha deste critério de julgamento, ou ainda, na hipótese de haver autorização específica em lei federal;
- b) o desconto deverá incidir, em regra, sobre a tabela de preços adotada pelo segmento de mercado que fornecerá o bem objeto da licitação, salvo se inexistente a tabela ou for inviável a sua utilização, casos em que será admissível a incidência do desconto sobre orçamento prévio elaborado pela Administração, cabendo ao gestor cercar-se das cautelas necessárias que assegurem a idoneidade dos preços de referência a serem definidos, evitando-se a manipulação de preços pelos concorrentes, tudo devidamente justificado e comprovado no processo administrativo preparatório da licitação;
- c) não se vislumbra óbice à utilização do critério do “maior desconto linear” para compras, serviços ou obras, devendo restar demonstrado no processo administrativo o preenchimento dos requisitos autorizadores e a sua vantajosidade para a Administração Pública.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Prefeita do Município de Mercedes, Sra. Cleci Maria Rambo Loffi, nos seguintes termos:

a) Nas licitações do tipo menor preço, é possível a utilização de critério de julgamento consubstanciado no maior desconto linear ofertado?

b) Caso positiva a resposta ao quesito anterior, sobre o que deve incidir o maior desconto, se sobre orçamento previamente elaborado pela Administração, ou sobre lista de preços disponíveis no mercado?

c) Ainda, caso positiva a resposta ao quesito “a”, pode o critério de maior desconto ser empregado em licitações relativas a compras, serviços e obras, indistintamente?

O pedido foi instruído pelo parecer jurídico anexado à peça nº 04, no qual a Procuradoria do Município assim concluiu:

a) Nas licitações do tipo menor preço é possível a utilização de critério de julgamento consubstanciado no maior desconto linear ofertado, haja vista que o critério de julgamento não se confunde com o tipo de licitação;

b) O critério de julgamento fundado no maior desconto linear pode incidir tanto sobre orçamento previamente elaborado pela Administração Pública, através de pesquisa realizada junto a potenciais fornecedores, como sobre listas/tabelas de preços disponíveis no mercado; e

c) O âmbito normal de incidência do critério de julgamento fundado no maior desconto linear é a licitação destinada a aquisição de bens, cujo objeto comporte multiplicidade interna. A aplicação do critério na contratação e serviços comuns, salvo quando conjugada com o fornecimento de bens, a exemplo do conserto de veículos, não se revela útil ou conveniente, vez que geralmente não comporta multiplicidade interna. Por fim, não se afigura possível o emprego do critério do maior desconto linear nos certames destinados a contratação obras e serviços de engenharia, dada a complexidade inerente aos mesmos, que não raras vezes demanda a conjugação de diversos insumos, cujos valores possuem oscilação não uniforme, além do fato de haver o fundado receio de oferta de propostas inexequíveis e/ou que possam gerar transtornos na fase de execução contratual.

A consulta foi conhecida pelo Despacho nº 760/14 (peça nº 07), eis que presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38 e 39, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, e arts. 311 e 312 do Regimento Interno.

A Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca prestou a Informação nº 126/14 (peça nº 08), na qual atestou a ausência de precedente específico sobre o tema.

Na sequência, a Diretoria de Contas Municipais emitiu a Instrução nº 2012/15 (peça nº 10), na qual enunciou as seguintes conclusões:

a) (...)

**SUGESTÃO DE RESPOSTA:** É possível a adoção do critério maior desconto linear apenas quando o parâmetro de menor preço unitário for econômica e operacionalmente inviável, tendo em vista que, em regra, as desvantagens da adoção do critério “maior desconto linear” superam as vantagens da adoção de referido procedimento. Assim, referido critério é justificável em casos nos quais cumulativamente: 1) é impossível prever o quantitativo de itens que serão necessários para a execução do objeto, imprevisão esta que, via de regra, somente é forte o suficiente para permitir a contratação pelo maior desconto linear quando existe uma infinidade de variáveis possíveis de serviços ou itens que potencialmente poderão ser requisitados, sem haver certeza ou não de sua necessidade durante a execução contratual; b) em que o segmento do mercado tem lucros razoavelmente constantes em termos proporcionais ao custo unitário do item ou serviço comprado; e c) seja utilizada tabela de referência de preços unitários aceita e adotada pelo segmento do mercado potencialmente interessado na licitação, ou, caso impossível sua utilização, haja demonstração de que tal tabela não se adequa ao caso concreto em razão de especificidades tais quais: local de entrega, prazo para pagamento, quantidade a ser comprada etc.: para comprovar tal fato é necessária prova robusta, sendo ineficiente a demonstração de orçamentos de empresas do setor, tendo em vista a vulnerabilidade desse procedimento.<sup>1</sup>

1 A respeito do tema, dispõe Joel de Menezes Niebuhr:  
“A Administração, pois, deve realizar pesquisa de mercado para orçar o valor estimado da futura contratação. A legislação não prescreve como deve ser realizado esse orçamento. Praticamente a Administração Pública nacional inteira costuma consultar três ou quatro pessoas que atuem no ramo do objeto a ser licitado, pedindo a eles que encaminhem orçamento informal. Daí a Administração faz a média dos orçamentos recebidos para apurar o valor estimado da contratação.  
Insiste-se que o referido procedimento não está previsto em lei alguma. Trata-se de mero costume, que verdadeiramente é arraigado na Administração pública nacional.  
Entretanto, o fato é que o procedimento que a Administração Pública costuma levar cabo para estimar os preços de seus contratos não é eficaz. Ocorre com larga frequência, que as empresas previamente consultadas pela entidade administrativa apresentam a ela orçamento com preços excessivos, superiores aos preços praticados por elas, até mesmo porque pretendem participar da licitação e não se dispõem a externar antes do próprio

Ademais, o maior desconto linear também pode ser adotado quando expressamente previsto como critério de contratação idôneo em lei federal. A título de exemplo, cita-se o art. 19, § 3º da Lei Federal n.º 12.462/2011, que trata do Regime Diferenciado de Contratação, e cujas regras não podem ser estendidas às licitações comumente realizadas.

b) (...)

**SUGESTÃO DE RESPOSTA:** como já explicitado na resposta anterior, o maior desconto deve incidir sobre lista de preços aceita e adotada pelo segmento do mercado potencialmente interessado na licitação. No entanto, em casos excepcionais, em razão de especificidades da contratação é possível que a tabela não se adeque ao caso concreto. Nessas situações, o fato que enseja a distorção nos preços deve ser robustamente fundamentado, sendo ineficiente para tanto a mera demonstração de orçamento de empresas do setor, tendo em vista a vulnerabilidade desse procedimento.

c) (...)

**SUGESTÃO DE RESPOSTA:** O critério pode ser utilizado sempre que preenchidos os pressupostos expressos na resposta do quesito “a”, o que ocorrerá mais comumente em licitações relativas a compras e serviços. Assim, a depender do caso concreto, referido critério poderá ser aplicado à compra de passagens aéreas, manutenção de veículos, dentre outros segmentos bastante específicos do mercado.<sup>2</sup> No entanto, nessas situações, a regularidade da licitação depende da observância, tanto quanto possível, da homogeneidade

---

certame o preço real e final.” (p. 273 e 274) (NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. 1062 p.)

2 Desde que, em qualquer dessas hipóteses, seja cabalmente demonstrada a vantajosidade da compra por lotes, tendo-se por base a súmula n.º 247 do Tribunal de Contas da União que dispõe: “É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondendo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

dos lotes a serem licitados<sup>3</sup> e da demonstração, por meio idôneo – tal qual o histórico de utilização serviço ou objeto por parte do Ente – da estimativa de quantitativo de cada item a ser contratado.

Na mesma esteira, a d. Procuradora-Geral de Contas em exercício, Dra. KATIA REGINA PUCHASKI, apresentou o Parecer Ministerial nº 9355/15 (peça nº 11), em que, preliminarmente, se manifestou pelo preenchimento dos requisitos de admissibilidade da consulta, e, no mérito, sugeriu a resposta nos termos a seguir:

a) é lícita a utilização, em processo licitatório do tipo menor preço, o critério de julgamento “maior desconto linear” para aferir a proposta mais vantajosa para a administração, desde que seja imprevisível, no momento da disputa, o quantitativo a ser efetivamente adquirido pelo poder público e, ainda, desde que o bem licitado integre segmento do mercado que apresente margem de lucro razoavelmente homogênea para cada um dos produtos/serviços disponibilizados, cabendo ao gestor justificar a escolha deste critério de julgamento;

b) sendo juridicamente cabível a utilização do critério “maior desconto linear”, o desconto deverá incidir, em regra, sobre a lista de preço adotada pelo respectivo segmento de mercado que fornecerá o bem que constitui o objeto da licitação, salvo se inexistente a tabela, caso em que será admissível a incidência do desconto sobre orçamento prévio elaborado pela administração, cabendo ao gestor cercar-se das cautelas necessárias que assegurem a idoneidade dos preços de referência a serem definidos, tudo devidamente justificado no processo administrativo preparatório da licitação;

c) sendo juridicamente cabível a utilização do critério “maior desconto linear”, não se vislumbra óbice à utilização do critério para compras, serviços ou obras, devendo restar demonstrado no processo administrativo o preenchimento dos requisitos autorizadores e a sua vantajosidade para a administração pública.

É o relatório.

<sup>3</sup> Nesse ponto, a homogeneidade não se refere somente ao fato de serem produtos fabricados pela esmagadora maioria das empresas do segmento, mas também que a proporção de custos e de lucros seja razoavelmente constante, de modo a inexisterem distorções relevantes no equilíbrio contratual se necessária a compra de um quantitativo maior do que o esperado de um ou outro item.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, verifica-se a presença dos pressupostos de admissibilidade da Consulta em exame, vez que formulada por autoridade legítima, com apresentação objetiva dos quesitos e indicação precisa da dúvida a respeito de matéria jurídica de competência da Corte, formulada em tese e amparada em parecer jurídico.

No mérito, os pareceres instrutórios foram uníssonos quanto à possibilidade da utilização do critério de julgamento “maior desconto linear” em processo licitatório do tipo menor preço, em caráter excepcional, para compras, serviços ou obras, desde que demonstrado o preenchimento dos requisitos autorizadores a seguir descritos e evidenciada a vantajosidade para a Administração Pública, devendo incidir o desconto, em regra, sobre a lista de preços adotada pelo respectivo segmento de mercado.

Partindo da análise realizada pela Diretoria de Contas Municipais, passa-se a discorrer sobre cada um dos questionamentos:

### **a) Nas licitações do tipo menor preço, é possível a utilização de critério de julgamento consubstanciado no maior desconto linear ofertado?**

Conforme bem exposto pelo Procurador do Município, com base na doutrina de Marçal Justen Filho, deve-se distinguir os “tipos de licitação” dos “critérios de julgamento.”

Enquanto os primeiros são definidos pelo § 1º, do art. 45, da Lei federal nº 8.666/93, em rol expressamente taxativo, nos termos do § 5º do mesmo artigo,<sup>4</sup> os “critérios de julgamento” são selecionados de modo discricionário

<sup>4</sup> Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

pela Administração, desde que adequados ao tipo de licitação adotado e estabelecidos objetivamente pelo edital.<sup>5</sup> Têm por função permitir a definição de *“em que consistirá a vantajosidade que será avaliada nas propostas.”*<sup>6</sup>

No entendimento da Diretoria de Contas Municipais, constante da Instrução nº 2012/15, que passa a integrar a presente decisão, o “maior desconto linear” deve ser entendido como um “critério de julgamento”, e não como um “tipo de licitação” extralegal, inovação que seria vedada pelo art. 45, § 5º, da Lei de Licitações.

Nesse sentido, vale transcrever a lição de Joel de Menezes Niebuhr, citada à fl. 03 da referida Instrução (peça nº 10):

O maior desconto representa uma maneira diferente de apurar o menor preço, portanto não é novidade para a Administração nacional. Ora, quem oferece o maior desconto sobre um preço de referência oferece o menor preço. Embora a Lei n.º 8.666/1993 não trate diretamente do maior desconto, ele vem sendo utilizado pela Administração com frequência, especialmente em relação a alguns objetos, como a manutenção de veículos ou equipamentos e o agenciamento de transportes aéreos.<sup>7</sup>

De fato, considerando que o “maior desconto linear” conduz à proposta de menor valor, tem-se que consiste em um critério de julgamento, passível de ser empregado a fim de averiguar a proposta mais vantajosa em licitações do tipo “menor preço”.

---

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II - a de melhor técnica;

III - a de técnica e preço.

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

(...)

§ 5º É vedada a utilização de outros tipos de licitação não previstos neste artigo.

5 Vide arts. 40, VII, 43, V, e 44, da Lei Federal nº 8.666/93.

6 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativo**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 594.

7 NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 675.

O mesmo entendimento já foi manifestado pelo Tribunal de Contas da União, em decisão assim ementada:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO. MAIOR DESCONTO. POSSIBILIDADE. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA PARCIALMENTE ACOLHIDAS. DETERMINAÇÕES.

1. O julgamento de propostas feito com foco no desconto a incidir sobre determinada tabela de preço prefixada, apesar de se enquadrar como licitação do tipo menor preço, deve se restringir aos casos de contratação em que o parâmetro de menor preço seja econômica e operacionalmente inviável, uma vez que aquele critério apresenta maior vulnerabilidade a fraudes e a majorações de preço alheias ao controle da Administração Pública.

(Acórdão nº 818/2008 – Segunda Câmara. Relator Ministro Aroldo Cedraz. DOU 03/04/2008 – grifou-se)

A possibilidade da utilização deste critério foi admitida, na esfera federal, por meio do Decreto nº 7.892/2013 (Sistema de Registro de Preços), cujo art. 9º, § 1º, assim dispõe:

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

(...)

§ 1º O edital poderá admitir, como critério de julgamento, o menor preço aferido pela oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, desde que tecnicamente justificado.

O critério também é aplicável às hipóteses abrangidas pelo Regime Diferenciado de Contratação, de que trata a Lei Federal nº 12.462/2011, nos termos do respectivo art. 18, I, e art. 19, §§ 2º e 3º:

Art. 18. Poderão ser utilizados os seguintes critérios de julgamento:

I - menor preço ou maior desconto;

(...)

Art. 19. O julgamento pelo menor preço ou maior desconto considerará o menor dispêndio para a administração pública, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no instrumento convocatório.

(...)

§ 2º O julgamento por maior desconto terá como referência o preço global fixado no instrumento convocatório, sendo o desconto estendido aos eventuais termos aditivos.

§ 3º No caso de obras ou serviços de engenharia, o percentual de desconto apresentado pelos licitantes deverá incidir linearmente sobre os preços de todos os itens do orçamento estimado constante do instrumento convocatório.

Outrossim, recorda a Procuradoria do Município que o “maior desconto global” foi utilizado por esta Corte de Contas no Pregão Presencial nº 03/2014, homologado pelo Acórdão nº 1224/14 – Tribunal Pleno, que possuía por objeto a prestação de serviços de manutenção preventiva, corretiva e periódica de veículos.

Contudo, merece destaque o alerta da Diretoria de Contas Municipais (fl. 05 da peça nº 10), no sentido de que a utilização do critério em tela deve ficar restrita a casos muito excepcionais, uma vez que, na maioria deles, entra em desacordo com a interpretação teleológica da Lei Federal nº 8.666/93, em razão das seguintes desvantagens manifestas:

- a) impossibilidade de o licitante externar os preços unitários reais, o que, em caso de acréscimos ou reduções do objeto contratado, poderá acarretar desequilíbrio econômico-financeiro; e
- b) tendência ao oferecimento de propostas com preços superiores aos que seriam comumente ofertados com o objetivo de compensar os riscos do desequilíbrio econômico-financeiro em razão da modificação de quantidades necessárias de alguns itens constantes do contrato.

Essas conclusões se encontram baseadas em decisão do Tribunal de Contas da União, segundo o qual, no dizer da Unidade Técnica, “a interpretação teleológica da Lei Federal nº 8.666/1993 revela que o contrato firmado deve sempre refletir os preços de mercado, o que impõe uma demonstração dos preços unitários quando do oferecimento das propostas” (fl. 04 da peça nº 10):

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. REGISTRO DE PREÇOS. CRITÉRIO DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS DE PREÇOS BASEADO NO MAIOR DESCONTO LINEAR SOBRE TODOS OS ITENS ORÇADOS. UTILIZAÇÃO DO PREGÃO PRESENCIAL, EM VEZ DO ELETRÔNICO. DESARMONIA COM A LEGISLAÇÃO. TERMOS EMPREGADOS SEM BOA PRECISÃO EM CLÁUSULAS DO EDITAL. NECESSIDADE DE TORNÁ-LOS CLAROS. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. Não se admite, em processo licitatório, o uso de critério de julgamento de propostas de preços fundado no maior desconto linear (uniforme) oferecido sobre todos os itens do orçamento, por se chocar com o sistema de mercado infundido na Lei nº 8.666/1993, bem assim por configurar tipo de licitação extralegal, que nem sempre se traduz no menor preço obtenível, além de, no caso de registro de preços, contrariar disposições do Decreto nº 3.931/2001, salvo nos casos excepcionais previstos no § 1º do art. 9º deste regulamento. (...)

(Acórdão nº 1700/2007, Pleno. Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça. Sessão de 22/08/2007 – grifou-se).

Note-se que o Acórdão supra referido, ao passo que menciona se tratar de “licitação extralegal”, admite a utilização do critério nos casos previstos pelo Decreto nº 3.931/2001, de natureza infralegal:

16. Afinal, o critério [de desconto linear] não é de todo desconhecido da legislação. O próprio Decreto nº 3.931/2001, que regulamenta o registro de preços, autoriza sua aplicação, mas tão-somente quando o desconto recair ‘sobre tabela de preços praticados no mercado, nos casos de peças de veículos, medicamentos, passagens aéreas, manutenções e outros similares’ (art. 9º, § 1º).

17. É óbvia a razão: a licitação, nessas condições, abrange só um tipo de produto, cujo custo mais lucro consta referenciado em tabela de preços. Assim, é factível ao licitante diminuir sua margem de lucro e distribuir a conta financeira desse abatimento uniformemente por todo o quantitativo licitado. O valor da venda será verdadeiramente o preço do produto, mesmo do ponto de vista unitário. Aliás, havia ressaltado essa particularidade no despacho concessivo da providência cautelar.

18. Se a licitação comporta produtos variados, como a do Pregão nº 111/2006 em tela, a situação é bem diferente. O licitante será obrigado a encontrar um desconto imaginário, que, empregado ao conjunto de contratos celebrados ao longo do prazo de duração do registro de preços, ao final resultará satisfatório a ambas as partes contratantes. (grifou-se).

Atualmente, o Decreto nº 3.931/2001, referido pelo Acórdão supra, se encontra revogado e substituído pelo Decreto nº 7.892/2013, o qual, conforme visto, não mais contém a restrição aos casos de “peças de veículos, medicamentos, passagens aéreas, manutenções e outros similares”.

De outro vértice, aponta a Unidade Técnica que, em decisões mais recentes do Tribunal de Contas da União, a utilização do critério vem sendo admitida, em caráter excepcional, especialmente nos casos em que “a demonstração de custos unitários redundará em mero formalismo de difícil ou impossível execução, sem trazer qualquer benefício ao Ente licitante” (fl. 05 da peça nº 10).

Cita, como exemplo, decisão na qual aquela Corte considerou possível a utilização do critério em licitação que objetiva a aquisição de livros para bibliotecas públicas, desde que demonstrada a necessidade de maior elasticidade na definição do objeto contratual, com o fim de evitar o engessamento decorrente da restrição a uma relação prévia de livros:

Representação. Licitação. Nas contratações para aquisição de livros didáticos ou para bibliotecas, é permitido o uso do modelo de 'aquisição por área do conhecimento', em que o objeto não é dividido em itens, mas sim parcelado em grupos temáticos sem a indicação prévia dos livros a serem adquiridos, os quais serão demandados posteriormente. Para tanto, a licitação será do tipo 'maior desconto', que deverá incidir sobre o preço dos livros listados nos catálogos oficiais das respectivas editoras. Representação parcialmente procedente.

(Acórdão AC-0180-04/15-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, Sessão em 04/02/2015 – grifou-se)

Conforme destacado pelo Ministério Público de Contas, o Superior Tribunal de Justiça também já enfrentou o tema, em decisão monocrática do Ministro Benedito Gonçalves, da qual vale transcrever as seguintes passagens:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO COM BASE EM PERMISSIVOS DA LEI DE LICITAÇÕES. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE CONDUTA ÍMPROBA AFIRMADA PELA CORTE DE ORIGEM COM BASE NA ANÁLISE DO ACERVO PROBATÓRIO. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO COMPROVADA. AGRAVO NÃO PROVIDO.

(...)

Por isto que, não havendo como fixar previamente a quantidade de medicamentos, para se obter a cotação do menor preço, o município se valeu de uma técnica diferente, mas também autorizada por lei, a saber, seria vencedora a empresa que fornecesse o maior desconto no preço do medicamento, observado o percentual mínimo de 10%, que seria válido para toda e qualquer compra efetuada pelo município, dentro das exigências e necessidades vivenciadas pela Secretaria Municipal de Saúde.

Ora, ao estabelecer essa modalidade de pregão, não vejo como concordar com o argumento do Ministério Público de que houve afronta aos princípios norteadores da licitação, o Município buscou, também, é evidente, o menor preço, porque quanto maior o desconto, menor o preço do medicamento, o que atende às exigências da lei de licitação, que procura criar meios e condições para que a Administração contrate também, mas não exclusivamente, a depender do caso com aquele que oferecer o menor preço no fornecimento de bens, materiais ou serviços.

(...)

Há menção na defesa, fato não levado em consideração pelo douto magistrado singular, que se impressionou, parece-me, com o estardalhaço das notícias que soem acontecer em casos tais, e do qual o julgador em verdade deve estar distante, para não se influenciar negativamente, de que o próprio Tribunal de Contas da União, desde há muito, já formulava o entendimento de que “a utilização, como critério de aferição do menor preço, o maior desconto incidente sobre as tarifas” (no caso específico passagens aéreas), era regular, e tal entendimento ocorreu em mais de uma assentada, como se infere, por exemplo, da Decisão n, 592-994, Plenário, Processo TC 007,913-94-0 e TC-009.802-94-0, Relator Ministro Bento José Bugarin, j.14.09.94, DOU de 28.09.94, p. 14.742. Ainda: Processos TC-007.9134-94-0 e TC-009.802-94-0, Rel. Min. Carlos Átila Álvares da Silva, j. em 24.05.,94, DOU de 05.,06.95, p. 8021.

(...)

(Agravos em Recurso Especial nº 227.786 – MS, Ministro Benedito Gonçalves, 07/10/2014 – grifou-se)

Esclarecida a possibilidade jurídica da utilização do critério do “maior desconto linear”, não se pode olvidar, conforme visto, que o seu uso, em regra, apresenta desvantagens superiores às vantagens, haja vista a vulnerabilidade à manipulação de preços pelos fornecedores. Por essa razão, a sua adoção deve ficar restrita aos casos concretos em que o parâmetro do menor preço unitário for econômica e operacionalmente inviável.

Para tanto, deverão ser atendidos os seguintes requisitos, elaborados originariamente pela Diretoria de Contas Municipais, porém muito bem sintetizados pela d. Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas em exercício, Dra. KATIA REGINA PUCHASKI, à fl. 02 do Parecer Ministerial nº 9355/15 (peça nº 11):

- (a) impossibilidade de previsão do quantitativo de itens que serão adquiridos a partir da contratação, em razão das inúmeras variáveis que podem intervir na decisão da administração pública pela aquisição dos itens durante a vigência do contrato;
- (b) o segmento do mercado fornecedor do bem apresenta margem de lucro razoavelmente constante em face do custo unitário dos itens ou serviços comprados, o que demanda a segregação dos produtos ou serviços em lotes homogêneos que reflitam a linearidade do lucro;
- (c) seja utilizada a tabela de referência de preços unitários disponibilizada corriqueiramente pelo segmento de mercado responsável por fornecer o bem ou serviço (requisito dispensável quando restar demonstrada a inadequação da tabela ao caso concreto).

O maior desconto linear também pode ser adotado quando expressamente previsto como critério de contratação idôneo em Lei Federal, a exemplo do art. 19, § 3º, da Lei do Regime Diferenciado de Contratação, n.º 12.462/2011, cujas regras não podem ser estendidas às licitações comuns.

A descrição e fundamentação detalhada das condições supra indicadas pode ser consultada na Instrução nº 2012/15-DCM (peça nº 10), parte integrante desta Decisão, competentemente elaborada pelo Analista de Controle FILIPE A. C. FLESCHE.

A utilização desses critérios, no dizer do analista, assim se justifica (fls. 10 e 11, da peça nº 10):

Se cumpridos os requisitos expostos acima, os lucros esperados pelo segmento do mercado potencialmente interessado na licitação são homogêneos independentemente de possíveis distorções que venham a ocorrer no quantitativo a ser comprado de cada um dos itens. Sem riscos relevantes de desequilíbrio econômico-financeiro, os licitantes não apresentarão preços acima do valor que apresentariam se houvesse necessidade de composição de custos unitários, visto que não existem riscos superiores ao tolerável de desequilíbrio econômico-financeiro a serem compensados. Ademais, especialmente nos casos em que há uma infinidade de possibilidades de itens potencialmente necessários à execução do contrato, se torna operacionalmente e economicamente inviável exigir que determinado licitante preencha todos os possíveis custos unitários que podem eventualmente ser necessários durante a execução contratual. E mais: mesmo que tal procedimento fosse realizado, como não se sabe se e quanto será necessário de cada item para a execução contratual, a tarefa de analisar qual o menor preço com base em orçamentos unitários se torna ineficiente, podendo não espelhar a realidade que ocorrerá durante a execução contratual.

Assim, esta Unidade técnica entende que, a depender do caso concreto, referido critério poderá ser aplicado à compra de passagens aéreas, manutenção de veículos, dentre outros segmentos bastante específicos do mercado. No entanto, nessas situações, a regularidade da licitação depende da observância, tanto quanto possível, da homogeneidade dos lotes a serem licitados e da demonstração, por meio idôneo da estimativa de quantitativo de cada item que será contratado – tal qual, se cabível, o histórico de utilização serviço ou objeto por parte do Ente.

Por outro lado, existem determinados objetos, como a construção de uma obra com base nas disposições da Lei Federal n.º 8.666/1993, em que é possível estimar com segurança quais itens serão necessários ao adimplemento contratual. Nesses casos, não haveria justificativa para a escolha do critério “maior desconto linear”.

Ademais, o maior desconto linear também pode ser adotado quando expressamente previsto como critério de contratação idôneo em lei. Importante frisar a necessidade de a lei ser federal na medida em que a adoção do critério “maior desconto linear” indiscriminadamente acaba por deturpar disposições gerais e basilares da Lei Federal n.º 8.666/1993.

A utilização desse critério de julgamento, portanto, pode ser vantajosa em caso de impossibilidade de previsão dos quantitativos de produtos ou serviços diversos, quando entre eles for possível verificar um certo grau de homogeneidade, inclusive, quanto à proporção entre custos e lucros, de modo a permitir a fixação de parâmetros uniformes de preços praticados pelo mercado e, ao mesmo tempo, prevenir o desequilíbrio econômico financeiro mesmo no caso de grande diversidade das quantidades unitárias que vierem a ser adquiridas; diversamente, sempre que a aquisição for unitária, de um só produto ou serviço, ou quando seus quantitativos, ainda que diversos, sejam pré-definidos, não se mostra razoável sua aplicação.

Constatada a possibilidade jurídica e estabelecidos os requisitos autorizadores da utilização do critério de julgamento “maior desconto linear” em licitação do tipo menor preço, segue-se para a análise do segundo questionamento.

**b) Caso positiva a resposta ao quesito anterior, sobre o que deve incidir o maior desconto, se sobre orçamento previamente elaborado pela Administração, ou sobre lista de preços disponíveis no mercado?**

Acompanhando-se os pareceres uniformes, a fim de evitar equívocos escusáveis por parte da Administração, assim como a manipulação de valores pelos fornecedores interessados, o maior desconto deve incidir, sempre que possível, sobre a lista de preços unitários aceita e adotada pelo segmento de mercado que fornecerá o bem.<sup>8</sup>

8 Deve o gestor se acautelar, contudo, contra a maior vulnerabilidade do critério a majorações fraudulentas, conforme se extrai do voto do Ministro Aroldo Cedraz, que deu origem ao Acórdão nº 818/2008 – Segunda Câmara, Tribunal de Contas da União:  
*“Ressalto, no entanto, que o certame que se vale do critério de maior desconto aplicável à determinada planilha de preços está mais vulnerável a fraudes e majorações de valores que não se verificariam em licitações julgadas com base nos preços unitários. Cito como exemplo eventual reajustamento de preços por parte de fabricantes cujas tabelas venham a ser utilizadas na execução contratual, fato este alheio ao controle da Administração Pública e passível, inclusive, de ser praticado em conluio com a licitante contratada.”*

Caso inexista a referida tabela, ou nas situações excepcionais em que, por conta de especificidades da contratação patentemente comprovadas e justificadas pelo gestor (tais como: local de entrega, prazo para pagamento, quantidade a ser comprada), for inviável ou ineficiente a sua utilização, é possível a adoção de orçamento prévio elaborado pela Administração, desde que, conforme destaca o Ministério Público de Contas, “tal procedimento assegure a idoneidade dos valores, de sorte a evitar a manipulação de preços pelos proponentes” (fl. 06 da peça nº 11).

Estabelecida a admissibilidade da utilização, como objeto de incidência do desconto, tanto da lista de preços disponível no mercado, quanto, excepcionalmente, do orçamento previamente elaborado pela Administração, passa-se para a análise do terceiro e último questionamento.

**c) Ainda, caso positiva a resposta ao quesito “a”, pode o critério de maior desconto ser empregado em licitações relativas a compras, serviços e obras, indistintamente?**

O derradeiro questionamento também deve ser respondido em conformidade com o exposto pelas unidades instrutórias, no sentido de que, estando presentes os requisitos elencados nas respostas dos itens anteriores, inexistirá óbice à aplicação do critério em licitações para compras, serviços e obras.

Conforme ressaltou a Diretoria de Contas Municipais, o preenchimento desses pressupostos ocorrerá mais frequentemente nas licitações relativas a compras e serviços. “Assim, a depender do caso concreto, referido critério poderá ser aplicado à compra de passagens aéreas, manutenção de veículos, dentre outros segmentos bastante específicos do mercado<sup>9</sup>” (fl. 14 da peça nº 10).

9 Desde que, em qualquer dessas hipóteses, seja cabalmente demonstrada a vantajosidade da compra por lotes, tendo-se por base a súmula n.º 247 do Tribunal de Contas da União que dispõe: “É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou

Vale mencionar, neste ponto, a ressalva apontada pela Unidade Técnica, no sentido de que, nos objetos em que for possível estimar com segurança os itens necessários ao adimplemento contratual, como a construção de uma obra com base nas disposições da Lei Federal n.º 8.666/1993, inexistirá justificativa para a escolha do critério “maior desconto linear”.

Pelo exposto, VOTO no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, respondida nos seguintes termos:

a) é juridicamente cabível a utilização, em processo licitatório do tipo menor preço, do critério de julgamento “maior desconto linear” para aferir a proposta mais vantajosa para a Administração, desde que seja imprevisível, no momento da disputa, o quantitativo a ser efetivamente adquirido pelo poder público e que o parâmetro do menor preço unitário seja econômica e operacionalmente inviável, e, ainda, desde que entre os bens licitados for possível verificar um certo grau de homogeneidade quanto ao segmento do mercado que integrem e à margem de lucro, cabendo ao gestor justificar a escolha deste critério de julgamento, ou ainda, na hipótese de haver autorização específica em lei federal;

b) o desconto deverá incidir, em regra, sobre a tabela de preços adotada pelo segmento de mercado que fornecerá o bem objeto da licitação, salvo se inexistente a tabela ou for inviável a sua utilização, casos em que será admissível a incidência do desconto sobre orçamento prévio elaborado pela Administração, cabendo ao gestor cercar-se das cautelas necessárias que assegurem a idoneidade dos preços de referência a serem definidos, evitando-se a manipulação de preços pelos concorrentes, tudo devidamente justificado e comprovado no processo administrativo preparatório da licitação;

c) não se vislumbra óbice, em princípio, à utilização do critério do “maior desconto linear” para compras, serviços ou obras, devendo restar demonstrado no processo administrativo o preenchimento dos requisitos autorizados e a sua vantajosidade para a Administração Pública.

---

aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

### 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 e, no mérito, responder a presente Consulta formulada pela Prefeita do Município de Mercedes, Sra. Cleci Maria Rambo Loffi, nos seguintes termos:

a) é juridicamente cabível a utilização, em processo licitatório do tipo menor preço, do critério de julgamento “maior desconto linear” para aferir a proposta mais vantajosa para a Administração, desde que seja imprevisível, no momento da disputa, o quantitativo a ser efetivamente adquirido pelo poder público e que o parâmetro do menor preço unitário seja econômica e operacionalmente inviável, e, ainda, desde que entre os bens licitados for possível verificar um certo grau de homogeneidade quanto ao segmento do mercado que integrem e à margem de lucro, cabendo ao gestor justificar a escolha deste critério de julgamento, ou ainda, na hipótese de haver autorização específica em lei federal;

b) o desconto deverá incidir, em regra, sobre a tabela de preços adotada pelo segmento de mercado que fornecerá o bem objeto da licitação, salvo se inexistente a tabela ou for inviável a sua utilização, casos em que será admissível a incidência do desconto sobre orçamento prévio elaborado pela Administração, cabendo ao gestor cercar-se das cautelas necessárias que assegurem a idoneidade dos preços de referência a serem definidos, evitando-se a manipulação de preços pelos concorrentes, tudo devidamente justificado e comprovado no processo administrativo preparatório da licitação;

c) não se vislumbra óbice, em princípio, à utilização do critério do “maior desconto linear” para compras, serviços ou obras, devendo restar demonstrado no processo administrativo o preenchimento dos requisitos autorizados e a sua vantajosidade para a Administração Pública.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FÁBIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 1º de outubro de 2015 - Sessão nº 37.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
Conselheiro Relator

**IVAN LELIS BONILHA**  
Presidente

# SERVIDORA PÚBLICA CARGO EM COMISSÃO GESTANTE - ESTABILIDADE PROVISÓRIA

PROCESSO Nº : 241823/15  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO IGUAÇU  
INTERESSADO : CLAUDIOMIRO DA COSTA DUTRA  
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

## ACÓRDÃO N 4586/15 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Servidora pública comissionada. Estabilidade provisória de gestante. Exoneração sem justa causa no período da estabilidade. Direito à indenização a ser custeada pelo ente público, conforme precedentes do STF.

### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Claudiomiro da Costa Dutra, Prefeito do Município de São Miguel do Iguazu, em que questiona “se é legal a indenização de servidora de cargo em comissão devido a estabilidade gestacional quando demitida, e, em caso de resposta positiva, se o pagamento deve ser realizado integralmente pela Administração pública”.

Inicialmente, por meio do Despacho nº 727/15, foi determinada a intimação da autoridade consulente a fim de que complementasse a instrução do feito com o parecer jurídico emitido pela assessoria do órgão, o que foi atendido por meio de documentos de peça nº 10.

Assim, por meio do Despacho nº 841/15, 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.

Na sequência, a Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca apresentou a Informação nº 31/2015, peça 13, localizou duas decisões versando sobre o tema.

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, por meio do Parecer nº 5435/15, peça nº 15, manifestou-se no sentido de que a questão da estabilidade da gestante já foi objeto de Consulta respondida por meio da Resolução nº 1636/03, nos autos 48256/03, pela possibilidade de ocupantes de cargo em comissão terem direito à licença gestante e estabilidade provisória decorrente de gestação.

E, quanto à segunda indagação, diz respeito à responsabilidade pelo pagamento de indenização em caso de demissão de servidora comissionada gestante, afirma a unidade técnica que somente um processo devidamente instruído, no qual serão apurados os fatos, os danos e os responsáveis legais, pode atribuir à Administração Pública ou a quem quer que seja o dever de indenizar.

O Ministério Público de Contas por meio do Parecer nº 10464/15, peça nº 16, opinou pelo conhecimento da consulta, e pela resposta no sentido de que “ocorrendo a exoneração de servidora comissionada no intercurso da estabilidade provisória assegurada à gestante, é devida a indenização correspondente às vantagens financeiras que a servidora receberia durante o período da estabilidade, sendo que a responsabilidade pelo pagamento recai integralmente sobre Administração Pública”.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Conforme acima relatado, a consulta versa essencialmente sobre dois questionamentos. O primeiro refere-se à existência ou não de estabilidade provisória à servidora pública gestante ocupante de cargo em comissão. E, a segunda, havendo a estabilidade, caso a servidora vier a ser exonerada, se a Administração Pública seria responsável pelo pagamento da indenização.

À guisa de preliminar para o conhecimento do pedido, releva notar que, muito embora o consulente e o parecer jurídico façam referência a uma situação concreta, a pergunta foi, de fato, formulada em tese, conforme exigência do art. 311, V, do Regimento Interno.

Quanto ao mérito, Diretoria de Controle de Atos de Pessoal e o Ministério Público de Contas foram uníssonos, no que acompanha este Relator, quanto à existência de estabilidade provisória da servidora pública gestante ocupante de cargo em comissão, conforme 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.

Neste sentido, inclusive, destacaram a existência de Consulta respondida pelo Tribunal por meio da Resolução nº 1636/03, proferida nos autos 48256/03:

Responder à presente Consulta, pela possibilidade de ocupantes de cargo em comissão, terem direito a licença gestante e estabilidade provisória, decorrente de gestação, nos termos dos Pareceres de nºs 59/03 e 4235/03, respectivamente, da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a este Tribunal.

Esse entendimento encontra-se pacificado nos Tribunais Superiores:

Agravo regimental em recurso extraordinário. Servidora pública em licença gestante. Estabilidade. Reconhecimento, mesmo em se tratando de ocupante de cargo em comissão. Precedentes. 1. Servidora pública no gozo de licença gestante faz jus à estabilidade provisória, mesmo que seja detentora de cargo em comissão. 2. Jurisprudência pacífica desta Suprema Corte a respeito do tema. 3. Agravo regimental a que se nega provimento". (RE 368460

AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 27/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-081 DIVULG 25-04-2012 PUBLIC 26-04-2012)

“Agravamento 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 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. Agravamento regimental não provido (RE nº 420.839-AgR/DF, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe de 26/4/12).

Em relação à segunda indagação, quanto à responsabilidade pelo pagamento de indenização em eventual exoneração de servidora detentora desta estabilidade, igualmente assiste razão tanto à Diretoria de Controle de Atos de Pessoal quanto ao Ministério Público de Contas.

Isso porque a unidade técnica ponderou a necessidade de apuração de responsabilidades pelo rompimento do vínculo no caso concreto.

Já o Ministério Público de Contas destacou, inicialmente, que, em regra, mesmo sendo a servidora comissionada, o salário-maternidade será custeado pela Previdência Social, conforme artigo 72, §1º da Lei 8.213/1991.

Neste mesmo sentido, destacou as hipóteses descritas no artigo 97 do Decreto 3.048/99:

Art. 97. O salário-maternidade da segurada empregada será devido pela previdência social enquanto existir relação de emprego, observadas as regras quanto ao pagamento desse benefício pela empresa. (Redação dada pelo Decreto nº 6.122, de 2007).

Parágrafo único. Durante o período de graça a que se refere o art. 13, a segurada desempregada fará jus ao recebimento do salário-maternidade nos casos de demissão antes da gravidez, ou, durante a gestação, nas hipóteses de dispensa por justa causa ou a pedido, situações em que o benefício será pago diretamente pela previdência social. (Incluído pelo Decreto nº 6.122, de 2007) (sem grifos no original)

Dessa forma, concluiu que, prevalecendo a exoneração da servidora detentora da estabilidade provisória de gestante, desde que não seja a pedido ou mesmo por justa causa, a indenização será arcada pela Administração Pública e não pela Previdência Social e será correspondente aos valores que receberia até cinco (5) meses após o parto,.

A hipótese de responsabilidade da Previdência Social pelo custeio do benefício pressupõe, portanto, a inoccorrência de exoneração arbitrária ou sem justa causa, vedada pelo art. 10, II, "b" da ADCT, já mencionado.

Isso porque, muito embora a natureza do cargo em comissão permita a exoneração "*ad nutum*", quando presente a estabilidade provisória de gestante, a questão se altera, sendo admitida a exoneração sem o pagamento da correspondente indenização somente após regular processo administrativo voltado a apuração de falta de natureza grave, com observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Há que destacar, portanto, que a estabilidade provisória da gestante não é absoluta, mas exige justo motivo para se operar neste interstício a rescisão do vínculo com a Administração sem que seja devido o pagamento da respectiva indenização.

Esse entendimento é respaldado pela jurisprudência pátria, em especial do Supremo Tribunal Federal:

SERVIDORA PÚBLICA GESTANTE OCUPANTE DE CARGO EM COMISSÃO – ESTABILIDADE PROVISÓRIA (ADCT/88, ART. 10, II, "b") – CONVENÇÃO OIT N° 103/1952 – INCORPORAÇÃO FORMAL AO ORDENAMENTO POSITIVO BRASILEIRO (DECRETO N° 58.821/66) - PROTEÇÃO À MATERNIDADE E AO NASCITURO – DESNECESSIDADE DE PRÉVIA COMUNICAÇÃO DO ESTADO DE GRAVIDEZ AO ÓRGÃO PÚBLICO COMPETENTE – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - O acesso da servidora pública e da trabalhadora gestantes à estabilidade provisória, que se qualifica como inderrogável garantia social de índole constitucional, supõe a mera confirmação objetiva do estado fisiológico de gravidez, independentemente, quanto a este, de sua prévia comunicação ao órgão estatal competente ou, quando for o caso, ao empregador. Doutrina. Precedentes. - As gestantes – quer se trate de servidoras públicas, quer se cuide de trabalhadoras, qualquer que seja o regime jurídico a elas aplicável,

não importando se de caráter administrativo ou de natureza contratual (CLT), mesmo aquelas ocupantes de cargo em comissão ou exercentes de função de confiança ou, ainda, as contratadas por prazo determinado, inclusive na hipótese prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição, ou admitidas a título precário – têm direito público subjetivo à estabilidade provisória, desde a confirmação do estado fisiológico de gravidez até cinco (5) meses após o parto (ADCT, art. 10, II, “b”), e, também, à licença-maternidade de 120 dias (CF, art. 7º, XVIII, c/c o art. 39, § 3º), sendo-lhes preservada, em consequência, nesse período, a integridade do vínculo jurídico que as une à Administração Pública ou ao empregador, sem prejuízo da integral percepção do estipêndio funcional ou da remuneração laboral. Doutrina. Precedentes. Convenção OIT nº 103/1952. - Se sobrevier, no entanto, em referido período, dispensa arbitrária ou sem justa causa de que resulte a extinção do vínculo jurídico- administrativo ou da relação contratual da gestante (servidora pública ou trabalhadora), assistir-lhe-á o direito a uma indenização correspondente aos valores que receberia até cinco (5) meses após o parto, caso incorresse tal dispensa. Precedentes (RE nº 634.093-AgR/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 7/12/11) (destaques nossos).

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. LICENÇA-GESTANTE. EXONERAÇÃO. C.F., art. 7º, XVIII; ADCT, art. 10, II, b. I. - Servidora pública exonerada quando no gozo de licença-gestante: a exoneração constitui ato arbitrário, porque contrário à norma constitucional: C.F., art. 7º, XVIII; ADCT, art. 10, II, b. II. - Remuneração devida no prazo da licença-gestante, vale dizer, até cinco meses após o parto. Inaplicabilidade, no caso, das Súmulas 269 e 271-STF. III. - Recurso desprovido (RMS nº 24.263/DF, Segunda Turma, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 9/5/03).

Pelo exposto, VOTO pelo conhecimento da presente consulta, propondo que ela seja respondida, 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, assistir-lhe-á 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.

### 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 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, assistir-lhe-á 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.

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

**IVAN LELIS BONILHA**  
**Presidente**

## VEREADORES - SUBSÍDIO REVISÃO GERAL ANUAL

PROCESSO N.º : 577437/14  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS  
INTERESSADO : SYLVIO MONTEIRO NETO  
RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO N. 5537/15 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Município de São José dos Pinhais. Revisão anual. Impossibilidade de diferenciação de índice a ser aplicado aos vereadores e aos servidores públicos do Executivo. Aplicação do princípio da isonomia. Possibilidade de fixação de percentuais distintos motivadamente estritamente em caso de restrições fiscais. Limites orçamentários e financeiros de cada poder e condicionantes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

## 1 DO RELATÓRIO

Encerram os presentes autos consulta formulada pelo Município de São José dos Pinhais, por meio da qual provoca esta Corte a dirimir à seguinte questão pontualmente formulada:

É possível ao Poder Legislativo Municipal adotar índice para revisão geral anual do subsídio dos vereadores diferente daquele adotado pelo Poder Executivo Municipal para revisão geral anual do vencimento dos servidores públicos municipais?

Nos termos do artigo 313 do Regimento Interno desta Corte, o expediente foi recebido por esta Relatoria (Despacho n.º 1511/14, peça 06) e determinado o seu encaminhamento à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca a qual informou a existência de decisões sobre o tema consultado (Informação n.º 87/14, peça 08).

Pelo Despacho n.º 1806/14 (peça 09) desta Relatoria, foi determinado o encaminhamento dos autos à Diretoria de Contas Municipais e ao Ministério Público de Contas para manifestações (peça 08).

A Diretoria de Contas Municipais (Instrução n.º 2531/14 - peça 11) admite o expediente, e pontua que o art. 3º da Instrução Normativa n.º 72/2012 citado no parecer do consulente responde e soluciona a questão.

Em relação ao questionamento realizado nos autos, aduz sinteticamente a unidade técnica que é vedada a adoção de índice diferenciado para a recomposição inflacionária dos subsídios dos Vereadores nos termos postos, devendo ser adotado um índice oficial do Município como um todo, (órgãos, poderes e entidades da administração indireta) sendo assim único e estando previamente previsto em lei sob pena de violação do princípio da isonomia, não sendo assim lícito adotar evidente critério discriminatório exclusivo para os Vereadores.

O Ministério Público junto a esta Corte (Parecer n.º 19334/14, peça 12) ratifica os termos do parecer exarado pela unidade técnica, não se opondo que a mesma seja respondida nos termos da Instrução n.º 2531/14-DCM (peça 11).

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

### 2.3 Preliminares

Preliminarmente, comportam os autos as condições necessárias a sua admissibilidade. O consulente é parte legítima para suscitar o presente expediente nesta Corte de Contas, consoante faculta o art. 39, II, da Lei Complementar n.º 113/2005<sup>1</sup>. Por se tratar de tema afeto a despesa pública ante

1 Art. 39. Estão legitimados para formular consulta:  
II - no âmbito municipal, Prefeito, **Presidente de Câmara Municipal**, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais, conforme previsto em Regimento Interno.

a recomposição inflacionária dos subsídios dos Vereadores e seus eventuais desdobramentos, a dúvida versa acerca da aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal de Contas.

No mais, em atenção aos inc. II, III e IV, do art. 38 da Lei Complementar n.º 113/2005, o feito se encontra devidamente instruído, bem como foi formulado em tese (peça 03, fls. 1-4).

Destarte, conheço da presente consulta.

## 2.4 Mérito

Relativamente ao questionamento, ressalto que não é possível vislumbrar, a existência de desigualdade entre Vereadores e servidores públicos do Município a justificar a adoção de índice inflacionário diferenciado aos primeiros, o que indiretamente permitiria uma revisão em percentual superior ao concedido pelo Poder Executivo Municipal.

Pois, a ausência de distinções entre os sujeitos envolvidos, faz prevalecer a regra geral da isonomia formal presente no artigo 5º, *caput* da CF/88 devendo ser adotada como resposta à indagação formulada.

Assim, a regra esculpida no inciso X, do Art. 37, estabelece mesma data e índice da revisão geral anual de remuneração e subsídios em relação aos agentes políticos e servidores públicos, buscando, portanto, evitar a concessão de revisão geral apenas aos primeiros em detrimento dos demais servidores, evitando casuísmos.

Pondero, entretanto, por uma interpretação sistemática do dispositivo denotando que a revisão da remuneração dos servidores do Poder Executivo Municipal e a revisão dos Vereadores deve se dar na mesma data e sem distinção de índices, assim como a revisão da remuneração dos servidores do Poder Executivo e os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários,

ressaltando, contudo, que poderá haver distinção de *percentuais*, mas não a distinção de índices (INPC, IPCA, etc.).

Pois, a adoção de indicadores distintos (índices)<sup>1</sup> pelos Poderes Executivo e Legislativo do Município concederia tratamento desigual a agentes públicos *lato sensu* (abrangidos os agentes políticos) que se encontram em condições semelhantes.

Quanto à possibilidade de adoção de distintos percentuais, entendo que sua utilização deve ser plenamente motivada, visando assegurar o controle interno/externo do ato legislativo-concessório e seus desdobramentos jurídico-econômicos, pois a adoção de um percentual diverso para os diferentes Poderes Municipais em desatenção às fórmulas de cálculo de revisão previamente fixadas na legislação pertinente, em que pese a ressalva constante do artigo 22, inciso I da LRF para fins de controle da Despesa Total com Pessoal, se não forem adimplidas posteriormente, podem gerar graves passivos financeiros nas despesas gerais da entidade, dando azo a possíveis cobranças administrativas e/ou judiciais das respectivas diferenças remuneratórias.

Assim, o reajustamento dos vencimentos, observado o mesmo índice setorial para o Município, pode ante circunstâncias fáticas, financeiras e orçamentárias dos entes elencados no Artigo 1º, § 3º, I da LRF dar ensejo à adoção de *percentuais* diversos, pois dependem de previsão orçamentária própria e são custeadas por fontes de receita autônomas, repercutindo na esfera jurídica dos entes de maneira diversa para fins de controle contábil.

1 “O Pleno desta Corte, ao apreciar a questão do reajuste previsto na Lei 7.706/1988, **entendeu que a norma insculpida no art. 37, X, da Lei Maior não se refere à data-base dos servidores, mas sim à unicidade de índice e data da revisão geral de remuneração extensiva aos servidores civis e militares.** O preceito não tem qualquer conotação com a época em que se dará a revisão ou mesmo a sua periodicidade. Há lei que criou e até outras que reforçaram a data-base, prevista no mês de janeiro de cada ano, determinando o seu cumprimento. Porém, mais do que a lei infraconstitucional, é a própria Constituição que reservou ao presidente da República a iniciativa de propor aumento de vencimentos do funcionalismo público (CF, art. 61, § 1º, II, a). Inexistência de preceito constitucional que determine que a data-base se transforme em instrumento de autoaplicabilidade, obrigando o Executivo a fazer o reajuste nos moldes previstos na lei.” (MS 22.439, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, julgamento em 15-5-2003, Plenário, DJ de 11-4-2003). **No mesmo sentido:** MS 22.690, Rel. Min. **Celso de Mello**, julgamento em 17-4-1997, Plenário, DJ de 7-12-2006.

Todavia, a adoção de tal procedimento pode criar futuras despesas para os entes, se a legislação de regência da revisão determinar além do índice em si a sua respectiva quantificação, havendo, portanto uma inter-relação que ficando aquém em um exercício deve ser quitada e/ou nos exercícios subsequentes com prioridade.

Exposto isso, entendo que havendo quadro de pessoal próprio, é perfeitamente plausível que o Poder Legislativo conceda a seus agentes políticos e servidores públicos revisão geral anual de remuneração e subsídios independentemente da concessão desta pelo Poder Executivo (seja em *percentual* diverso ou até mesmo na ausência da revisão, mas sempre observado o mesmo índice a ser oportunamente concedido).

Desde que, obviamente, respeite, em especial, os limites de gastos com pessoal, a existência de previsão orçamentária para a concessão do reajuste, e na impossibilidade de que, com a revisão geral anual, venha à recomposição inflacionária do funcionalismo do Poder Legislativo exceder a do funcionalismo do Poder Executivo, a obrigatoriedade de edição de Lei Específica e a adoção de índice inflacionário oficial, ratificado por Lei Municipal.

Logo, o tema também tangencia uma ausência de relação de prejudicialidade automática entre a concessão de revisão geral anual pelo Poder Legislativo independentemente da concessão por parte do Poder Executivo, pois não há qualquer dispositivo constitucional que obste a que o Legislativo Municipal conceda ao seu quadro próprio de funcionários a revisão geral anual quando esta não seja executada pelo Executivo Municipal, havendo regra compulsória tão somente para observância do mesmo índice, estando o Poder Legislativo legitimado, por meio de sua função atípica de se administrar, a conceder a revisão geral ao funcionalismo de seu quadro próprio.

Tal argumento é reforçado pelo Tema 19<sup>2</sup> da Repercussão Geral do Plenário do STF (RE 565089, Rel. Min. Marco Aurélio), onde se discute à luz do

2 Tema 19: Indenização pelo não-encaminhamento de projeto de lei de reajuste anual dos vencimentos de servidores públicos.

art. 37, X e § 6º, da Constituição Federal, o direito, ou não, a indenização por danos patrimoniais sofridos em razão de omissão do Poder Executivo estadual, consistente no não encaminhamento de projeto de lei destinado a viabilizar revisão geral e anual dos vencimentos de servidores públicos estaduais, permitindo assim o ente omisso ser demandado, pelo não exercício da iniciativa outorgada pelo Constituinte a cada um dos Poderes, na pessoa dos seus respectivos representantes legais para a deflagração do pertinente processo legislativo.

Consagrando, assim a sobredita independência dos Poderes nos termos do art. 2º da CF/88.

Logo, a jurisprudência citada pela DJB na Informação n.º 87/14 (peça 8) e reveladora da tese consagrada na Consulta n.º 7452-7/08, consignada por meio do Acórdão n.º 4.246/12-Pleno, a qual estabelece a impossibilidade de o Poder Legislativo aprovar a

revisão geral anual da remuneração dos seus servidores independentemente da votação da revisão geral anual da remuneração dos servidores do Poder Executivo”, e da “obrigatoriedade de que a revisão geral anual de ambos os Poderes seja concomitante e nos mesmos índices,

revela nesse momento, a meu ver, uma oportunidade de revisão do entendimento quanto à primeira premissa, para desvincular a conexão então estabelecida, respeitando a independência funcional, administrativa e orçamentária dos Poderes.

Conclui-se que o questionamento hipotético formulado revela a impossibilidade de aplicação, para fins de revisão geral anual, de *índice* diferenciado aos Vereadores do adotado pelo Poder Executivo para concessão de revisão aos servidores públicos municipais, permitindo-se, contudo percentuais distintos, observadas as ponderações doutrinárias e jurídicas expostas ao longo da fundamentação estritamente em casos de restrições orçamentárias, financeiras e fiscais, e revertida esta condição, o ente deve priorizar o adimplemento da recomposição inflacionária.

Destarte, sigo os opinativos uniformes da Diretoria de Contas Municipais - DCM e do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas e, VOTO nos seguintes termos:

I) conhecer da consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de São José dos Pinhais para, no mérito, responder-lhe que:

a) pela impossibilidade de aplicação, para fins de revisão geral anual, de *índice* diferenciado, aos Vereadores do adotado pelo Poder Executivo para concessão de revisão aos servidores públicos municipais, ressalvada a possibilidade de alocação de *percentuais* diversos de maneira motivada.

II) propor a revisão do entendimento consagrado na Consulta n.º 7452-7/08, consignada por meio do Acórdão n.º 4.246/12-Pleno, a qual estabelece a impossibilidade de o Poder Legislativo aprovar a “revisão geral anual da remuneração dos seus servidores ***independentemente*** da votação da revisão geral anual da remuneração dos servidores do Poder Executivo” ante a independência funcional, administrativa e orçamentária dos Poderes, sem dar guarida a distorções na composição inflacionária dos padrões remuneratórios, pois a revisão a ser concedida seguirá os índices oficiais legalmente fixados e demais aspectos correlatos fixados legalmente (data-base, período de apuração, etc.), possibilitando percentuais distintos, motivadamente, se as condições financeiras-orçamentárias do ente não permitirem tal linearidade entre os Poderes, não vulnerando assim as garantias constitucionais da irredutibilidade e da revisão da remuneração dos servidores públicos, devendo o ente após revertida tal situação priorizar o adimplemento das diferenças remuneratórias devidas.

III) Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

IV) Após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR.

É o voto.

### 3 DA DECISÃO

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA, ACORDAM** os membros do **Tribunal Pleno** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL, por maioria absoluta em:

I - Conhecer da consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de São José dos Pinhais, para, no mérito, responder-lhe que:

a) a impossibilidade de aplicação, para fins de revisão geral anual, de *índice* diferenciado, aos Vereadores do adotado pelo Poder Executivo para concessão de revisão aos servidores públicos municipais, ressalvada a possibilidade de alocação de *percentuais* diversos de maneira motivada.

II - Dar novo entendimento à Consulta n.º 7452-7/08, consignada por meio do Acórdão n.º 4.246/12-Pleno, a qual estabelece a impossibilidade de o Poder Legislativo aprovar a “revisão geral anual da remuneração dos seus servidores ***independentemente*** da votação da revisão geral anual da remuneração dos servidores do Poder Executivo” ante a independência funcional, administrativa e orçamentária dos Poderes, sem dar guarida a distorções na composição inflacionária dos padrões remuneratórios, pois a revisão a ser concedida seguirá os índices oficiais legalmente fixados e demais aspectos correlatos fixados legalmente (data-base, período de apuração, etc.), possi-

bilitando percentuais distintos, motivadamente, se as condições financeiras-orçamentarias do ente não permitirem tal linearidade entre os Poderes, não vulnerando assim as garantias constitucionais da irredutibilidade e da revisão da remuneração dos servidores públicos, devendo o ente após revertida tal situação priorizar o adimplemento das diferenças remuneratórias devidas;

III - Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

IV - Após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES. (voto vencedor)

O Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO votou pela possibilidade da aplicação de índices diferentes de reajustes. (voto vencido)

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 12 de novembro de 2015 – Sessão n.º 43.

**JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Conselheiro Relator

**IVAN LELIS BONILHA**  
Presidente







[ LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE ]

## 1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

### 1.1 LEIS COMPLEMENTARES

<p><a href="#">Lei Complementar n. 152, de 3 de dezembro de 2015</a> Publicada no D.O.U. de 4 dez. 2015</p>	<p>Dispõe sobre a aposentadoria compulsória por idade, com proventos proporcionais, nos termos do inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal.</p>
---	---

### 1.2 LEIS ORDINÁRIAS

<p><a href="#">Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015</a> Publicada no D.O.U. de 29 set. 2015 - Edição extra</p>	<p>Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.166, de 1º de outubro de 2015</a> Publicada no D.O.U. de 2 out. 2015</p>	<p>Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, relativo ao exercício de 2014, com o objetivo de fomentar as exportações do País.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.168, de 6 de outubro de 2015</a> Publicada no D.O.U. de 7 out. 2015</p>	<p>Altera a redação do § 1º do art. 47 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.173, de 21 de outubro de 2015</a> Publicada no D.O.U. de 22 out. 2015</p>	<p>Dispõe sobre autorização para a realização de obras e serviços necessários ao fornecimento de energia elétrica temporária para os Jogos Rio 2016; altera as Leis nºs 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública, 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos em áreas urbanas, 12.035, de 1º de outubro de 2009, que institui o Ato Olímpico, e 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o <b>Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)</b>; e revoga o art. 5º-A da Lei nº 12.035, de 1º de outubro de 2009.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.174, de 21 de outubro de 2015</a> Publicada no D.O.U. de 22 out. 2015</p>	<p>Inserir inciso VIII no art. 43 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir, entre as finalidades da educação superior, seu envolvimento com a educação básica.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.177, de 22 de outubro de 2015</a> Publicada no D.O.U. de 23 out. 2015</p>	<p>Altera a Lei nº 12.869, de 15 de outubro de 2013, acerca do <b>regime de permissão de serviços públicos</b>.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.183, de 4 de novembro de 2015</a> Publicada no D.O.U. de 5 nov. 2015</p>	<p>Altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, para tratar da associação do segurado especial em cooperativa de crédito rural e, ainda essa última, para atualizar o rol de dependentes, estabelecer regra de não incidência do fator previdenciário, regras de pensão por morte e de empréstimo consignado, a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, para assegurar pagamento do seguro-defeso para familiar que exerça atividade de apoio à pesca, a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, para estabelecer regra de inscrição no regime de previdência complementar dos servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para dispor sobre o pagamento de empréstimos realizados por participantes e assistidos com entidades fechadas e abertas de previdência complementar e a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990; e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.184, de 4 de novembro de 2015</a> Publicada no D.O.U. de 5 nov. 2015</p>	<p>Acrescenta § 2º ao art. 44 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para dispor sobre a matrícula do candidato de renda familiar inferior a dez salários mínimos nas instituições públicas de ensino superior.</p>

<a href="#">Lei n. 13.190, de 19 de novembro de 2015</a> Publicada no D.O.U. de 20 nov. 2015 - Edição extra	Altera as Leis nºs 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o <b>Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC</b> , 7.210, de 11 de julho de 1984, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 11.196, de 21 de novembro de 2005, e 12.305, de 2 de agosto de 2010; e dá outras providências.
<a href="#">Lei n. 13.191, de 23 de novembro de 2015</a> Publicada no D.O.U. de 24 nov. 2015	Altera o Anexo V à Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015.
<a href="#">Lei n. 13.192, de 23 de novembro de 2015</a> Publicada no D.O.U. de 24 nov. 2015	Altera a Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015.
<a href="#">Lei n. 13.199, de 3 de dezembro de 2015</a> Publicada no D.O.U. de 3 dez. 2015 - Edição extra	Altera os dispositivos que menciona da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015.
<a href="#">Lei n. 13.203, de 8 de dezembro de 2015</a> Publicada no D.O.U. de 9 dez. 2015	Dispõe sobre a repactuação do risco hidrológico de geração de energia elétrica; institui a bonificação pela outorga; e altera as Leis nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, que dispõe sobre as concessões de energia elétrica, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica, 9.478, de 6 de agosto de 1997, que institui o Conselho Nacional de Política Energética, 9.991, de 24 de julho de 2000, que dispõe sobre realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.848, de 15 de março de 2004, que dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, e 11.488, de 15 de junho de 2007, que equipara a autoprodutor o consumidor que atenda a requisitos que especifica.
<a href="#">Lei n. 13.204, de 14 de dezembro de 2015</a> Publicada no D.O.U. de 15 dez. 2015	Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, "que estabelece o <b>regime jurídico das parcerias voluntárias</b> , envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de <b>interesse público</b> ; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e <b>altera</b> as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999"; altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e <b>8.666, de 21 de junho de 1993</b> ; e revoga a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935.
<a href="#">Lei n. 13.233, de 29 de dezembro de 2015</a> Publicada no D.O.U. de 30 dez. 2015	Obriga, nas hipóteses que especifica, a veiculação de mensagem de advertência sobre o risco de escassez e de incentivo ao consumo moderado de água.
<a href="#">Lei n. 13.242, de 30 de dezembro de 2015</a> Publicada no D.O.U. de 31 dez. 2015 - Edição extra	Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências.

### 1.3 DECRETOS

<a href="#">Decreto n. 8.535, de 1º de outubro de 2015</a> Publicado no D.O.U. de 2 out. 2015	Dispõe sobre a contratação de serviços de instituições financeiras pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal.
<a href="#">Decreto n. 8.536, de 2 de outubro de 2015</a> Publicado no D.O.U. de 5 out. 2015	Altera o Anexo ao Decreto nº 6.129, de 20 de junho de 2007, que dispõe sobre a vinculação das entidades integrantes da administração pública federal indireta.

<p><a href="#">Decreto n. 8.538, de 6 de outubro de 2015</a> Publicado no D.O.U. de 7 out. 2015</p>	<p>Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas <b>contratações públicas de bens, serviços e obras</b> no âmbito da administração pública federal.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 8.539, de 8 de outubro de 2015</a> Publicado no D.O.U. de 9 out. 2015</p>	<p>Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 8.540, de 9 de outubro de 2015</a> Publicado no D.O.U. de 13 out. 2015</p>	<p>Estabelece, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços e na utilização de telefones celulares corporativos e outros dispositivos.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 8.541, de 13 de outubro de 2015</a> Publicado no D.O.U. de 14 out. 2015</p>	<p>Estabelece, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, medidas de racionalização do gasto público no uso de veículos oficiais e nas compras de passagens aéreas para viagens a serviço.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 8.572, de 13 de novembro de 2015</a> Publicado no D.O.U. de 13 nov. 2015 - Edição extra</p>	<p>Altera o Decreto nº 5.113, de 22 de junho de 2004, que regulamenta o art. 20, inciso XVI, da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 8.573, de 19 de novembro de 2015</a> Publicado no D.O.U. de 20 nov. 2015</p>	<p>Dispõe sobre o Consumidor.gov.br, sistema alternativo de solução de conflitos de consumo, e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 8.575, de 25 de novembro de 2015</a> Publicado no D.O.U. de 26 nov. 2015</p>	<p>Altera o Decreto nº 2.444, de 30 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização - PND, das rodovias federais que menciona.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 8.576, de 26 de novembro de 2015</a> Publicado no D.O.U. de 27 nov. 2015</p>	<p>Institui a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal - REDD+.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 8.616, de 29 de dezembro de 2015</a> Publicado no D.O.U. de 29 dez. 2015 - Edição extra</p>	<p>Regulamenta o disposto na Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, e no art. 2º da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 8.618, de 29 de dezembro de 2015</a> Publicado no D.O.U. de 30 dez. 2015</p>	<p>Regulamenta a Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015, que dispõe sobre o valor do salário mínimo e a sua política de valorização de longo prazo.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 8.619, de 29 de dezembro de 2015</a> Publicado no D.O.U. de 30 dez. 2015</p>	<p>Dispõe sobre o apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento em creches de crianças de zero a quarenta e oito meses cadastradas no Censo Escolar da Educação Básica cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família.</p>

<a href="#">Decreto n. 8.629, de 30 de dezembro de 2015</a> Publicado no D.O.U. de 31 dez. 2015	Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.
--	--

## 2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

### 2.1 LEIS COMPLEMENTARES

<a href="#">Lei Complementar n. 191, de 26 de outubro de 2015</a> Publicada no D.O.E. de 28 out. 2015	Altera a Lei Complementar nº 94, de 23 de julho de 2002, que criou a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná.
--	---

### 2.2 LEIS ORDINÁRIAS

<a href="#">Lei n. 18.573, de 30 de setembro de 2015</a> Publicada no D.O.E. de 2 out. 2015	Institui o Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Paraná, dispõe sobre o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos, e adoção de outras providências.
<a href="#">Lei n. 18.593, de 19 de outubro de 2015</a> Publicada no D.O.E. de 21 out. 2015	Altera a redação do caput do art. 1º da Lei nº 14.425, de 7 de junho de 2004, que obriga as escolas da Rede Estadual de Ensino a usar alimentação especial na merenda escolar adaptada para alunos portadores de diabetes melito e/ou doença celíaca (intolerância ao glúten).
<a href="#">Lei n. 18.595, de 20 de outubro de 2015</a> Publicada no D.O.E. de 22 out. 2015	Institui a Prática de Exame de Mamografia Móvel - Exame Mamóvel no âmbito do Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 18.596, de 22 de outubro de 2015</a> Publicada no D.O.E. de 23 out. 2015	Institui a Política de Tratamento de Doenças Raras no Estado.
<a href="#">Lei n. 18.597, de 22 de outubro de 2015</a> Publicada no D.O.E. de 23 out. 2015	Obriga hospitais, clínicas e postos de saúde que integram a rede pública e privada de saúde do Estado a comunicarem indícios de maus tratos que envolvam crianças e adolescentes.
<a href="#">Lei n. 18.622, de 16 de novembro de 2015</a> Publicada no D.O.E. de 17 nov. 2015	Altera a Lei nº 17.127 de 17 de abril de 2012, que determina a aplicação prática do conteúdo do § 5º do art. 150 da Constituição Federal em todo Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 18.627, de 23 de novembro de 2015</a> Publicada no D.O.E. de 30 nov. 2015	Dispõe sobre a divulgação de informações referentes à movimentação financeira dos concursos públicos estaduais.
<a href="#">Lei n. 18.628, de 24 de novembro de 2015</a> Publicada no D.O.E. de 25 nov. 2015	Dispõe sobre o uso do aplicativo móvel Alerta Vida pela Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária e demais entidades conveniadas, destinado a auxiliar na localização de pessoas desaparecidas.

### 2.3 DECRETOS

<a href="#">Decreto n. 2.502, de 1º de outubro de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 2 out. 2015	Acresce dispositivo ao Decreto nº 8.988, de 14 de dezembro de 2010, que dispõe sobre o controle administrativo e financeiro dos recursos da Administração Direta e Indireta nas áreas de Publicidade Legal e Institucional.
--	---

<p><a href="#">Decreto n. 2.506, de 2 de outubro de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 5 out. 2015</p>	<p>Dá nova redação ao caput e ao § 1º do art. 3º do Decreto nº 6.191, de 15 de outubro de 2012, que define competências e procedimentos para a realização de despesas da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado do Paraná, e adota outras providências.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 2.527, de 8 de outubro de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 9 out. 2015</p>	<p>Dá nova redação ao § 1º do art. 5º do Decreto nº 6.823, de 21 de dezembro de 2012, que institui o procedimento de manifestação de interesse em <b>projetos de parcerias público-privadas</b>, nas modalidades patrocinada e administrativa, e nas <b>concessões de serviço público</b>, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Estadual.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 2.658, de 30 de outubro de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 4 nov. 2015</p>	<p>Altera a destinação das taxas de serviços recolhidas pelo Departamento de Trânsito do Paraná – DETRAN/PR previstas no anexo I da Lei nº 11.019/1994, alterada pela Lei nº 16.943/2011 e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 2.734, de 10 de novembro de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 12 nov. 2015</p>	<p>Institui novo regulamento do <b>Sistema de Registro de Preços</b>, previsto no art. 23 da Lei nº 15.608, de 16 de agosto de 2007, no âmbito do Poder Executivo Estadual.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 2.824, de 20 de novembro de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 23 nov. 2015</p>	<p>Dispõe sobre a inclusão de art. 29-A no Decreto nº 2.734, de 10 de novembro de 2015, que trata da instituição de novo regulamento do <b>Sistema de Registro de Preços</b>, previsto no art. 23 da Lei nº 15.608, de 16 de agosto de 2007, no âmbito do Poder Executivo Estadual.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 2.922, de 2 de dezembro de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 3 dez. 2015</p>	<p>Regulamenta, em âmbito estadual, a Lei Complementar Federal nº 151, de 5 de agosto de 2015, com o texto promulgado em 26 de novembro de 2015, que dispõe sobre as transferências à conta única do tesouro do Estado, do Distrito Federal ou do Município dos valores dos depósitos judiciais e administrativos, tributários ou não tributários, nos quais referidas entidades federativas sejam parte</p>
<p><a href="#">Decreto n. 3.011, de 9 de dezembro de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 10 dez. 2015</p>	<p>Altera o art. 4.º e § 1.º do Decreto nº 1.978, de 20 de dezembro de 2007 [que dispõe sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados das empresas estatais].</p>
<p><a href="#">Decreto n. 3.059, de 16 de dezembro de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 17 dez. 2015</p>	<p>Estabelece os Índices de Participação dos Municípios paranaenses no produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, para o exercício de 2016.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 3.060, de 16 de dezembro de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 17 dez. 2015</p>	<p>Altera os índices percentuais da distribuição de recursos estabelecida no art. 3º da Lei nº 12.020, de 9 de janeiro de 1998 - Fundo Paraná, nos termos do art. 57 da Lei nº 18.573, de 30 de setembro de 2015.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 3.158, de 22 de dezembro de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 22 dez. 2015</p>	<p>Regulamenta o acesso à moradia pelas famílias em maior grau de vulnerabilidade social ou vítimas de desastres naturais vinculado ao Programa Estadual Morar Bem Paraná.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 3.203, de 22 de dezembro de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 22 dez. 2015</p>	<p>Institui o sistema de minuta padronizada de <b>editais de licitação</b>, de <b>contratos</b>, de <b>convênios</b>, de termos aditivos e de termos de referência, que serão de observância obrigatória pela Administração Pública Direta e Indireta.</p>

## 3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

### 3.1 RESOLUÇÕES

<a href="#">Resolução n. 53, de 1º de outubro de 2015</a> Publicada no D.E.T.C. de 28 out. 2015	Dispõe sobre competências do Presidente do Tribunal de Contas em matéria de férias e licença especial de seus servidores.
--	---

### 3.2 INSTRUÇÕES NORMATIVAS

<a href="#">Instrução Normativa n. 108, de 19 de novembro de 2015</a> Publicada no D.E.T.C. de 10 dez. 2015	Dispõe sobre o escopo de análise da prestação de contas municipal do exercício de 2015, compreendendo os Poderes Executivo e Legislativo Municipais, a administração direta e indireta, e dá outras providências.
<a href="#">Instrução Normativa n. 109, de 19 de novembro de 2015</a> Publicada no D.E.T.C. de 4 jan. 2016	Altera a Instrução Normativa nº 95, de 13 de março de 2014, que dispõe sobre o Procedimento de Acompanhamento Remoto - PROAR, instrumento para fiscalização, à distância, de atos de gestão das entidades de Administração Pública Municipal, e dá outras providências.
<a href="#">Instrução Normativa n. 110, de 17 de dezembro de 2015</a> Publicada no D.E.T.C. de 6 jan. 2016	Estabelece o escopo para aplicação na análise da prestação de contas do Governador e das Entidades Estaduais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, inclusive os Fundos Especiais, e dá outras providências.
<a href="#">Instrução Normativa n. 111, de 17 de dezembro de 2015</a> Publicada no D.E.T.C. de 6 jan. 2016	Dispõe sobre o encaminhamento da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual, relativa ao exercício de 2015, nos termos dos arts. 211 a 214 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, e dá outras providências.
<a href="#">Instrução Normativa n. 112, de 17 de dezembro de 2015</a> Publicada no D.E.T.C. de 6 jan. 2016	Dispõe sobre o encaminhamento das Prestações de Contas das Entidades Estaduais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, inclusive os Fundos Especiais, relativas ao exercício de 2015, nos termos dos arts. 220 a 223 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, e dá outras providências.
<a href="#">Instrução Normativa n. 113, de 17 de dezembro de 2015</a> Publicada no D.E.T.C. de 6 jan. 2016	Dispõe sobre alterações no Sistema Estadual de Informações - SEI, módulo Captação Eletrônica de Dados, e dá outras providências.

### INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

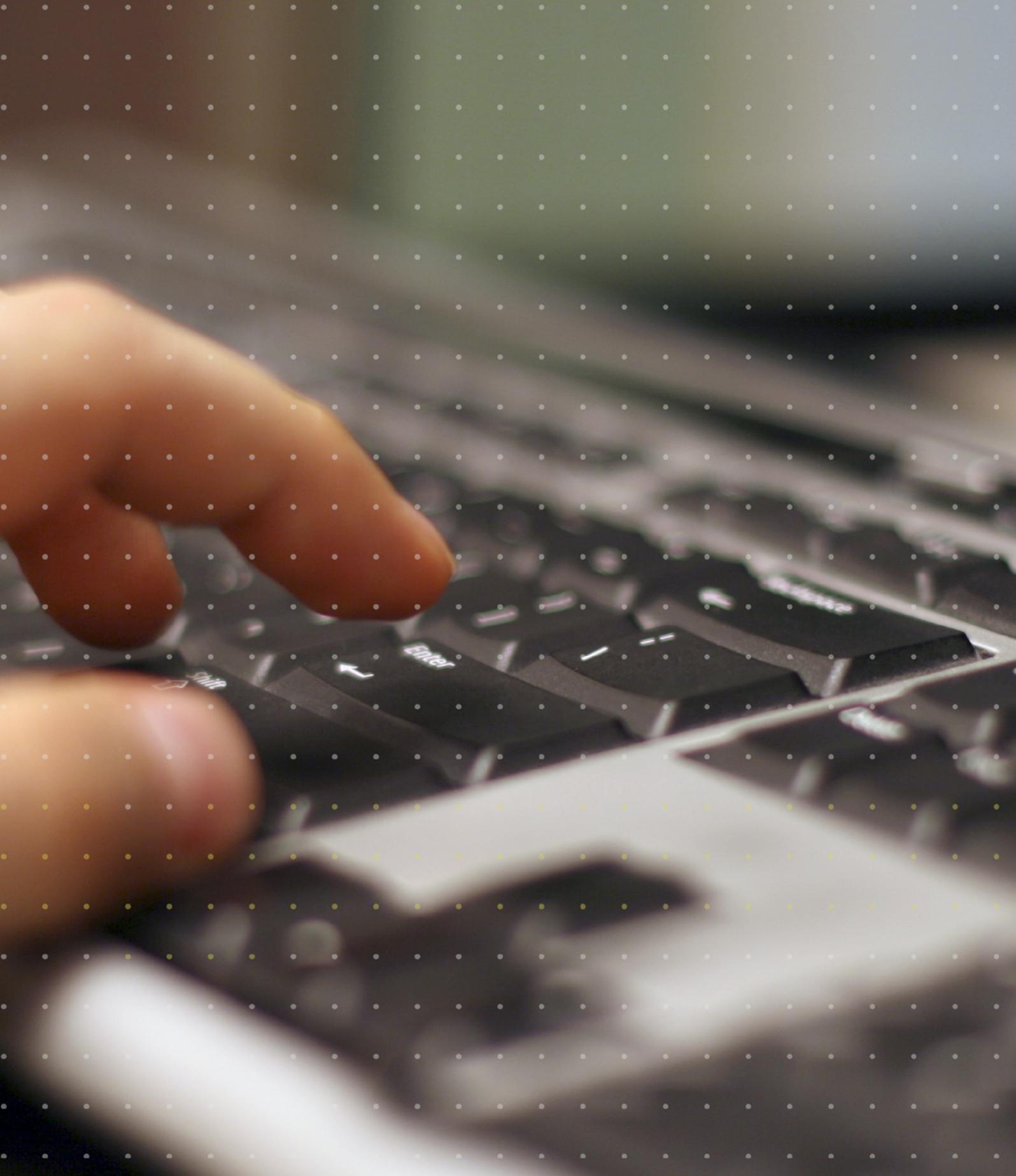
<a href="#">Instrução de Serviço n. 103, de 2 de outubro de 2015</a> Publicada no D.E.T.C. de 7 out. 2015	Dispõe sobre a Delegação às Unidades Administrativas deste Tribunal, dos despachos iniciais de Citação ou de Intimação para o exercício do primeiro contraditório e de diligências, e dá outras providências.
--	---

### 3.3 PORTARIAS SELECIONADAS

<a href="#">Portaria n. 897, de 22 de outubro de 2015</a> Publicada no D.E.T.C. de 26 out. 2015	Prorroga os prazos processuais neste Tribunal, com início ou término no dia 22 de outubro de 2015, para o primeiro dia útil subsequente.
<a href="#">Portaria n. 934, de 12 de novembro de 2015</a> Publicada no D.E.T.C. de 13 nov. 2015 Republicada no D.E.T.C. de 16 nov. 2015	Resolve para fins do disposto no artigo 156, § 1º, do Regimento Interno - TC, alterar a Portaria nº 662/2015, redistribuindo os segmentos da Administração Pública Estadual a serem fiscalizados pelas Inspetorias de Controle Externo no quadriênio 2015/2018, na forma do Anexo I.
<a href="#">Portaria n. 1018, de 18 de dezembro de 2015</a> Publicada no D.E.T.C. de 7 jan. 2015	Aprova, nos termos do artigo 16, inciso XXXIX, do Regimento Interno, o Calendário Oficial deste Tribunal de Contas para o exercício de 2016, em anexo, com a indicação das datas de suspensão de expediente, conforme feriados e recessos previstos.







# [ ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO ]

## PUBLICAÇÃO NA REVISTA DIGITAL DO TCE-PR

Através 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 (preferencialmente, no formato do programa Microsoft Word) para a Secretaria do Conselho Editorial do TCE-PR, aos cuidados de Caroline Lichtensztein: carolg@tce.pr.gov.br (Fone: 41-3350-1670/3054-7555).

### 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 atividades 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. As provas finais não serão enviadas aos 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 OUT/DEZ 2015

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

NÚMERO 14

PRAÇA NOSSA SENHORA DE SALETE S/Nº - CEP 80.530-910  
FONE: 3350-1616  
CURITIBA - PARANÁ - BRASIL

