

REVISTA DIGITAL DO TCEPR

DOUTRINA

As transferências voluntárias dos estados para a União: limites à interpretação da supremacia "virtual" e não-normativa da União em um federalismo cooperativo

A gramática das licitações sustentáveis no Brasil: instrumento indutor de nosso futuro comum

NOTICIÁRIO

Boletim de Jurisprudência traz resumo de decisões da corte

Órgãos estaduais têm orientação sobre contabilidade e envio de dados

Municípios devem comprovar matrícula de crianças de quatro anos

TCE orienta municípios sobre a contratação de artistas

Fiscalização em 2016 prioriza acesso a creche e gastos com hospitais

Publicadas instruções para prestação de contas municipal de 2015

TCE alerta municípios por despesas com pessoal

Pagamento de sanções atinge recorde histórico em 2015

Questionário avalia gestão de TI nas prefeituras

WWW.TCE.PR.GOV.BR

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
NÚMERO 15

JAN/FEV/MAR 2016

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 Saete, s/n – Centro Cívico - Curitiba – PR

Contato - Secretária do Conselho Editorial: CAROLINE GASPARIN

LICHTENSZTEJN (carolg@tce.pr.gov.br)

Tel. (41) 3350-1670/3054-7555

[SUMÁRIO

EDITORIAL.....	8
TCE NOTÍCIAS	13
Boletim de Jurisprudência traz resumo de decisões da corte	14
Órgãos estaduais têm orientação sobre contabilidade e envio de dados	15
Municípios devem comprovar matrícula de crianças de quatro anos	16
TCE orienta municípios sobre a contratação de artistas	19
Fiscalização em 2016 prioriza acesso a creche e gastos com hospitais.....	21
Publicadas instruções para prestação de contas municipal de 2015	22
TCE alerta municípios por despesas com pessoal	23
Pagamento de sanções atinge recorde histórico em 2015	25
Questionário avalia gestão de TI nas prefeituras.....	26
PERGUNTAS E RESPOSTAS	29
DOCTRINA	33
As transferências voluntárias dos estados para a União: limites à interpretação da supremacia "virtual" e não normativa da União em um federalismo cooperativo	34
CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de	
FÁCIO, Rafaella Nátaly	
A gramática das licitações sustentáveis no Brasil: instrumento indutor de nosso futuro comum	40
HIGINO NETO, Vicente	



JURISPRUDÊNCIA	75
ACÓRDÃOS	
Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina	76
Celebração de convênio - Cobrança de taxa de administração - Participação de servidor na execução do ajuste	
Câmara municipal	85
Contribuição para Associação de Câmaras	
Certidões de Regularidade Fiscal	91
Dispensa - Convênios sem repasse de valores	
Décimo terceiro salário	97
Ouvidor municipal - Cargo de caráter eletivo	
Horas extraordinárias	108
Servidores públicos efetivos e comissionados	
Jornada de trabalho	116
Alteração - Remuneração	
Período eleitoral	124
Transferência voluntária - Início de obra	
Servidor público - Vencimentos	130
Reajuste - Lei ordinária específica - Servidores do Poder Executivo e do Poder Legislativo	
Sociedade de Economia Mista - Extinção	145
Empregados - Realocação - Regime jurídico da contratação	
LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE	155
REVISTA DIGITAL DO TCE-PR - ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO	161

[EDITORIAL

Inaugurando mais um ano, apresentamos o 15º exemplar da Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, referente ao 1º trimestre de 2016.

Neste número, a Revista traz dois artigos.

O primeiro, de autoria de Rodrigo Pironti Aguirre de Castro, Mestre e Doutor em Direito Econômico, e Rafaella Nátaly Fácio, Acadêmica de Direito e pesquisadora no programa iniciação científica na Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da UFPR, trata sobre “as transferências voluntárias dos Estados para a União: limites à interpretação da supremacia ‘virtual’ e não normativa da União em um federalismo cooperativo”. Em linhas gerais, o trabalho concluiu que, mesmo nas transferências voluntárias de recursos estaduais para a União, a competência para o desempenho do controle externo será das Cortes de Contas Estaduais.

O segundo, redigido por Vicente Higino Neto, Doutor e Mestre em Direito, fala sobre “A gramática das licitações sustentáveis no Brasil: instrumento indutor de nosso futuro comum”. No entendimento do autor, “licitações sustentáveis representam a utilização de uma nova lente ou gramática de que



dispõe a Administração Pública brasileira para construir um futuro comum para a sociedade brasileira e planetária, adquirindo bens e serviços comprometidos com o desenvolvimento qualificado que se preocupa com os impactos positivos e negativos que esses bens e serviços podem gerar para a presente e futuras gerações, buscando o bem estar de cada pessoa humana”.

Na sessão de notícias, o periódico informa que, de fevereiro em diante, o Tribunal disponibilizou, em seu sítio eletrônico, um informativo bimestral com o resumo de importantes julgados e posicionamentos da Corte. Além de contemplar os primeiros resultados da fiscalização quanto à eficiência da despesa municipal com educação, a sessão também esclarece que, neste exercício, concentrando seus esforços fiscalizatórios na educação e na saúde (serviços públicos essenciais), o Tribunal priorizará o acesso às creches e os gastos com hospitais. Dentre outras questões, o noticiário aponta ainda que, em 2015, o Tribunal logrou um retorno de R\$ 9,35 milhões para o erário (116% a mais que o ano anterior).

Ademais, a Revista veicula alguns julgados recentes do Tribunal em temas como a exigência de certidão de regularidade fiscal quando o convênio

a ser firmado não exige trânsito de recursos públicos, o pagamento de 13º salário ao Ouvidor Municipal e de horas extras a servidores comissionados e efetivos, a realocação, na administração direta ou indireta, sob regime jurídico diverso, de servidores advindos de sociedade de economia mista extinta e, ainda, a realização de transferências voluntárias em período eleitoral na hipótese de obras não iniciadas.

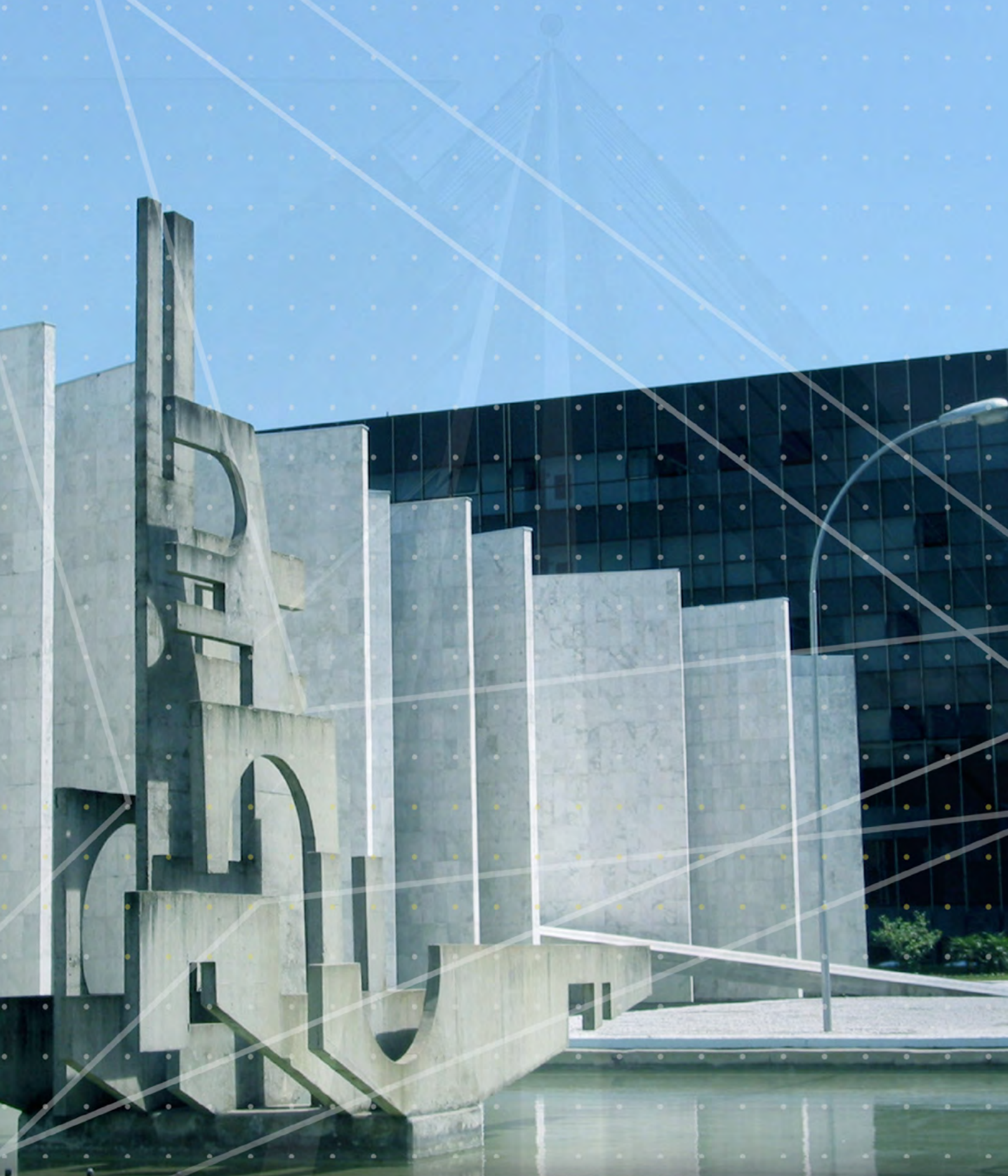
Reiterando nosso compromisso com a transparência, além de compilar alguns dos trabalhos realizados por esta Corte no último trimestre, a Revista traz um breve prognóstico das atividades que pretendemos implementar, tudo em função de uma administração pública de resultado.



IVAN LELIS BONILHA

Presidente





[TCE NOTÍCIAS]



TCE NOTÍCIAS

Boletim de Jurisprudência traz resumo de decisões da corte

O TCE lançou o *Boletim Informativo de Jurisprudência*. A primeira edição do informativo, que terá periodicidade bimestral, está disponível na internet (www.tce.pr.gov.br) desde o início de fevereiro. O boletim é elaborado pela Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca (DJB). Segundo o diretor da unidade, Maury Cequinel Junior, a finalidade é disponibilizar aos servidores da Casa e ao público externo o resumo de importantes julgados e o posicionamento do Tribunal sobre temas variados.

O documento traz um resumo das decisões com enfoque nas teses jurídicas e nos questionamentos analisados pelo TCE paranaense. “O boletim não

tem a finalidade de substituir a leitura dos acórdãos, mas de passar uma visão geral sobre o que foi decidido no processo, que pode ser consultado em *link* disponível no próprio informativo”, afirma a analista de controle Lígia Maria Hauer Rüppel, integrante da equipe que elabora o boletim.

O analista de controle André Isídio Martins, outro membro da equipe, explica que a ideia de informativos de jurisprudência integra um projeto nacional, de cooperação entre vários TCs, e o tema tem sido discutido nos JurisTCs, encontro anual que reúne servidores dos órgãos de controle externo brasileiros ligados à área da jurisprudência.

BOLETIM INFORMATIVO DE JURISPRUDÊNCIA

Publicação bimestral do TCE-PR

Órgãos estaduais têm orientação sobre contabilidade e envio de dados

O Pleno do TCE reforçou a orientação de que os órgãos da administração estadual devem melhorar sua gestão contábil e seguir as regras e os prazos do Sistema Estadual de Informações - Captação Eletrônica de Dados (SEI-CED).

Cinco entidades receberam a recomendação de que sua demonstração das variações patrimoniais seja elaborada conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCasp). Emitido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o MCasp busca adequar a contabilidade pública brasileira aos padrões internacionais vigentes. Outra recomendação é de que os ingressos fi-

nanceiros por transferências do Estado não constem mais do balanço orçamentário das entidades que recebem esses recursos.

Receberam essas recomendações quatro órgãos ligados à administração estadual (a Paraná Edificações, o Fundo Estadual para a Infância e a Adolescência, o Fundo Estadual de Assistência Social e a Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de União da Vitória, pertencente à Universidade Estadual do Paraná, Unespar), além do Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário. Outros 20 entes da administração estadual já haviam recebido as mesmas recomendações do Tribunal em julgamentos anteriores.



Conselho é do Pleno do TCE

Municípios devem comprovar matrícula de crianças de quatro anos

A partir deste ano, as 399 prefeituras paranaenses deverão informar ao TCE a demanda por vagas nas creches e pré-escolas do município. A exigência visa aferir o cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação, que determina a universalização, já em 2016, da pré-escola às crianças a partir dos quatro anos.

O ponto de partida para a análise é um conjunto de indicadores criado no âmbito do Programa de Implantação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal Paranaense (IEGM-PR). O trabalho vem sendo desenvolvido desde 2015 por técnicos do TCE, com base nos dados do ano anterior, o último com as informações já consolidadas.

Os primeiros dois indicadores criados têm como tema a educação. São o Índice de Eficácia da Educação Municipal e o Índice de Eficiência da Despesa Municipal em Educação 2014. No primeiro, os 399 municípios paranaenses foram avaliados em seis quesitos, segundo as metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei Federal nº 13.005/14) e do Plano Estadual de Educação 2015-2025 (Lei Estadual

18.492/15). Já o segundo índice – sobre a eficiência da despesa – comparou os resultados do índice da eficácia com o gasto municipal por aluno matriculado.

Eficácia da educação

No Índice de Eficácia da Educação Municipal, os quesitos avaliados foram: educação infantil (percentual de crianças com até 5 anos matriculadas na escola); adequação idade-série (percentual de alunos das séries iniciais do ensino fundamental com idade adequada àquelas séries); ensino integral (percentual de alunos que estudam em tempo integral); qualidade do ensino (nota das séries iniciais do ensino fundamental no Ideb); estrutura das escolas (percentual de estabelecimentos com estrutura física adequada) e formação de professores (percentual de docentes com nível superior).

De acordo com metas que deveriam ser obtidas [veja detalhes no quadro abaixo], os municípios receberam notas entre 0 e 1. Esse último número significa que o ente público atingiu as metas dos planos nacional e estadual de Educação.



Ponto de partida é um conjunto de indicadores criado no âmbito do Programa de Implantação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal Paranaense, desenvolvido desde 2015 por técnicos do TCE

O município paranaense mais bem colocado no estudo foi Bom Jesus do Sul (índice geral de 0,984 na média dos seis subíndices), seguido de Ourizona (0,956) e Chopinzinho (0,917). Dos municípios mais populosos do Estado, apenas Maringá (0,894) figura na lista dos dez mais bem posicionados no ranking. Os municípios com pior desempenho no índice de eficácia foram Guaraqueçaba (última posição na lista das 399 administrações municipais, com índice 0,446), Inácio Martins (0,465) e Doutor Ulysses (0,480).

Eficiência da despesa

Para obter o Índice de Eficiência da Despesa Municipal em Edu-

cação 2014, os técnicos do TCE-PR confrontaram o índice de eficácia com a despesa por aluno naquele ano. Esse levantamento levou em conta o investimento por aluno realizado por 388 municípios do Estado – 11 foram excluídos da amostra porque não haviam enviado, até fevereiro deste ano, os dados consolidados de 2014.

O índice de eficiência foi calculado a partir da comparação do índice de eficácia municipal com a despesa corrente liquidada por aluno. A comparação utilizou a “análise envoltória de dados”, técnica matemática empregada na engenharia da produção e nas ciências econômicas

para estimar a eficiência de unidades produtivas e do gasto público. A comparação resulta em um índice, que varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, mais eficiente tende a ser a unidade avaliada.

Nesse ranking da eficiência da despesa, a liderança coube ao município de Paraíso do Norte (índice 1,000), seguido por Ivaiporã (0,952) e Sarandi (0,933). Nas três últimas posições ficaram Porto Barreiro (0,332), Guaporema (0,319) e Itaipulândia (0,314).

Paraíso do Norte foi considerado o município mais eficiente neste índice porque, gastando R\$ 4.398,31 por aluno em 2014, conseguiu alcan-

çar 90,2% das metas dos planos nacional e estadual de Educação. Com isso, o município da região Noroeste atingiu o melhor “custo-benefício” na comparação entre gasto e cumprimento de metas.

A conclusão do estudo é de que a aplicação de um grande volume de recursos em educação não impacta, necessariamente, no atingimento das metas dos dois planos de educação. O principal exemplo apontado pelo estudo do TCE-PR é Itaipulândia. Com a maior despesa por aluno em 2014 entre os 388 avaliados (R\$ 11.834,93), esse município da região Oeste obteve, contraditoriamente, o menor índice de eficiência do gasto. Atingiu, em média, apenas 76,1% das metas.

ÍNDICE DE EFICÁCIA DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL			
Subíndices	Descrição	Resultado a ser atingido	Previsão Legal (*)
Educação Infantil	% de crianças com 0 a 5 anos matriculadas na escola.	65%	Meta 1
Adequação Idade-Série	% de alunos das séries iniciais do ensino fundamental com idade adequada à série.	95%	Meta 2
Ensino Integral	% de alunos que estudam em tempo integral.	25% - 60%	Meta 6
Qualidade do Ensino	Nota das séries iniciais do ensino fundamental no IDEB.	6,0 – 6,5	Meta 7
Estrutura das escolas	% de escolas com estrutura física adequada.	100%	Estratégias 7.16-20
Formação dos Professores	% de professores com formação em nível superior.	100%	Meta 16

* As metas são do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei Federal nº. 13.005/2014) e do Plano Estadual de Educação 2015-2025 (Lei Estadual nº. 18.492/2015).

Observação: Com exceção do subíndice de educação infantil, todos os demais se referem aos anos iniciais do ensino fundamental na modalidade regular da rede municipal de ensino.

Posição	Município	i-Educação	i-Infantil	i-Adequação	i-Integral	i-Qualidade	i-Estrutura	i-Professor
1	Bom Jesus do Sul	0,984	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,905
2	Ourizona	0,956	1,000	0,949	1,000	0,785	1,000	1,000
3	Chopininho	0,917	0,997	1,000	0,946	0,938	0,795	0,824
4	Realeza	0,915	1,000	1,000	0,969	1,000	0,750	0,772
5	São Jorge do Patrocínio	0,909	1,000	0,995	0,628	0,892	1,000	0,938
6	Porecatu	0,907	0,965	1,000	1,000	0,892	0,667	0,920
7	Paraíso do Norte	0,902	1,000	0,941	0,623	0,846	1,000	1,000
8	Cafeara	0,900	1,000	0,914	1,000	0,846	1,000	0,643
9	Cruzeiro do Oeste	0,895	1,000	0,996	0,845	0,938	0,875	0,714
10	Maringá	0,894	1,000	0,984	0,436	1,000	0,958	0,985
390	Itaperuçu	0,533	0,617	0,848	0,310	0,723	0,250	0,447
391	Imbituva	0,528	0,566	0,924	0,000	0,785	0,125	0,766
392	Cândido de Abreu	0,526	0,425	0,938	0,014	0,969	0,063	0,746
393	Antonina	0,526	0,504	0,872	0,001	0,631	0,475	0,671
394	Tunas do Paraná	0,520	0,609	0,859	0,000	0,615	0,125	0,909
395	Laranjal	0,518	0,432	0,863	0,005	0,738	0,100	0,971
396	Bocaiúva do Sul	0,486	0,620	0,778	0,006	0,800	0,068	0,643
397	Doutor Ulysses	0,480	0,336	0,958	0,006	0,738	0,016	0,824
398	Inácio Martins	0,465	0,503	0,938	0,002	0,692	0,146	0,510
399	Guaraqueçaba	0,446	0,495	0,868	0,003	0,723	0,022	0,564

TCE orienta municípios sobre a contratação de artistas

Ao julgar três processos de tomada de contas extraordinária, a Primeira Câmara de Julgamentos do TCE orientou os municípios de Novo Itacolomi e Santa Fé (ambos na região Norte) que respeitem as regras da Lei nº 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos – ao contratar artistas para a realização de shows. O Município de Faxinal (região Central) teve a contratação da dupla Pedro Henrique e Fernando julgada irregular, pois não foi justificada a inexigibilidade de licitação e não foi informado o valor pago pelo show.

Em função da desaprovação em Faxinal, o prefeito, Adilson José

Silva Lino (gestão 2013-2016), e o procurador-jurídico do município, Kleber Stocco, foram multados, cada um, em 30 vezes o valor da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná (UPF-PR). Em março, a UPF-PR tem o valor de R\$ 90,75 e, portanto, a multa totaliza R\$ 2.722,50.

As tomadas de contas extraordinárias foram instauradas nos três municípios em função das comunicações de irregularidade encaminhadas pela Diretoria de Contas Municipais (DCM) do TCE. As irregularidades foram apontadas pelo Procedimento de Acompanhamento Remoto (Proar) do Tribunal.



Sugestões foram emitidas pela Primeira Câmara de julgamentos

Astomadas de contas apuraram a regularidade das contratações, por inexigibilidade de licitação, das duplas Paullo e Paulino, por Novo Itacolomi; João Antônio e Rafael, por Santa Fé; e Rio Negro e Solimões e Pedro Henrique e Fernando, por Faxinal. Todas elas foram intermediadas por terceiros que teriam o direito de exclusividade da comercialização dos shows cedido pelos empresários dos artistas.

O inciso III do artigo nº 25 Lei nº 8.666/93 estabelece que é inexigível a licitação para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. Os incisos II e III do artigo nº 26 dessa mesma lei dis-

põem que o processo de inexigibilidade deve ser instruído com a razão da escolha do fornecedor ou executante do serviço e com a justificativa do preço pago.

Os relatores dos processos, conselheiros Artagão de Mattos Leão e Durval Amaral, orientaram os municípios a realizar a contratação direta, ou por meio de empresário exclusivo, de artistas consagrados, evitando a contratação por intermédio de terceiros. Outra orientação é de que seja justificada a escolha dos profissionais e o valor pago a eles. Durval Amaral ainda lembrou que a consagração dos artistas pode levar em conta o contexto, o gosto local e o tipo de evento para o qual foram contratados.

Fiscalização em 2016 prioriza acesso a creche e gastos com hospitais

Ao longo de 2016, o Tribunal de Contas do Estado vai concentrar suas atividades de fiscalização em duas áreas essenciais do serviço público: educação e saúde. Na primeira, a prioridade é comprovar se os municípios cumpriram a obrigatoriedade de ofertar acesso universal à pré-escola às crianças a partir dos quatro anos. Em relação à saúde, o objetivo é verificar se o dinheiro público repassado a hospitais resulta em bom atendimento à população.

A meta está detalhada no Plano Anual de Fiscalização (PAF) 2016. Além de saúde e educação, a fiscali-

zação atingirá outras áreas: despesa com pessoal (remuneração de médicos e regimes de previdência municipal), governança em tecnologia da informação e financiamentos obtidos de organismos internacionais.

Técnicos do Tribunal farão inspeções pessoalmente em 100 municípios – número que representa um quarto das 399 prefeituras paranaenses. Nessa perspectiva, todos os municípios paranaenses serão contemplados no prazo de quatro anos. Os nomes dos municípios fiscalizados em 2016 não serão divulgados previamente, para não comprometer a fiscalização.



Prioridade é comprovar se os municípios cumpriram a obrigatoriedade de ofertar acesso universal à pré-escola às crianças a partir dos quatro anos

A fiscalização dos órgãos da administração estadual continuará sendo executada pelas Inspetorias de Controle Externo (ICEs) do Tribunal.

“Malha fina” e auditorias

A elaboração e a execução do PAF 2016 estão sendo gerenciadas pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF). Essa unidade segue o modelo de gerenciamento unificado do controle externo já adotado, com sucesso, pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelos TCEs de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Pernambuco.

“O gerenciamento superior contribui para a padronização dos procedimentos de controle e processos de trabalho, simplificando a burocracia”, defende a coordenadora-geral de fiscalização, Bárbara Gonçalves Marcelino Pereira.

O trabalho será executado em quatro níveis: análise automatizada com base nas disposições legais; fiscalização de itens selecionados pelo sistema de “malha fina”; auditorias *in loco* integradas e executadas por equipes multidisciplinares; e atuação preventiva, por meio de treinamentos aos órgãos fiscalizados, com base nos dados estatísticos e indicadores gerados nos três níveis anteriores.

Publicadas instruções para prestação de contas municipal de 2015

O TCE publicou, na edição nº 1.299 do *Diário Eletrônico*, a Instrução Normativa (IN) nº 114. Ela estabelece os responsáveis, a forma e composição das prestações de contas anuais (PCAs) dos poderes Executivo e Legislativo dos municípios, bem como das entidades da administração indireta.

A IN apresenta as informações e documentos a serem apresentados pelos órgãos e entidades municipais em relação ao exercício de 2015, para que as contas sejam analisadas de acordo com o estabelecido na IN nº 108. Essa normativa trouxe inovações no escopo das PCAs municipais com o objetivo de racionalizar a análise realizada pelo Tribunal e aumentar sua eficiência.

Segundo a IN 108, o prefeito responderá pelos atos de governo, que são de sua competência direta, incluindo os investimentos mínimos em educação e saúde estabelecidos pela Constituição Federal. Já os atos de gestão serão alvo de monitoramento e fiscalização permanentes, à parte da prestação de contas anual (PCA) do chefe do Poder Executivo municipal.

Portanto, as PCAs municipais já podem ser preparadas conforme as orientações da IN nº 114, que está disponível no portal do TCE na internet (www.tce.pr.gov.br).

O prazo para prestar contas ao Tribunal é até o dia 31 de março, exceto para os gestores dos consórcios, sociedades de economias mista, empresas públicas e fundações públicas de direito privado, cujo prazo é 30 de abril.



Prazo final para apresentar balanço ao TCE é 31 de março

TCE alerta municípios por despesas com pessoal

O TCE expediu alerta aos municípios de Lunardelli, Mauá da Serra e Porto Amazonas pela extrapolação de 95% do limite de 54% da receita

corrente líquida (RCL) com despesas de pessoal no primeiro semestre de 2015. Portanto, os respectivos Executivos municipais estão sujeitos às

vedações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Os municípios de Cambira e Fênix também foram alertados por terem excedido o limite em 2014 e em 2015, respectivamente.

A LRF estabelece (artigo 20, III, "a" e "b") o teto de 54% da RCL para os gastos com pessoal do poder Executivo municipal.

Aos Executivos municipais de Lunardelli (região Central), Mauá da Serra (Norte) e Porto Amazonas (Centro-Sul), que gastaram 53,08%, 51,32% e 53,59% da RCL com despesas de pessoal, respectivamente, é vedado (parágrafo único do artigo 22 da LRF): concessão de vantagens, aumentos, reajuste ou adequações de

remuneração a qualquer título; criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal, ressalvada reposição de aposentadoria ou falecimento de servidores nas áreas de educação, saúde e segurança; e contratação de hora extra, ressalvadas exceções constitucionais.

Os municípios de Cambira (Norte) e Fênix (Centro-Oeste) gastaram 56,2% e 54,4%, da RCL, respectivamente, com despesas de pessoal. Como ultrapassaram o limite em 100%, eles devem reduzir os gastos com pessoal, conforme determina a Constituição Federal.



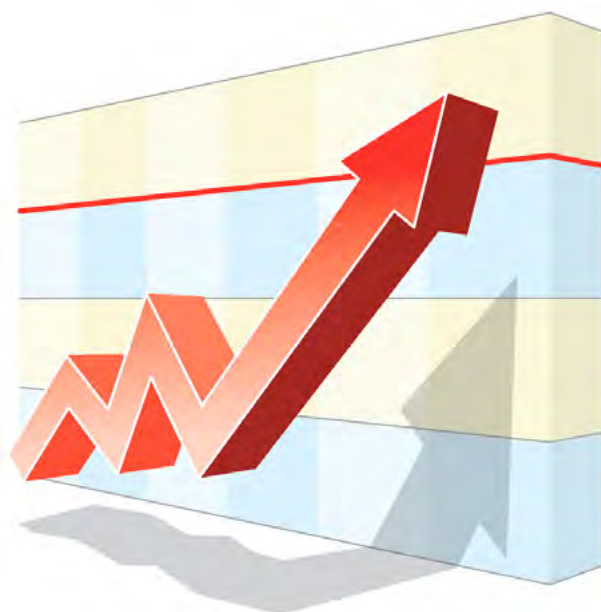
Pagamento de sanções atinge recorde histórico em 2015

O volume de dinheiro que retornou aos cofres públicos decorrente de sanções aplicadas pelo TCE atingiu cerca de R\$ 9,35 milhões no ano de 2015. Recorde histórico, o montante representa um crescimento de 116% sobre o ano anterior, que somou recolhimento de R\$ 4,35 milhões, e de quase 1.191% sobre o ano de 2006, quando o levantamento passou a ser feito.

Apurados pela Diretoria de Execuções (DEX), os números se referem às determinações do Pleno, Primeira e Segunda Câmaras impondo devolução de dinheiro mal empregado pelos gestores municipais ou estaduais e também por entidades privadas que utilizam recursos públicos. Também

entram no cálculo as multas administrativas aplicadas pelo Tribunal com base em sua Lei Orgânica (Lei Complementar Estadual nº 113/2005).

Segundo o presidente Ivan Bonilha, o aumento dos valores recolhidos é resultado das ações e medidas administrativas adotadas pelo TCE nos últimos anos. Entre essas medidas se destacam a disponibilização na internet do Cadastro de Inadimplentes (Cadin); o envio das guias para recolhimentos aos penalizados, facilitando em muito o pagamento das sanções; e a disponibilização de Certidão de Pendências aos jurisdicionados, que evidencia, de forma clara, quais as sanções ainda estão em aberto.



Volume de dinheiro que retornou aos cofres públicos foi de R\$ 9,35 milhões

Certidão

O diretor de Execuções do TCE-PR, Marcelo Lopes, também destaca a disponibilização de uma Certidão do Tribunal de Contas em que constam todas as sanções, inclusive as pecuniárias, que o jurisdicionado tem junto ao órgão de controle. Outro ganho com a implantação dessa certidão foi a rapidez na consulta, com a disponibilização *online*, na internet, que reduziu em cerca de 1.000 processos instaurados em um ano para a obtenção dessa informação.

Também foi implantada na rotina de trabalho dos analistas da

DEX a verificação de todos os recolhimentos efetivados à Secretaria de Estado da Fazenda. Antes, esses recursos só eram processados como recolhimento quando informado pelo penalizado, por meio do processo eletrônico.

Além disso, o TCE-PR implantou diversas ferramentas que facilitam o acompanhamento e a cobrança das sanções que impõe. Entre elas estão: a divulgação de uma agenda de obrigações, que inclui relação de créditos a serem cobrados, débitos a serem pagos e determinações; e sistemas de consulta de pendências para pessoa física.

Questionário avalia gestão de TI nas prefeituras

O TCE enviou às 399 prefeituras do Paraná um questionário com o objetivo de avaliar a governança na área de Tecnologia da Informação. A proposta é fazer um diagnóstico que permitirá a formulação de ações de melhoria no planejamento em TI por parte dos entes municipais.

A participação de todos os municípios é fundamental, considera André Luiz Fernandes, diretor de

Informações Estratégicas do TCE, unidade responsável pelo estudo. “As informações repassadas pelas prefeituras não serão divulgadas individualmente, apenas de forma consolidada”, explica. O *link* que permitirá acesso ao questionário será encaminhado eletronicamente às prefeituras. O prazo para resposta, de 30 dias, se estenderá de 29 de fevereiro a 28 de março.

A adoção da governança em TI assegura ao ente público a correta aplicação de recursos, promove a proteção de informações críticas e contribui para que as organizações atinjam seus objetivos institucionais, oferecendo melhores serviços ao cidadão. Trata-se de um tema cada vez mais relevante, à medida que a adoção de ferramentas eletrônicas aumenta no setor público.

A necessidade de averiguar a governança em TI entre os municí-

pios surgiu a partir de uma fiscalização do TCE realizada em 2015 sobre as terceirizações no setor. O trabalho envolveu, também, as áreas jurídica e contábil. Uma das constatações é que os serviços de tecnologia da informação nos municípios devem passar por aperfeiçoamento no tocante à gestão. O estudo apontou ausência de planejamento estratégico institucional, deficiências na estrutura de pessoal e no tratamento adequado das informações inerentes à confidencialidade, integridade e disponibilidade.



Governança em TI assegura ao ente público a correta aplicação de recursos, entre outros benefícios





[PERGUNTAS E RESPOSTAS]

PERGUNTAS E RESPOSTAS

É possível municípios firmarem convênio entre si visando à prestação de serviços de iluminação pública, com um município executor centralizando as atividades de arrecadação e de contratação de prestadores de serviços?

Conforme Consulta com Força Normativa constante no Acórdão nº 4472/14, não é possível que o Município firme com outros Municípios vizinhos convênio visando à prestação de serviços de iluminação pública, mediante o qual, o Município executor centraliza a arrecadação dos repasses de verbas dos demais entes locais (arrecadados por meio da CIP/COSIP), licita e contrata empresa terceirizada para prestação do serviço ficando responsável por toda a iluminação dos Municípios Convenientes, eis que, a elaboração do instrumento implicaria delegação de competência sem fundamentação legal, devendo utilizar ferramental jurídico adequado, sendo que no ordenamento jurídico pátrio, somente a figura do consórcio público foi regulamentada, nos termos da Lei Federal 11.107/05, a qual dispõe sobre as normas gerais para o sua constituição e funcionamento.

A Administração Pública pode admitir servidores de forma temporária? Qual é o modo correto de fazê-lo?

A Administração Pública pode contratar servidores por tempo determinado, desde que para atender necessidade temporária de excepcional interesse público. A única forma de admissão temporária prevista constitucionalmente é a disposta no artigo 37, IX, da Constituição Federal, que exige expressa previsão legal para a contratação temporária, sendo que a contratação deverá ser precedida de teste seletivo.





[DOUTRINA]

AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DOS ESTADOS PARA A UNIÃO: LIMITES À INTERPRETAÇÃO DA SUPREMACIA "VIRTUAL" E NÃO NORMATIVA DA UNIÃO EM UM FEDERALISMO COOPERATIVO



CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de¹

Mestre e Doutor em Direito Econômico – PUCPR
Professor da Graduação e Pós-Graduação – UP

O artigo 23 da Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a competência concorrente para inúmeras matérias entre os entes federados e, ao fazê-lo, institui o federalismo cooperativo no país, deixando a cargo de leis complementares a edição de normas de cooperação entre União, Distrito Federal, Estados e Municípios.

A mesma Carta Constitucional atribuiu à União o papel de planejamento, organização e financiamento das consecuições constitucionais. Este protagonismo, porém, não desafiou o cooperativismo, mas contribuiu essencialmente para seu desenvolvimento e subsistência, pois é fundamental a obtenção de resultados uniformizadores, ainda que mediante a participação de diferentes entes, haja vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar comum em âmbito nacional, mencionado no parágrafo único do artigo 23.

O protagonismo da União, somado à sua capacidade econômica superior em relação aos demais entes, fez parecer – ao menos durante os primeiros anos de vigência da nova ordem constitucional – que esta ocuparia um papel norteador de coordenação e elaboração de diretrizes relativas às competências materiais comuns, o que, de fato, não ocorreu.

¹ Contato: pironti@pirontiadogados.com



FÁCIO, Rafaella Nátaly²

Acadêmica de Direito e pesquisadora no programa Iniciação Científica na Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (IC-PRPPG) da UFPR

O denominado processo de descentralização por ausência resultou na transferência não planejada e descoordenada de encargos aos Estados e Municípios, sabotando a efetividade do modelo de cooperativismo e com variados reflexos no federalismo brasileiro, a exemplo do julgamento que adiante será analisado.

Em razão do disposto no artigo 23 da Constituição, o artigo 25 da Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal) definiu as chamadas transferências voluntárias que podem ocorrer entre o poder público e entidades privadas do terceiro setor ou entre entes federativos.

Um importante instrumento de transferência voluntária no contexto de federalismo cooperativo é o denominado convênio, pois é utilizado para execução descentralizada de Plano de Trabalho a cargo de órgão ou entidade da Administração Pública com vistas à realização de objetivos comuns entre seus partícipes.

Note-se, portanto, que algumas importantes premissas já estão balizadas nestas breves linhas introdutórias, quais sejam, as de que no federalismo cooperativo não existe supremacia da União e/ou coordenação vinculantes

² Contato: rafaellafacio@pirontiadogados.com

desta em relação aos demais entes e, ainda, de que o convênio é um importante meio de instrumentalização desta atividade cooperativa, principalmente no que concerne às denominadas transferências voluntárias.

Tais transferências voluntárias, por própria dicção constitucional, são de análise compulsória pelos Órgãos de Controle Externo.

É o que dispõe o artigo 71 da Constituição da República:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer **recursos repassados pela União** mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

E de forma simétrica, o que dispõe a Constituição do Estado do Paraná:

Art. 74. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembléia Legislativa, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

V - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado a Municípios mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

Fica claro que o constituinte, ao legislar sobre o controle externo das chamadas transferências voluntárias, não se preocupou em dispor sobre as situações em que o Estado repassa recursos à União. Talvez porque tenha quisto que a União assumisse o papel de coordenação tão fundamental ao modelo de cooperativismo, talvez porque sequer exista no Brasil um imaginário de descentralização vertical³.

Neste contexto, relevante a análise do julgado do Tribunal Federal da 4ª Região – TRF4 - acerca do tema, que levaram as discussões sobre o federalismo para além das tradicionais pautas fiscais e tributárias.

3 HACHEM, Daniel; GABARDO, Emerson. **Federalismo, comparação e inovação**. Disponível em: <<http://www.ninc.com.br/blog/2011/12/federalismo-comparacao-e-inovacao/>>. Acesso em 17 fev. 2016.

Trata-se de Mandado de Segurança impetrado pela Universidade Federal do Paraná – UFPR - contra ato do Presidente do Tribunal de Contas do Paraná, que julgou irregulares as contas prestadas pela autarquia federal por verbas a ela repassadas pelo governo estadual.

Explica-se:

No ano de 2008, o Governo do Estado do Paraná firmou, por meio da Secretaria Estadual de Tecnologia e Ensino Superior – SETI - um convênio de transferência voluntária de verbas à UFPR, tendo por objeto o desenvolvimento de técnica de cultivo de células mesenquimais da medula óssea, mediante o desenvolvimento de atividades previstas em plano de trabalho anexado à avença.

Em razão da natureza da avença e do repasse, a Corte de Contas Estadual, por intermédio do acórdão 240191/10, da lavra do Conselheiro Nestor Baptista, achou-se competente para fiscalizar os trabalhos da autarquia federal, pois não houve envolvimento de recursos federais, mas tão somente estaduais. Parece razoável que, havendo somente recursos estaduais, num contexto de federalismo onde o protagonismo da União jamais significou sua sobreposição hierárquica, que o controle coubesse ao Tribunal de Contas do Estado, em razão da origem da verba e o interesse do ente repassador em vê-la corretamente aplicada.

Não foi o que entendeu, no entanto, o acórdão exarado pelo TRF4. Nos termos do voto vencedor do relator, que reproduziu parecer ministerial:

A origem das verbas repassadas serve para fincar a competência dos órgãos de controle na generalidade dos casos. Mas, por suas peculiaridades, tal critério se mostra insuficiente para solver a presente controvérsia.

[...]

As consequências de um julgamento das contas de autarquia federal prestadas ao órgão descontrolado estadual apresentam potencialidade de interferir nas atividades desenvolvidas por aquela.

É dentro dessa perspectiva, das restrições que podem advir de um pronunciamento local, que a apreciação de contas de autarquias federais deve ser realizada pelo Tribunal de Contas da União, mesmo quando o ente passador dos recursos seja o Estado ou o Município. A Constituição da República, embora não contenha regra expressa, deixa-nos uma orientação muito clara sobre como proceder em casos como o dos autos: a julgar pela maneira como o próprio aparelho judiciário brasileiro está estruturado, é lícito concluir que

o impasse resolve-se em favor do “governo do todo”, no qual se compreende, inclusive, o Estado do Paraná.

É dizer, noutros termos, que ao Tribunal de Contas da União incumbe julgar as contas da Universidade Federal do Paraná referente ao Convênio n.º 44/08, firmado com a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Paraná, em que pese a procedência estadual das verbas.

Defender a incompetência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná com fundamento no receio de que o julgamento das contas de autarquia federal por uma Corte de Contas estadual possa interferir nas atividades daquela é, em última análise, uma leitura equivocada do arranjo federativo brasileiro.

No âmbito de uma federação em que cada ente detém autonomia e sua própria corte de contas para controle de suas verbas, subverter a lógica do critério da origem dos recursos pura e simplesmente pela presença da União no impasse parece inadequado em nosso modelo cooperativo, com o agravante da já mencionada descentralização descoordenada.

Não obstante todas as peculiaridades históricas e a ausência de um imaginário nacional acerca de nossa federação, não é possível utilizar-se da lógica de sobreposição hierárquica dos entes no presente caso, pois não se trata de hipótese em que figura o chamado interesse da União, mas somente do controle de aplicação de verbas pelo ente repassador.

Da mesma forma, não se sustenta o receio da subversão do “governo do todo” ao governo das partes. A questão sobre a competência para fiscalizar a execução de convênios ser determinada pela origem dos recursos pelo ente repassador não implica na discussão acerca de representatividade.

Se entendermos desta forma, os convênios firmados entre diferentes Estados também estariam sujeitos ao controle do Tribunal de Contas da União, mesmo que haja apenas um ente repassador, em suposta homenagem à tutela do “bem comum”, por envolver mais de um ente federado.

É igualmente equivocado o argumento de que o “arranjo do judiciário” é um elemento elucidador para a questão, mencionando a solução ampliativa das ações cíveis originárias do Supremo Tribunal Federal para resolução de impas-

ses federativos. Talvez tenha passado de forma despercebida que os órgãos de controle externo não guardam simetria direta com os órgãos do Poder Judiciário.

O acórdão que anulou o julgamento feito pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná parece ter sido fundamentado em falsa premissa, ignorando-se que a República Brasileira é também federativa, e que apesar da organização dos entes ter ocorrido de forma descoordenada, vivemos num contexto de descentralização em que os estados assumem papéis que pareciam – mas nunca foram – exclusivos da União.

Ainda neste contexto, de acordo com o parecer ministerial que substanciou o voto vencedor, a Constituição de fato não contém regra expressa à qual o presente caso possa se subsumir, mas deixou-nos uma orientação clara de como proceder: não é com fundamento no mal interpretado e já subvertido papel de protagonismo da União, mas pura e simplesmente no artigo inaugural da Constituição de 1988 que fez do Brasil uma federação.

Diante disto, não parece haver outra conclusão possível, senão aquela que reconhece – em casos análogos ao apresentado – o Tribunal de Contas do Estado como órgão competente para o controle externo dos recursos repassados pelo ente estadual, a título de transferências voluntárias.

REFERÊNCIAS

- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **Convênios e outros instrumentos de “administração pública consensual” na gestão pública do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

A GRAMÁTICA DAS LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS NO BRASIL: INSTRUMENTO INDUTOR DE NOSSO FUTURO COMUM



HIGINO NETO, Vicente¹

Doutor e Mestre em Direito – PUCPR
Especialista em Direito Constitucional - ABDCONST
Especialista em Direito Contemporâneo, Direito Tributário, Direito Processual Civil, Direito Privado e Direito Tributário - IBEJ

RESUMO

O sistema jurídico brasileiro dispõe de uma nova lente ou gramática para adquirir bens e serviços comprometidos com a qualidade de vida da presente e das futuras gerações, mas a Administração Pública brasileira ainda não se deu conta dos inúmeros instrumentos de que dispõe para construir um futuro comum para o Brasil e para a sociedade planetária. A função promocional do direito e socioambiental da licitação, o poder indutor e regulador da atividade econômica e o enorme poder de compra do Estado devem ser utilizados para transformar a qualidade e eficiência do que se compra, sepultando a ditadura do menor preço.

1 INTRODUÇÃO

Busca o presente artigo apresentar os contornos de como o Estado e a Administração Pública brasileira podem e devem passar a adquirir bens e serviços comprometidos com o desenvolvimento sustentável, ora utilizando o papel de indutor da atividade econômica, ora o de regulador, ora o de potencial consumidor, utilizando seu enorme poder de compra.

Buscar-se-á compreender do que trata a sustentabilidade e como ela resulta numa guinada copernicana, instituidora de uma nova lente ou gramática



na forma de agir de todos os atores da República Federativa do Brasil (cidadãos, organizações sociais, Estado, Administração Pública, etc).

Examinar-se-á vasta base legal já existente, que exige que o gestor público passe a inserir nos editais de licitação requisitos/critérios que os bens e serviços devem oferecer para que atenda à função social que a sustentabilidade representa para o novo contrato administrativo, especialmente com a qualidade dos bens e serviços e com seus impactos no meio ambiente, mitigando a ditadura do menor preço ainda vigente no Brasil.

Traçar-se-ão os marcos do percurso ressignificante que o Regime das Contratações Diferenciadas – RDC instituiu no Brasil e que já vem provocando enormes impactos na Lei nº 8.666/93, exigindo que o Estado Brasileiro passe a tratar as compras públicas sob a lente da qualidade, da eficiência, da vantajosidade ambiental, da dimensão social (benefícios) que tais aquisições proporcionarão ao povo brasileiro.

2 COMPREENDENDO A SUSTENTABILIDADE E A FUNÇÃO DE FOMENTO À ATIVIDADE ECONÔMICA ATRIBUÍDA PELA CONSTITUIÇÃO AO ESTADO BRASILEIRO

A sustentabilidade é o tema do milênio e representa a consciência individual e coletiva de que os bens naturais são escassos e que devemos geri-los com responsabilidade e competência para que não os esgotemos, continuemos a nos desenvolver com qualidade de vida e não comprometamos a vida das gerações futuras.

Já é bastante conhecido o conceito de sustentabilidade, como aquele *desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atender às próprias necessidades*².

O tema da sustentabilidade é uma dimensão político-normativa multidimensional que vem sendo incorporada e irradiada para inúmeras áreas, inclusive no estabelecimento de políticas públicas.

Nessa perspectiva, os seres humanos precisam reexaminar sua própria evolução cultural e biológica como um *continuum*. As sociedades precisam

2 **Relatório Brundtland** é o documento intitulado **Nosso Futuro Comum** (Our Common Future), publicado em **1987**. Neste documento o **desenvolvimento sustentável** é concebido como: “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. O Relatório, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, faz parte de uma série de iniciativas, anteriores à **Agenda 21**, às quais reafirmam uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, e que ressaltam os riscos do uso excessivo dos **recursos naturais** sem considerar a capacidade de suporte dos **ecossistemas**. O relatório aponta para a incompatibilidade entre **desenvolvimento sustentável** e os padrões de produção e consumo vigentes. No início da década de **1980**, a **ONU** retomou o debate das questões ambientais. Indicada pela entidade, a primeira-ministra da **Noruega**, **Gro Harlem Brundtland**, chefiou a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, para estudar o assunto. O documento final desses estudos chamou-se **Nosso Futuro Comum**, também conhecido como Relatório Brundtland. Apresentado em 1987, propõe o desenvolvimento sustentável, que é “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades”. Fica muito claro, nessa nova visão das relações homem-meio ambiente, que não existe apenas um limite mínimo para o bem-estar da sociedade; há também um limite máximo para a utilização dos recursos naturais, de modo que sejam preservados. Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Relat%C3%B3rio_Brundtland>. Acesso em: 4 fev. 2016.

estender esses conceitos à democracia política, à equidade social, à eficiência econômica, à preservação ambiental e à diversidade cultural.

Ao pensarmos em sustentabilidade, está implícita uma justiça socioambiental, formando um vínculo indissociável entre a questão social, a natureza e todos os seres vivos, exigindo que abdicuemos da visão antropocêntrica, segundo a qual o homem pensava ser o centro do universo.

Propõe Henderson³ uma mudança paradigmática nos padrões de sustentabilidade para incluir as interações humanas com soma diferente de zero, incorporando a teoria dos jogos (ganha-ganha) e a evolução da cooperação humana. Segundo ela, a teoria dos jogos constitui uma diretriz mais útil do que a atualmente existente e predominante na economia, que enfatiza a competição.

Destaca Henderson que, à medida que os nichos ecológicos e sociais vão sendo preenchidos, começam a falhar as estratégias competitivas ganha-perde, que eram e ainda continuam sendo praticados para densidades populacionais mais baixas e ambientes inexplorados.

Defende ainda um mercado ético, que se preocupa com um futuro mais saudável e uma compreensão mais aprofundada das responsabilidades sociais e ecológicas, especialmente com uma economia produtiva que coexista em harmonia com a Terra e com o bem-estar social⁴.

Temas fundamentais como uma economia do amor (não remunerada), investimentos na comunidade, um comércio justo, a energia renovável, a transformação do trabalho, saúde, bem-estar, alimentos orgânicos e o futuro dos investimentos socialmente responsáveis integram seu rol de preocupações e atuação perante inúmeros países, com vistas à busca da construção de um mundo melhor.

3 HENDERSON, Hazel. **Além da globalização**: modelando uma economia global sustentável. São Paulo: Cultrix, 2009.

4 HENDERSON, Hazel. **Mercado ético**: a força do novo paradigma empresarial. São Paulo: Cultrix, 2007.

Há poucos anos as aquisições de bens e serviços vêm buscando se pautar pela perspectiva da sustentabilidade e da responsabilidade das Instituições e das gerações presentes para com as gerações futuras, gerações estas que devem estar preocupadas com a depleção de recursos humanos e naturais que comprometerão seriamente a vida não só dos seres humanos, mas de toda espécie de vida.

A sustentabilidade está ainda atrelada a aspectos pragmáticos, como a criação de desenvolvimento de indicadores de qualidade de vida, como educação, energia, emprego, ambiente, saúde, direitos humanos, renda e respectiva distribuição, infraestrutura, segurança nacional, segurança pública, lazer, moradia, etc.

Irradia ela seus efeitos para todas as dimensões humanas, especialmente para a economia, passando a exigir de todos (governos, consumidores, empresas, ONG's, etc.) uma 'economia da atenção', onde exista comprometimento com o 'cuidado' de tudo que é relevante para a boa vida (redução de emissões, cultura, educação, consumo consciente, códigos éticos e de conduta, respeito e consideração para com os trabalhadores, etc.)⁵.

Dessa forma, conceitos como segurança econômica, social e ambiental passam a exigir novas estruturas com vistas à busca de um novo bem-estar humano e um reestudo, reexame, reclassificação ou mesmo criação de novos bens públicos (ex. conhecimento, comunicações globais, Internet, espaço cibernético, prevenção de conflitos fatais, paz, etc).

Inúmeras outras mudanças são necessárias para uma real sustentabilidade, como reformas institucionais, a promoção de responsabilidade das corporações, a atuação da sociedade civil e de suas organizações, um reexame de todo o agir com vistas à busca de justiça social e à seleção de modos de vida fundamentalmente valorizados, condições estas que dependem exclusivamente de nós e não de qualquer mão invisível.

5 HENDERSON, Hazel. **Além da globalização**: modelando uma economia global sustentável. São Paulo: Cultrix, 2009.

Acolhem-se assim os ensinamentos de Ignacy Sachs para quem “desenvolver é construir uma civilização do ser na partilha igualitária do ter”⁶.

Atualmente, inúmeras cidades brasileiras já vêm desenvolvendo políticas públicas comprometidas com a sustentabilidade, conforme se observa do site: “cidadessustentaveis.org.br”.

Verifica-se, inclusive, que o Programa Cidades Sustentáveis oferece uma Carta de Compromisso a cada candidato a cargo eletivo, servindo tal pacto como excelente ferramenta de marketing político e, caso eleito, de uma gestão comprometida com a implantação de políticas públicas sustentáveis.

São 12 os eixos temáticos da plataforma cidades sustentáveis, tais como:

- a) governança;
- b) bens naturais comuns;
- c) equidade, justiça social e cultura de paz;
- d) gestão local para a sustentabilidade;
- e) planejamento e desenho urbano;
- f) cultura para a sustentabilidade;
- g) educação para a sustentabilidade e qualidade de vida;
- h) economia local dinâmica, criativa e sustentável;
- i) consumo responsável e opções de estilo de vida;
- j) melhor mobilidade, menos tráfego;
- k) ação local para a saúde; e
- l) ação local para o global.

Para todos esses eixos foram desenvolvidos indicadores, chegando a um total de 300.

Esses eixos e indicadores oferecem uma série de critérios de suma importância para que as comunidades, regiões, estados e federação se desenvolvam de forma mais justa e solidária, tal como exige a Constituição.

6 SACHS, Ignacy. **A terceira margem**: em busca do ecodesenvolvimento. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 17.

O conceito de sustentabilidade está estruturado sobre o tripé econômico, social e ambiental e o Estado Brasileiro pode e deve ser um ator indutor importante no processo de melhoria dos processos produtivos, pois é um enorme consumidor de bens e serviços, com aquisições que representam aproximadamente 17,5% do PIB (algo em torno de R\$ 700 bilhões/ano), sem contar o potencial comprometimento dos servidores públicos com essa nova lente ou gramática, o que poderia duplicar o referido valor, evidenciando assim que o Estado pode desempenhar uma importantíssima função social em suas contratações ao exigir e fomentar a produção de bens e serviços sustentáveis.

A Lei Complementar nº 123/06 e a Lei Complementar nº 147/2014 também trouxeram importantes contribuições na realidade das pequenas cidades ao possibilitar ao pequeno fornecedor (microempresas e empresas de pequeno porte) competir com os grandes em seu próprio município.

Ambas trouxeram uma mudança conceitual fundamental na função social da licitação, instituindo um sistema de preferências, com vistas a fomentar o desenvolvimento local, regional e nacional por meio do empoderamento das microempresas e empresas de pequeno porte, dando, assim, concretude ao art. 3º, inciso II (desenvolvimento nacional como objetivo da República); art. 170, incisos I, VIII e IX, art. 174, art. 179, art. 219 e art. 225, da Constituição, assim como o fez o art. 3º, da Lei nº 8.666/93 e se observa de forma enfática no RDC – Regime de Contratação Diferenciada⁷.

O sistema de preferências atribuído às pequenas empresas, inclusive com a realização de licitações de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), restritas a pequenas empresas, aceita que possam haver pagamentos superiores àqueles que se obteriam caso a contratação se desse com grandes empresas, mas o fim visado pelo legislador é, aqui, de outra ordem: dotar as aquisições de bens e serviços das pequenas empresas de função social ou socioeconômica, fomentando o emprego, a preservação de pequenas empresas, o desenvolvimento local/regional, indispensáveis à estabilidade e ao desenvolvimento sociais⁸.

7 JUSTEN FILHO, Marçal. A LC nº 123 e os benefícios para pequenas empresas nas licitações públicas. In: Congresso da Associação de Direito Público do Mercosul, 5., 2010; Congresso Paranaense de Direito Administrativo, 10., 2010. *Anais...* Belo Horizonte: Fórum, 2010.

8 JUSTEN FILHO, op. cit. p. 160.

No entanto, é possível ponderar os interesses públicos em aparente conflito para que não haja desperdício de recursos públicos (escassos) com compras mais onerosas, sem que se crie um planejamento estratégico de desenvolvimento e se instituem previamente critérios objetivos para se concretizar tais preferências.

Impende, portanto, a necessidade de que os Municípios, Regiões e Estados realizem um adequado planejamento para que o que eventualmente se irá pagar a mais por compras de microempresas e empresas de pequeno porte seja efetivamente compensado com outros benefícios que resultem em efetivo desenvolvimento local/regional, sendo inaceitável presumir que a simples compra dessas empresas irá fomentar o desenvolvimento.

Além de toda a gramática que envolve o comprometimento de todo o mundo com a qualidade de vida e o impacto do consumo em nossas vidas, o poder de compra do Estado (União, Estados e Municípios) permite a indução de uma quebra de paradigmas que implica inserir nos processos licitatórios diretrizes sustentáveis nas contratações.

Essa nova gramática está em perfeita consonância com os princípios da economicidade, eficiência e eficácia da gestão pública brasileira (art. 37, da Constituição), assim como com o art. 3º da Lei n. 8.666/93, que passou a exigir a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, demandando não só a *ressignificação do que é proposta mais vantajosa*, como também a compreensão dos gestores públicos envolvidos com compras de que não é mais possível trabalhar 'apagando incêndio' ou 'fazendo malabarismos' para suprir suas necessidades de bens e serviços.

Os princípios 'informadores' e 'conformadores' das contratações públicas (legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo) são agora lidos ou ressignificados à luz dos princípios da economicidade, da razoabilidade e do desenvolvimento sustentável no momento da definição e julgamento do objeto licitatório.

Essa guinada copernicana irá exigir enorme qualificação e aprofundamento do conhecimento sobre o objeto pretendido pela Administração Pública para fundamentar sua escolha, pois precisará inserir nos certames licitatórios critérios técnicos, econômicos, sociais, ambientais, orçamentários, visando atingir um novo interesse público: a aquisição de bens e serviços que contribuam para a melhoria da qualidade de vida, não degradando, precarizando ou colocando em risco essa qualidade.

Ou seja, as licitações sustentáveis implicam na substituição de uma lente opaca e que não permite enxergar o quanto a Administração Pública pode contribuir para um mundo melhor, por uma nova lente ou gramática que antevê a função social das compras públicas e como elas podem contribuir de forma decisiva para o bem-estar e a qualidade de vida do povo brasileiro.

Nesse diapasão, as licitações sustentáveis, compreendidas como compras verdes, compras públicas sustentáveis, ecoaquisições, licitações positivas ou compras ambientalmente amigáveis, devem internalizar que todas as contratações públicas devem incorporar em seus editais e contratos a dimensão da sustentabilidade em sua multidimensionalidade:

- a) social;
- b) espacial;
- c) cultural;
- d) política;
- e) econômica; e
- f) ambiental (art. 174 e 225, da Constituição; art. 3º, da Lei nº 8.666/93, Decreto nº 7.746/2012 e Lei nº 12.462/2011 – RDC, regulamentada pelo Decreto nº 7.581/2011)⁹.

A dimensão social, buscando a maior equidade na distribuição de renda, na ampliação da homogeneidade social, na garantia do direito ao trabalho que

⁹ BITTENCOURT, Sidney. **Licitações sustentáveis: o uso do poder de compra do Estado fomentando o desenvolvimento nacional sustentável.** Belo Horizonte: Del Rey, 2014. p. 11.

assegure qualidade de vida e igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais, reduzindo as desigualdades sociais.

A dimensão espacial, com o objetivo de melhor distribuir a população e as atividades econômicas e melhorias no ambiente urbano.

A cultural, visando ao equilíbrio entre a tradição e a inovação, buscando novos modelos de desenvolvimento, preservando a pluralidade de soluções e a valorização da diversidade das culturas locais.

A política, ampliando a democracia, na apropriação universal dos direitos humanos, na prevenção de guerras, garantia da paz e na promoção e cooperação internacional.

A econômica, primando pela gestão eficiente dos recursos econômicos e no desenvolvimento local, mas que internalize o fato de que a eficácia econômica há de ir muito além do lucro, favorecendo a manutenção do equilíbrio econômico da sociedade.

Por fim, a ambiental (sustentabilidade ecológica), almejando o uso dos ecossistemas com a mínima destruição, a preservação dos recursos naturais na produção, a promoção de mudanças nos padrões de consumo, valorizando produtos e serviços pautados no equilíbrio ambiental.

As contratações públicas, portanto, devem incorporar nas especificações técnicas, nos projetos básicos ou nos termos de referência a preocupação com a licitação sustentável, na forma definida no art. 3º, da Lei nº 8.666/93 e no Decreto nº 7.746/2012, podendo inclusive inserir requisitos que atendam às normas ISO, buscando:

- a) planejar o 'que' e 'como' contratar;
- b) comparar os bens e serviços de maior/melhor qualidade, maior vantagem técnica, rendimento, eficiência e durabilidade;
- c) a seleção de opções causadoras de menores danos ao meio ambiente;

- d) selecionando opções de maior vantajosidade ambiental (menor impacto ambiental);
- e) priorizando a fiscalização do contrato; e
- f) exigindo a responsabilidade ambiental com os produtos e serviços prestados, etc.

Logo, a inserção da dimensão da sustentabilidade e da função social das compras públicas representa uma guinada de 180 graus na forma de aquisição de bens e serviços pelo Estado brasileiro e deve passar a integrar os atos convocatórios e contratações públicas, inserindo de forma clara e objetiva as diretrizes selecionadas pela Administração na especificação do bem ou serviço que atenda à dimensão sustentável.

Isso exigirá que o gestor público passe a fazer um levantamento minucioso do objeto desejado, comparecendo ao mercado, conhecendo o objeto, seu ciclo de vida e toda a legislação que o envolve para que possa delimitar, no ato convocatório, a correta especificação do bem para que atenda à dimensão social-sustentável¹⁰.

Não se descure que o ciclo de vida do bem ou serviço já é uma exigência da Lei nº 12.305/2010, que trata das políticas de resíduos sólidos e o define como uma “série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final”, ou seja, avaliar o bem ou serviço desde sua fabricação, de que matéria é feito, como é fabricado e como retornará ao meio ambiente, mensurando que impacto causará ao ser descartado, evidenciando que a avaliação qualitativa dessas características exigirá muita capacitação e dedicação dos responsáveis por compras.

Ainda se destaca que o art. 7º, da Lei nº 12.305/2010, prescreve como objetivos da política nacional de resíduos sólidos o ‘estímulo à implementação e avaliação do ciclo de vida do produto e a prioridade nas aquisições e

10 FURTADO, Madeline Rocha; FURTADO, Monique Rafaela Rocha. Licitações sustentáveis: como fazer? **Fórum de Contratação e Gestão Pública** – FCGP, Belo Horizonte, v. 11, n. 126, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/pdiCntd=79709>>. Acesso em 14 jun. 2015.

contratações governamentais visando à aquisição de produtos reciclados e recicláveis, bem como a aquisição de bens, serviços e obras compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis.

Isso tudo significa que tanto a definição do 'objeto' como o 'valor estimado' para a contratação não serão tarefas fáceis, pois será necessário definir o objeto com todas as especificações técnicas compatíveis com a sustentabilidade, tendo como princípio estruturante seu ciclo de vida, impactos positivos e negativos à qualidade de vida a curto, médio e longo prazos.

A título de exemplo, em uma obra, o ato convocatório deve definir o objeto a licitar, observando seus aspectos econômicos, sociais e ambientais, avaliando cuidadosamente a legislação que envolve o bem ou serviço licitado, como a eficiência energética (uso racional da energia elétrica, com sensores de movimento para acionamento somente quando necessário), a instalação de torneiras com dispositivos de tempo para limitar o uso da água, etiquetagem da iluminação, do ar-condicionado, a remoção dos resíduos sólidos, a escolha dos materiais que serão utilizados na obra, sua constituição, de forma a que o produto final (obra) seja eficiente/funcional, cause o menor impacto ambiental, o melhor aproveitamento dos recursos hídricos (a captação da água da chuva para reutilização posterior), inserindo soluções que levem em conta a potencialidade de geração de benefícios diretos e indiretos pela própria obra.

Outros exemplos podem ser citados, como a implantação de sistema de trâmite eletrônico ou digital, permitindo tanto a redução do consumo de papel, como a celeridade da prestação administrativa, maior transparência e controle dos processos administrativos pela população brasileira, amalgamando-se com os objetivos da Lei de Acesso à Informação.

Ainda quanto ao consumo de papel, enquanto não se implantar o processo eletrônico, é possível reduzir o número de impressoras, concentrando-as em andares onde possam ser compartilhadas por todos os servidores, imprimir frente e verso, reduzindo o consumo de tinta e exigindo uma logística reversa desses materiais e serviços.

É preciso, portanto, estabelecer, no instrumento convocatório, que a proposta mais vantajosa não será a que oferecer o menor preço, mas aquela que produza o melhor custo x benefício da aquisição na ótica do ciclo de vida do bem ou serviço, sua manutenção, incorporando a economicidade, a razoabilidade e a complexidade e exigências técnicas que efetivamente deem guarida/aplicação à dimensão social-sustentável desejada pela Administração, inclusive adotando critérios de avaliação objetiva devidamente comprovados por instituições acreditadoras.

3 A BASE LEGAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL

Observa-se, inicialmente, que o ‘meio ambiente ecologicamente equilibrado’, previsto no art. 225, da Constituição da República, é um direito fundamental de terceira geração, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal ao apreciar a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 3540 MC/DF, rel. Min. Celso de Mello, j. 01/09/2005.

Ao lado desse direito fundamental, vem também a Constituição consagrar o ‘direito à cidade sustentável’, inserido no art. 182, inaugurando norma sobre a Política Urbana, que restou verticalizada por intermédio da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades).

Assim, o primeiro recorte normativo relevante a empreender consiste em verificar que a Constituição retirou do comércio o bem jurídico: ‘meio ambiente ecologicamente equilibrado’, ao classificá-lo como ‘bem de uso comum do povo’¹¹, por ser essencial à sadia qualidade de vida, exigindo cooperação das entidades públicas e da sociedade na defesa e preservação do meio ambiente, para que a ‘presente’ e as ‘gerações futuras’ gozem de uma vida digna, também na dimensão ambiental.

11 A qualificação de ‘bem de uso comum do povo’, dada ao bem jurídico ‘meio ambiente ecologicamente equilibrado’, segundo lições de José Afonso da Silva, significa que o bem é essencial à sadia qualidade de vida, bem que não está na disponibilidade particular de ninguém, nem de pessoa privada nem de pessoa pública, *in*: **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 53.

A titularidade jurídica difusa do bem ambiental e de seu uso comum implica no reconhecimento da existência de um patrimônio ambiental 'supra', 'transindividual' e 'intergeracional', exigindo um agir cooperativo e solidário de todos na gestão desses bens, instituindo no plano do direito interno (nacional) o 'princípio da cooperação' constante dos Princípios n^{os} 22 e 24, da Declaração de Estocolmo e os Princípios n^{os} 7 e 10, da Declaração do Rio 92.

Com a valoração do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito constitucional fundamental, busca-se consolidar o desenvolvimento sustentável, como modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil, instituindo a 'cidadania ambiental', que impõe uma série de obrigações entre o Poder Público e os agentes sociais na busca de uma gestão compartilhada do patrimônio ambiental e não apenas ações repressivas.

Nessa perspectiva, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei n^o 12.305/2010, converge plenamente com os comandos constitucionais e com o Estatuto das Cidades (Lei n^o 10.257/2001), pois o planejamento e a gestão municipal são instrumentos da política urbana ambiental e representam grande desafio à sustentabilidade urbana¹².

Assim, a Lei n^o 12.305/2010, ao instituir a Política Nacional de Resíduos Sólidos, traduz/representa o marco legal que visa dar efetividade ao princípio da cooperação solidária na gestão do patrimônio ambiental, estabelecida no caput do art. 225, da Constituição¹³.

De se aduzir que o art. 6^o, da Lei n^o 12.305/2010, consagra o princípio do '*protetor-recebedor*', ao lado do princípio '*poluidor-pagador*', representando alteração significativa à centralidade que se dava somente ao princípio do '*poluidor-pagador*'.

12 KÄSSMAYER, Karin. Cidadania e preservação ambiental: a Constituição Federal e o instrumento de gestão compartilhada introduzido pela Lei 12.305 de 2010. In: CLÉVE, Clèmerson Merlin (Coord.). **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Ed. Rev. dos Tribunais, 2014. v. 3, p. 585-595.

13 Idem, *ibidem*, p. 589.

Também institui o *princípio da ecoeficiência*, visando compatibilizar o fornecimento de bens e serviços qualificados com as necessidades humanas, tudo isso, sob os pilares da qualidade de vida, da redução de impacto ambiental e da sustentabilidade do planeta.

Por sua vez, o art. 7º, da Lei nº 12.305/2010, dando aplicação ao princípio da cooperação, define os objetivos da gestão integrada de resíduos sólidos e a articulação entre as diversas esferas do Poder Público e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada dos resíduos sólidos.

Há inúmeras normas constitucionais e infraconstitucionais que prescrevem o dever da União, Estados e Municípios agirem concertadamente para o desenvolvimento sustentável, tais como:

- a) art. 3º, incisos I, III e IV, e art. 37, da Constituição, ao instituir como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, o desenvolvimento regional e nacional, visando a emancipação e o empoderamento de cada pessoa humana;
- b) art. 23, incisos VI, VII e IX, da Constituição, que exige de todos o dever de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, assim como preservar as florestas, a fauna e a flora, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- c) art. 170 da Constituição, que legitima juridicamente a ordem econômica, se ela estiver fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, assegurando a todos existência digna, com justiça social, sendo condicionante dessa legitimação normativa a preservação do meio ambiente (inciso VI);
- d) o art. 174 da Constituição, que assegura ao Estado as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, evidenciando o quanto pode contribuir para instituir um sistema normativo promotorial desenvolvimentista e ecologicamente equilibrado;

- e) art. 193 da Constituição, ao prescrever que a ordem social está assentada no primado do trabalho, com o objetivo claro de proporcionar o bem-estar e a justiça social;
- f) art. 219 da Constituição, ao valorizar o 'mercado interno' como patrimônio nacional e instrumento de desenvolvimento cultural e socioeconômico, produzindo o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País;
- g) art. 225 da Constituição, ao garantir que todos têm o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo ao Poder Público e a toda a sociedade o dever de defendê-lo e preservá-lo, para as presentes e futuras gerações;
- h) art. 3º, caput, da Lei nº 8666/93, ao exigir que as compras públicas promovam o desenvolvimento sustentável e respectivo Decreto nº 7.746/2012;
- i) o art. 12 da Lei nº 8.666/93, ao estabelecer como devem ser elaborados os projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços (segurança, funcionalidade, economia na execução, adoção de normas técnicas, de saúde e segurança do trabalho, etc);
- j) a Instrução Normativa nº 01/2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao estabelecer os critérios de sustentabilidade ambiental nos processos de extração ou fabricação, utilização e descarte de matérias-primas;
- k) a Lei nº 12.187/2009 – Política Nacional de Mudança do Clima – PNMC, ao estabelecer os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para não degradar os sistemas naturais e humanos frente aos efeitos da mudança do clima;
- l) a Lei nº 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), ao estabelecer princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes para a gestão integrada e o gerenciamento de resíduos sólidos e perigosos;
- m) a Lei nº 12.462/2011 – Regime Diferenciado de Contratações, visando ampliar a eficiência nas contratações, a sustentabilidade ambiental, a competitividade entre os licitantes, promovendo a troca de experiências e tecnologias na busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público, incentivar a inovação tecnológica, etc.

Em adição ao acima exposto, a Lei nº 12.187/2009 – PNMC prevê critérios de preferência nas licitações públicas para propostas que proporcionem maior economia de energia, água e outros recursos naturais.

Já a Lei nº 12.305/2010 – PNRS, estabelece como objetivos a prioridade nas aquisições e contratações governamentais para produtos reciclados e recicláveis e bens e serviços que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis.

Ainda a Lei nº 12.462/2011 – RDC, por intermédio dos arts. 2º, inciso IV, alínea 'b'; 4º, inciso III, parágrafo 1º e incisos I a III e art. 19, parágrafo 1º, exige adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento; maior vantagem das propostas/contratações, que levem em contas os custos e benefícios diretos e indiretos de natureza econômica, social e ambiental, adotando inclusive a qualidade dos bens e serviços e o impacto ambiental como critérios de julgamento das propostas.

O que se observa dessas normas todas, além de sua força prescritiva, é que elas concretizam uma importante dimensão do direito: sua função promocional (Bobbio), implicando em que, adequadamente aplicadas ao processo produtivo e de consumo, exigem:

- a) a criação de um sistema de certificação de produtos disponibilizados no mercado para que o Poder Público e o consumidor em geral possam mensurar os custos ecológicos envolvidos no que é consumido;
- b) que o foco das políticas públicas sustentáveis deve ser o de estimular ou desestimular determinadas gamas de produtos que possam beneficiar ou impactar negativamente na gestão de recursos naturais (ex. substituição de geradores a diesel por baterias solares; a Política Nacional de Produção e Uso do Etanol e do Biodiesel, instituída pela Lei nº 9.478/97 e 11.097/2005; o PROINFA – Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica, Lei nº 10.438/2002);

- c) estimular e criar mecanismos de incentivos a iniciativas comunitárias e regionais (ex. estímulo de soluções locais na geração de energia em locais remotos ou domiciliares);
- d) a instituição de diferentes alíquotas tributárias (IPI, PIS/Cofins) aos agentes econômicos, baseados no tipo de matéria prima utilizada no processo produtivo, na origem geográfica da produção e na capacidade econômica do produtor de matéria prima (Lei nº 11.116/2005).

Feitas essas considerações, é possível examinar como os art. 174 e 225 da Constituição podem se amalgamar e permitir que o Estado seja um importante indutor de mudanças de comportamento e de produção de bens e serviços.

4 REFLETINDO SOBRE O PAPEL DO ESTADO COMO INDUTOR DO DESENVOLVIMENTO DO "NOSSO FUTURO COMUM"

Governos, empresas e indivíduos começaram a perceber que para ter sucesso no futuro e atrair investimentos terão de atender à demanda de serviços e produtos em um mundo de recursos limitados e os países e blocos que quiserem se manter na dianteira de polo atrativo de investimentos terão de fornecer produtos e serviços não poluentes e eficientes na utilização de recursos. Isso somente é possível por intermédio da parceria entre governo e empresas, o primeiro, por meio de estruturas reguladoras para estimular a demanda de novos produtos e serviços, pois o mercado não funciona sem o Estado¹⁴.

Os países devem ainda utilizar seu 'poder de compra' como instrumento de mudanças, pois o poder de compra é a prerrogativa que tem o consumidor de definir suas exigências e necessidades, tornando indutores de qualidade,

14 STIGSON Bjorn. Como a raça verde sustentará o mundo em 2010? In: ALMEIDA, Fernando (Coord). **Desenvolvimento Sustentável 2012-2050: visão, rumos e contradições**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2012. p. 239-255.

produtividade e inovação tecnológica e, sendo o Estado um grande comprador, pode usar esse 'poder' para fomentar o desenvolvimento socioambiental.

Conforme já observado, a título de exemplo, o poder de compra do Brasil equivale a 17,5% de seu PIB, valor de aproximadamente R\$ 700 bilhões. A Alemanha, 17%; Itália, 12%; Holanda, 21%; Espanha, 13%; Suécia, 20%; Reino Unido, 18% (dados de 2004, exceto do Brasil, que são atualizados).

Portanto, são os países que determinarão as diretrizes do desenvolvimento, ora por meio do fomento à atividade produtiva, ora pela regulação/normatização, ora pelo poder de compra, mas o real sucesso depende do trabalho concertado de toda a sociedade, organizações, Estado, empresas e parceiros, todos comprometidos para fazer o que mais sabem fazer: inovar, adaptar-se, colaborar, implementar e consumir conscientemente.

De se destacar, inicialmente, que o PPCS (Plano de Produção e Consumo Sustentáveis), instituído pelo Governo brasileiro em 23/11/2011, cujo objetivo nuclear é a responsabilidade compartilhada, estabeleceu 6 prioridades iniciais:

- a) educação para o consumo e descarte responsável;
- b) aumento da reciclagem;
- c) compras públicas sustentáveis;
- d) agenda ambiental na Administração Pública;
- e) construções sustentáveis; e
- f) varejo sustentável.

Um conjunto de organizações públicas que comprem em conjunto, como o Jardim Botânico no Rio de Janeiro, desenvolveram experiências como o 'almoxarifado sustentável', exigindo que artigos de escritório sejam certificados e tenham comprovação de origem.

Estados como Minas Gerais, Bahia e São Paulo têm robustas experiências em compras sustentáveis.

Logo, licitação sustentável é aquela que:

- a) planeja o que e como contratar;
- b) compara os bens e serviços que gerarão menores danos ao meio ambiente;
- c) observa a legislação ambiental incidente;
- d) fiscaliza o contrato;
- e) afere a destinação dos resíduos da contratação.

Conceito de licitação sustentável: é o procedimento administrativo que objetiva escolher a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, visando à contratação do bem ou serviço de menor impacto ambiental, maior qualidade, vantagem técnica, rendimento, eficiência e durabilidade.

O custo deve envolver o custo de uso, manutenção e descarte e não simplesmente o menor preço.

Será mais vantajosa a proposta que oferecer o melhor bem ou serviço em termos de qualidade, rendimento, vantagem técnica, durabilidade, eficiência e maior vantajosidade ambiental (menor impacto ambiental).

Assim, há obrigação legal de inserção nos editais de critérios sustentáveis nas licitações, permitindo que a proposta mais vantajosa atenda aos critérios acima elencados, pois todo agente público deve observar o princípio da eficiência e da Boa ou da Melhor Administração Pública (art. 37, CR e demais normas citadas)¹⁵.

A vantajosidade ambiental pode ser conceituada como a qualidade de um objeto ou serviço que possua um desempenho econômico/ambiental mais eficiente, com custo de operação e manutenção menores e menos agressivo ao meio ambiente em comparação com outro produto convencional.

15 COSTA, Carlos Eduardo Lustosa. **As licitações sustentáveis na ótica do controle externo**. Brasília – DF, 2011. Artigo/Monografia (Especialização em auditoria e controle governamental). Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, Brasília – DF, 2011.

Deve-se evitar exigir os critérios de sustentabilidade na fase de qualificação, por se mostrarem potencialmente incompatíveis com o art. 30, da Lei nº 8.666/93, mas sim na correta e motivada especificação do objeto ou integrando o termo de referência/especificações técnicas, portanto, ser integrante do próprio objeto licitado, avaliado na fase das propostas, evitando assim a violação à isonomia (substancial) e quaisquer potenciais direcionamentos.

Na mesma perspectiva do parágrafo anterior, é possível inserir nos preçõs critérios de sustentabilidade, desde que conste minudentemente do edital/termo de referência, pois o menor preço a que se refere a Lei do Pregão será aquele que atender aos requisitos previstos no Edital.

Não se recomenda a exigência de certificados ISO ou de rotulagem ambiental (aquela que ateste que produto ou serviço apresenta menor impacto ambiental em relação a outros comparáveis e disponíveis no mercado), mas os certificados ISO podem ser utilizados para pontuar e diferenciar o licitante em relação a outras empresas que não comprovam a adequação de seu sistema de produção a critérios de qualidade estabelecidos em tais normas.

Assim, no Edital, Termo de Referência ou Projeto Básico é possível inserir as características que compõem o certificado, visando selecionar o bem mais adequado técnica e ambientalmente.

As fases interna e externa da licitação devem conter motivação bem fundamentada sobre a necessidade de bens e serviços sustentáveis, e que os critérios definidos no termo de referência/projeto básico e na futura contratação são os que realmente produzirão os benefícios econômicos, sociais e ambientais exigidos pela Constituição e pelas demais normas vigentes.

De se ressaltar ainda que a avaliação do ciclo de vida – ACV (ISO 14040, 2001), que avalia o impacto ambiental do bem ou serviço onde será utilizado, como o uso de materiais e insumos utilizados no processo produtivo, sua durabilidade, o custo de manutenção, o consumo de energia, seu descarte, etc, é o instrumento adequado para a instauração de licitações sustentáveis

no Brasil, mas ainda não há instrumentos e estudos confiáveis que permitam a utilização dessa ferramenta para a tomada de decisão segura pelos administradores públicos.

Examinam-se a seguir as inovações trazidas pelo Regime de Contratações Diferenciadas – RDC, oferecendo uma nova gramática para as contratações públicas eficientes e sustentáveis.

5 O PROCESSO DE SUPERAÇÃO DA LEI Nº 8.666/93: O RDC E A CONVERGÊNCIA COM AS LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

O Regime Diferenciado de Contratações – RDC, instituído pela Lei nº 12.462/2011 e Decreto regulamentador nº 7.581/2011, é fruto de um movimento crítico à Lei de Licitações, eis que a Lei nº 8666/93 foi elaborada sob o epicentro do escândalo do caso ‘PC Farias’, do qual resultou o *impeachment* do Presidente Collor. Portanto, tinha por objetivo combater a corrupção nas contratações públicas, instituindo rígidas regras procedimentais, uniformemente aplicáveis a toda a Administração Pública Brasileira, visando anular a esfera de liberdade da Administração Pública para moldar as licitações às peculiaridades do caso concreto¹⁶.

A Lei do RDC e seu regulamento dão especial destaque à sustentabilidade ambiental em seu art. 4º, traçando as diretrizes do regime diferenciado, a busca por maior vantagem para a Administração Pública, considerando custos diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive quanto à manutenção e desfazimento de bens e resíduos, índices de depreciação econômica e outros fatores de igual relevância, permitindo que se preveja nas especificações técnicas, termos de referência e projetos bá-

16 ROSILHO, André. O regime diferenciado de contratações - RDC e seu controle. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Contratações públicas e seu controle**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 143-174.

sicos/executivos, requisitos de sustentabilidade ambiental (art. 5º e 29, § 2º, do Decreto nº 7.581/2011), inclusive para pontuação das propostas técnicas, quando o tipo for de técnica e preço.

Exige também condições de aquisição, seguros e pagamentos compatíveis com as do setor privado, estabelecendo a possibilidade de remuneração variável, conforme o desempenho do fornecedor/prestador dos serviços e com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazo de entrega, suporte de serviços, padronização, compatibilidade, garantia técnica, segurança, funcionalidade, adequação ao interesse público, economia na execução, materiais, tecnologia, matérias primas existente no local da execução dos serviços ou da obra, conservação e operação, durabilidade do bem ou serviço, adoção de normas técnicas, de saúde e segurança do trabalho, avaliação do impacto ambiental etc, criando, assim, incentivo econômico para que o contratado seja mais eficiente sob o ângulo da sustentabilidade, permitindo um incremento de sua remuneração, o que, exige, no entanto, parâmetros objetivos que possam ser aferidos e determinar padrões claros e precisos dos critérios de sustentabilidade ambiental mensurados no contrato administrativo¹⁷.

Suas duas grandes inovações são:

- a) limitar severamente as hipóteses de alteração dos contratos administrativos; e
- b) evitar o conluio entre os licitantes.

As principais diferenças do RDC em relação à Lei nº 8666/93 são:

- a) não obrigatoriedade de divulgação dos resumos dos editais em jornal de grande circulação e da publicação oficial em licitações de pequeno porte, como o exige o art. 21, da Lei nº. 8666/93, facultando essa possibilidade (art. 15, parágrafo 1º, da Lei nº 12462/2011);
- b) dispensa de publicação nos diários oficiais, em jornal de grande circulação e em sítio eletrônico para licitações que não ultrapassem

- a R\$ 80.000,00 e R\$ 150.000,00, conforme se trate de bens e serviços ou obras e serviços de engenharia, respectivamente;
- c) incorporação da lógica do pregão, inclusive para obras e serviços de engenharia, instituindo as fases:
- preparatória;
 - publicação do instrumento convocatório;
 - apresentação de propostas ou lances;
 - julgamento;
 - habilitação;
 - fase recursal; e
 - encerramento.
- d) são realizadas preferencialmente de forma eletronicamente;
- e) podem ser realizadas no modo de 'disputa aberta', em que os licitantes apresentam ofertas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes, ou 'fechada', em que as propostas dos licitantes são sigilosas até a data e hora designadas para divulgação (art. 17, da Lei nº. 12462/2011)¹⁸.

Assim, conforme previsto no art. 12, parágrafo único, da Lei nº 12462/2011, inversão de fases no RDC implicaria em que a habilitação viria antes do julgamento das propostas, mas tal hipótese é excepcional e somente pode ocorrer mediante ato motivado e desde que previsto no Edital¹⁹.

Foi ela concebida pelo setor da construção civil (obras e serviços de engenharia), mas é aplicável a compras, alienações, concessões, permissões e locações. A experiência desses 22 anos demonstra que já não se mostra adequada à eficiência exigida pela Constituição da República, tampouco compatível com dimensões mais complexas como a social ou sustentável aqui examinada.

Nesse período, visando dar concretude a situações específicas, inúmeras leis foram criadas em setores específicos, como a Lei nº 8.958/94 (Lei das Fundações de Apoio); Lei nº 8.987/95 (Lei de Concessões). Lei nº. 9.472/97 (Lei Geral

18 ROSILHO, op. cit. p. 163.

19 ROSILHO, op. cit. p. 155.

de Telecomunicações); Lei nº 9.478/97 (Lei do Petróleo); Lei nº 9.637/98 (Lei das Organizações Sociais); Lei nº 9.790/99 (Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) e Lei nº 11.079/2004 (Lei das Parcerias Público-Privadas).

Nesse processo de busca de melhoria da Lei nº 8666/93, chegou-se inclusive a instituir o Programa de Redução de Custos nas Aquisições de Obras, Bens e Serviços da Administração Pública Federal, incumbindo a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a prospectar inovações na área de compras, visando identificar o pregão como alternativa viável e eficaz à licitação, nos moldes da Lei nº 8666/93.

No entanto, vindo o Pregão a ser instituído por meio da Lei nº 10.520/2002, naquele momento se optou por vedar o uso do pregão para obras e serviços de engenharia porque não havia grandes obras de infraestrutura em andamento, vindo o Pregão a instituir uma verdadeira “guerra de preços”, a começar pela inversão de fases na licitação, iniciando-se com as propostas e com uma fase recursal única.

Com o passar dos tempos e especialmente com o Plano de Aceleração do Crescimento - PAC, verificou-se que as dificuldades para licitar e administrar obras de expansão da infraestrutura brasileira eram de ordem jurídica e não econômica, financeira ou de gestão.

As principais críticas desferidas à Lei nº 8666/93 versam sobre seu alto grau de burocratização e altos custos dos procedimentos licitatórios, sua inaptidão para gerar boas contratações (ditadura das licitações de menor preço) e na instituição nefasta da regra de aditivos contratuais, em oposição à busca pela qualidade do objeto, dos resultados ou da eficiência dos bens e serviços.

Chega, portanto, o momento em que as experiências das inúmeras normas acima mencionadas, os bons resultados do sistema de pregões eletrônico e presencial e o regime das contratações diferenciadas e a necessidade de inserção da administração pública brasileira numa dimensão mais profissional e eficiente, clamam por mudanças qualitativas, contribuindo, de forma decisiva,

para o desenvolvimento regional e nacional do país com a incorporação da dimensão social e sustentável que as compras de bens e serviços pela administração pública podem proporcionar, inclusive como alavanca para os investimentos em infraestrutura, como previsto no art. 3º, da Lei nº 12.722/2012, em que se permitiu o RDC para obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino, ou seja, abalando alicerces da Lei nº 8666/93.

Há, portanto, a tendência que o RDC absorva cada vez mais espaços reservados à Lei nº 8666/93, tornando-se regras nas principais licitações brasileiras, como noticiado pelo Jornal Valor Econômico de 17/12/2012.

O que se tem observado é que a lógica do pregão para o RDC tem representado avanço, pois:

- a) viabiliza o aumento da competição;
- b) dificulta o conluio entre os proponentes, pois a disputa não fica restrita aos habilitados;
- c) reduz a litigiosidade nos procedimentos licitatórios, pois há somente uma fase recursal.

Trás ainda uma importantíssima inovação, que implica na busca por eficiência nas contratações, por meio da criação de um novo regime de execução de obras e serviços de engenharia, a 'contratação integrada' (regime preferencial instituído pela Lei). Nela, a responsabilidade pela elaboração e desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução das 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 ficam a cargo do licitante/contratado (art. 9º, parágrafo 1º, da Lei nº 12.462/2011), cabendo à Administração apenas a elaboração do anteprojeto de engenharia, assemelhando-se, assim, ao regime de concessões que dispensam o projeto básico e o orçamento detalhado.

Outra importante inovação do RDC é a vedação expressa à celebração de aditivos contratuais, exceto para recomposição do reequilíbrio econômico-

-financeiro do contrato decorrente de caso fortuito ou força maior e a pedido da Administração Pública, desde que decorrente de necessidade de alteração do projeto ou de suas especificações para melhor técnica aos objetivos da contratação e desde que não decorrentes de erros ou omissões por parte do contratado (art. 9º, parágrafo 4º da Lei nº 12.462/2011).

Assim, apesar da Lei nº 8666/93 prever uma pluralidade de critérios de julgamento (menor preço, melhor técnica ou técnica e preço), esses 20 anos de aplicação da Lei resultaram na 'ditadura do menor preço'. Mas, conforme aqui observamos, para incorporar a dimensão qualitativa e de eficiência da gestão pública brasileira, a começar pela aquisição de bens e serviços de qualidade e que convirjam para a dimensão da sustentabilidade, é preciso fazer uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico licitatório (art. 37, caput, da Constituição c/c art. 3º, da Lei nº 8.666/93, com o RDC, a Lei nº 10.520/2002), passando-se a conhecer profundamente os bens e serviços a adquirir, utilizando de forma criativa esse ordenamento para que os bens e serviços passem a ser adquiridos em função da melhoria da qualidade de vida e bem estar proporcionado aos cidadãos brasileiros, de sua eficiência, dinâmica de mercado, análise de custo x benefício, ciclo de vida, etc.

Logo, a proposta mais vantajosa não será a proposta de menor preço, havendo muitos casos em que se justifica que a Administração Pública pague mais caro por algo de melhor qualidade, especialmente se o bem ou serviço cumprem função social importante, como o desenvolvimento sustentável regional e nacional, contribuindo para o bem-estar da população e a eficiência da Administração.

No RDC foi abandonada a 'ditadura do menor preço', não tendo sido fixado um critério de julgamento prioritário ou preferencial, mas critérios alternativos, passíveis de serem aplicados segundo as circunstâncias e necessidades da Administração.

Assim, o RDC estabelece que o critério de julgamento da melhor proposta poderá ser um dos seguintes:

- a) a que oferecer o melhor preço ou maior desconto (art. 19);
- b) a que combine melhor técnica e melhor preço (art. 20);
- c) a que possui melhor técnica ou conteúdo artístico (art. 21);
- d) a de melhor oferta de preço, geradora de maior receita à Administração (art. 22); e
- e) a de maior retorno econômico, utilizada nas contratações que busquem eficiência (art. 18 e 23, parágrafo 1º, da Lei nº. 12.462/2011).

Em suma, verifica-se que o RDC está no entremeio do processo de evolução das contratações públicas, voltando a conferir maior peso à vontade e capacidade da Administração Pública e seus gestores moldarem as aquisições de acordo com as reais necessidades da população (interesse primário) e da própria administração (interesse secundário), trazendo-a para um contexto em que a qualidade dos bens e serviços, a função social, o ciclo de vida, os impactos positivos e negativos para a população passem a ser o aspecto nuclear dessas contratações.

6 CONCLUSÃO

Do examinado no presente artigo, é possível compreender que há uma mudança de paradigma em curso na forma de o Estado Brasileiro realizar a compra de bens e serviços, primeiramente interiorizando que a Constituição retirou do comércio o bem jurídico: 'meio ambiente ecologicamente equilibrado', ao classificá-lo como 'bem de uso comum do povo'²⁰, por ser essencial à sadia qualidade de vida, exigindo cooperação das entidades públicas, organizações e da sociedade civil na defesa e preservação do meio ambiente para que a 'presente' e as 'gerações futuras' gozem de uma vida digna, em sua pluridimensionalidade:

20 A qualificação de 'bem de uso comum do povo', dada ao bem jurídico 'meio ambiente ecologicamente equilibrado', segundo lições de José Afonso da Silva, significa que o bem é essencial à sadia qualidade de vida, bem que não está na disponibilidade particular de ninguém, nem de pessoa privada nem de pessoa pública, *in* **Direito Ambiental Constitucional**, 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 53.

- a) social;
- b) espacial;
- c) cultural;
- d) política;
- e) econômica; e
- f) ambiental.

A titularidade jurídica difusa do bem ambiental e de seu uso comum implica no reconhecimento da existência de um patrimônio ambiental 'supra', 'transindividual' e 'intergeracional' que exige um agir cooperativo e solidário de todos na gestão desses bens, instituindo, no plano do direito interno (nacional), o 'princípio da cooperação' constante dos Princípios n^{os} 22 e 24 da Declaração de Estocolmo e os Princípios n^{os} 7 e 10 da Declaração do Rio 92.

Com a valoração do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito constitucional fundamental, busca-se consolidar o desenvolvimento sustentável, como modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil, instituindo a 'cidadania ambiental', que impõe uma série de obrigações entre o Poder Público e os agentes sociais na busca de uma gestão compartilhada do patrimônio ambiental e não apenas ações repressivas.

Conforme se examinou no curso do presente artigo, licitações sustentáveis representam a utilização de uma nova lente ou gramática de que dispõe a Administração Pública brasileira para construir um futuro comum para a sociedade brasileira e planetária, adquirindo bens e serviços comprometidos com o desenvolvimento qualificado que se preocupa com os impactos positivos e negativos que esses bens e serviços podem gerar para a presente e futuras gerações, buscando o bem estar de cada pessoa humana.

Além do *status* de agente normativo e regulador da atividade econômica, da capacidade fiscalizatória e do dever de planejamento, determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, o uso do poder de compra do Estado constitui excelente instrumento de fomento ao desenvolvimento nacional, regional e local em sua multidimensionalidade:

- a) social;
- b) espacial;
- c) cultural;
- d) política;
- e) econômica; e
- f) ambiental, conforme acima se expôs e se extrai do art. 1º, 170, art. 174 e 225, da Constituição; art. 3º, da Lei nº 8.666/93, Decreto nº 7.746/2012 e Lei nº 12.462/2011 e Decreto nº 7.581/2011 e Leis Complementares nºs 123/06 e 147/2014).

Dessa maneira, a função social da licitação e do contrato administrativo, deve estar comprometida com as dimensões acima, implicando em compreender que o Estado é um ator indutor importante no processo de melhoria dos processos produtivos.

Os princípios 'informadores' e 'conformadores' das contratações públicas (legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo) devem ser lidos ou ressignificados à luz dos princípios da economicidade, da razoabilidade e do desenvolvimento sustentável no momento da definição e julgamento do objeto licitatório.

Essa mudança de paradigma irá exigir enorme qualificação e aprofundamento do conhecimento dos gestores públicos sobre o objeto pretendido pela administração pública para fundamentar sua escolha, pois precisará inserir nos certames licitatórios critérios técnicos, econômicos, sociais, ambientais, orçamentários, visando atingir um novo interesse público para a presente e futuras gerações: a aquisição de bens e serviços que contribuam para a melhoria da qualidade de vida, que não degradem, precarizem ou coloquem em risco essa qualidade.

Deve-se estabelecer, no instrumento convocatório, que a proposta mais vantajosa não será a que oferecer o menor preço, mas aquela que produzirá o melhor custo x benefício da aquisição na ótica do ciclo de vida do bem ou

serviço, sua manutenção, incorporando a economicidade, a razoabilidade e a complexidade das exigências técnicas que efetivamente deem guarida/aplicação à dimensão social-sustentável desejada pela Administração, inclusive adotando critérios de avaliação objetiva devidamente comprovados por instituições acreditadoras.

Logo, licitação sustentável é aquela que:

- a) planeja o 'que' e 'como' contratar;
- b) compara os bens e serviços que gerarão menores danos ao meio ambiente;
- c) observa a legislação ambiental incidente;
- d) fiscaliza o contrato;
- e) afere a destinação dos resíduos da contratação.

O conceito de licitação sustentável deve ser compreendido como aquele 'procedimento administrativo que objetiva escolher a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, visando à contratação do bem ou serviço de menor impacto ambiental, maior qualidade, vantagem técnica, rendimento, eficiência e durabilidade'.

Logo, a vantajosidade ambiental deve ser entendida como a 'qualidade de um objeto ou serviço que possua um desempenho econômico/ambiental mais eficiente, com custo de operação e manutenção menores e menos agressivo ao meio ambiente em comparação com outro produto convencional'.

Os critérios de sustentabilidade não devem ser exigidos na fase de qualificação, por se mostrarem potencialmente incompatíveis com o art. 30, da Lei nº 8.666/93, mas na correta e motivada especificação do objeto, ou integrando o termo de referência/especificações técnicas/projeto básico, portanto, integrar o próprio objeto licitado, avaliado na fase das propostas, evitando assim a violação à isonomia (substancial) e quaisquer possíveis direcionamentos.

As licitações sustentáveis evidenciam a necessidade de superação do modelo estabelecido pela Lei nº 8.666/93, introduzindo o conceito de função social do contrato administrativo, e, com isso, servindo de excelente instrumento de desenvolvimento nacional, regional e local, mostrando-se totalmente compatível com o modelo introduzido pelo Regime de Contratações Diferenciadas – RDC, pois há a necessidade de o Brasil introduzir como pressuposto do que adquire a qualidade e a eficiência do bem ou serviço e seu compromisso com a qualidade de vida dos usuários ou afetados.

Essa eficiência e compromisso com a qualidade do que se adquire deve implicar no aprimoramento do processo de planejamento, vedando ou restringindo sobremaneira a corriqueira prática de se licitar mal e posteriormente aditar seu objeto para corrigir erros graves de planejamento e deficiências de projetos mal feitos.

A base legal aqui articulada evidencia que há farto arsenal jurídico dando respaldo aos gestores públicos para passar a adquirir bens e serviços sustentáveis, que incorporem a dimensão qualitativa e de eficiência da gestão pública brasileira, fazendo uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico licitatório (art. 37, caput, da Constituição c/c art. 3º, da Lei nº 8.666/93, com o RDC, a Lei nº 10.520/2002) e demais normas elencadas, exigindo que se passe a conhecer profundamente as características dos bens e serviços a adquirir, utilizando de forma criativa esse ordenamento para que os bens e serviços passem a ser adquiridos em função da melhoria da qualidade de vida e bem estar proporcionado aos cidadãos brasileiros, de sua eficiência, dinâmica de mercado, análise de custo x benefício, ciclo de vida, etc.

Conclui-se, assim, que o Estado brasileiro ainda não se deu conta dos importantes instrumentos de que dispõe para elevar o nível de cidadania, de dignidade, de maior respeito aos valores sociais do trabalho, de promoção da livre iniciativa e do desenvolvimento local, regional e nacional qualificados, edificando com isso um ‘futuro comum’ para o Brasil e para a sociedade planetária, devendo, portanto, utilizar uma nova lente ou gramática para adquirir bens e serviços comprometidos com a qualidade de vida da presente e das

futuras gerações, conforme o exige os arts. 1º, 3º, 170, 174, 219 e 225, da Constituição da República. Porém, para que esse destino se torne realidade é preciso construir uma agenda positiva que implemente todo esse arsenal jurídico, fazendo inclusive uso do enorme poder de compra do Estado, indutor de melhorias no processo produtivo.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Sidney. **Licitações sustentáveis: o uso do poder de compra do Estado fomentando o desenvolvimento nacional sustentável.** Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

COSTA, Carlos Eduardo Lustosa. **As licitações sustentáveis na ótica do controle externo.** Brasília – DF, 2011. Artigo/Monografia (Especialização em auditoria e controle governamental). Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, Brasília – DF, 2011.

FURTADO, Madeline Rocha; FURTADO, Monique Rafaela Rocha. Licitações sustentáveis: como fazer? Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, v. 11, n. 126, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/pdiCntd=79709>>. Acesso em 14 jun. 2015.

HENDERSON, Hazel. **Além da globalização: modelando uma economia global sustentável.** Tradução Maria José Scarpa. São Paulo: Cultrix, 2009.

_____. **Mercado ético: a força do novo paradigma empresarial.** São Paulo: Cultrix, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. A LC nº 123 e os benefícios para pequenas empresas nas licitações públicas. In: Congresso da Associação de Direito Público do Mercosul, 5., 2010; Congresso Paranaense de Direito Administrativo, 10., 2010. **Anais...** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

KÄSSMAYER, Karin. Cidadania e preservação ambiental: a Constituição Federal e o instrumento de gestão compartilhada introduzido pela Lei 12.305 de 2010. In: CLÉVE, Clèmerson Merlin (Coord.). **Direito constitucional brasileiro.** São Paulo: Ed. Rev. dos Tribunais, 2014. v. 3.

ROSILHO, André. O regime diferenciado de contratações - RDC e seu controle. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Contratações públicas e seu controle**. São Paulo: Malheiros, 2013.

SACHS, Ignacy. **A terceira margem**: em busca do ecodesenvolvimento. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

STIGSON Bjorn. Como a raça verde sustentará o mundo em 2010? In: ALMEIDA, Fernando (Coord). **Desenvolvimento Sustentável 2012-2050**: visão, rumos e contradições. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2012.





[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

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO - COBRANÇA DE TAXA DE ADMINISTRAÇÃO - PARTICIPAÇÃO DE SERVIDOR NA EXECUÇÃO DO AJUSTE

PROCESSO N.º : 10762/15

ASSUNTO : CONSULTA

ENTIDADE : ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

INTERESSADO : LUIZ HENRIQUE TESSUTTI DIVIDINO

RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO N.º 5530/15 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA, vinculada à Secretaria de Estado da Infraestrutura e Logística, objetivando-se, com isso, a obtenção de respostas aos seguintes questionamentos:

(i) é possível a celebração do convênio supracitado com a previsão de despesas administrativas operacionais (taxa de administração) a serem pagas à Fundação de apoio, no caso em tela a Fundação da Universidade Federal do Paraná para o Desenvolvimento da Ciência, da Tecnologia e da Cultura – FUNPAR, consoante artigo 8.420/2014?

(ii) é possível a participação do autor do projeto na coordenação de desenvolvimento do mesmo?

O parecer técnico restringiu-se a abordar, de forma superficial, o contexto da Lei Federal n.º 8.958/1994, bem como dos Decretos Federais n.ºs 8.240/2014 e 7.423/2010, sem, contudo, ingressar, propriamente, no mérito dos quesitos formulados.

Depois de recebido o expediente (vide Despacho n.º 112/15, peça n.º 19), o feito foi submetido ao crivo da Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, que, em sua Informação n.º 11/15 (peça n.º 21), certificou a existência de três decisões acerca de questões semelhantes, consubstanciadas nos v. Acórdãos n.ºs 3178/06 – Primeira Câmara, 836/10 – Segunda Câmara e 1405/09 – Primeira Câmara.

Dando-se continuidade, a Douta Diretoria de Análise de Transferências, em seu Parecer n.º 34/15 (peça n.º 23), opinou pelo parcial conhecimento da Consulta em epígrafe, conforme abaixo transcrito:

(i) a legalidade do pagamento de eventuais “custos administrativos” incorridos pela tomadora dos recursos públicos, no âmbito desta Corte de Contas, está condicionada a: (i) expressa previsão no termo de convênio e respectivo plano de trabalho, havendo vinculação entre o objeto e os custos (ii) razoabilidade no percentual máximo definido (teto), suscitando-se a aplicação analógica dos comandos da Lei Ordinária n.º 13.019/2014, a serem adaptados à realidade do ente federativo repassador e do valor total do ato cooperativo; (iii) realização de pesquisa de preços e economicidade nas despesas realizadas; (iv) comprovação da correta e real aplicação das despesas lançadas como custo operacional, mediante apresentação de contratos e comprovantes de despesas e, caso a tomadora perceba recursos públicos por mais de um ato cooperativo (v) apresentação da memória de cálculo do rateio da despesa, vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela dos custos indiretos.

Objetivamente, quanto ao primeiro quesito, a resposta é pela impossibilidade de se aplicar o Decreto Federal n.º 8.240/2014 ao caso em tela e pela impossibilidade de pagamento de taxa de administração, termo que não deve ser confundido com o conceito de “custos administrativos”, passíveis de serem pagos de acordo com os critérios supra.

(ii) caso o segundo quesito seja conhecido, de acordo com os princípios da eventualidade e da celeridade, sugere-se a resposta em tese, de acordo com os ditames do artigo 311, §1º do Regimento Interno. Nestes termos, afirma-se – em tese - a possibilidade de pagamento de bolsa auxílio a professores das Instituições de Ensino Superior, desde que preenchidos os requisitos delineados nos Acórdãos nº 547/08-Pleno e 2046/06-Pleno deste Tribunal de Contas.

E, no mesmo sentido se deu o posicionamento do Ministério Público de Contas, conforme abaixo transcrito (Parecer n.º 7356/15, peça n.º 26):

a) É possível a previsão, em convênio, de custeio de despesas administrativas (custos indiretos), desde que sejam rigorosamente observados os requisitos estatuídos na Resolução n.º 28/2011 – TCE/PR e na Lei n.º 13.019/2014, notadamente: (i) as despesas indiretas devem guardar estrita pertinência com o objeto do convênio (art. 16, I, da Resolução n.º 28/2011); (ii) as despesas indiretas devem estar expressamente previstas no plano de trabalho entabulado entre os parceiros (art. 8º e parágrafos da Resolução n.º 28/2011); (iii) os gastos deverão observar o princípio da economicidade, o que exige, por exemplo, o dever de serem pesquisados ao menos 3 fornecedores previamente à aquisição de bem ou serviço (art. 18, §1º da Resolução n.º 28/2011); (iv) o dever de documentação de todos os gastos praticados com os recursos do convênio para posterior prestação de contas a este Tribunal (art. 19 da Resolução n.º 28/2011); (v) no caso de previsão de custeio de despesas administrativas (custos indiretos), deverão ser observados os limite traçados pelo art. 47, caput, incisos e parágrafos, da Lei n.º 13.019/2014, as quais deverão constar de maneira expressa no plano de trabalho e constituirão objeto de prestação de contas.

b) É possível a participação do autor de projeto de pesquisa em sua posterior execução, quando da formalização do convênio, não se aplicando à hipótese a vedação prevista no art. 9º, I, da Lei n.º 8.666/93, haja vista que neste tipo de avença ocorre a confluência de intenções para a consecução da atividade de interesse público pesquisada pelo referido agente (autor do projeto), sendo também viável juridicamente o pagamento de bolsa-auxílio aos pesquisadores, desde que, sendo eles servidores públicos, haja autorização legal para o recebimento.

Da mesma forma, a 5ª Inspeção de Controle Externo, em sua Informação n.º 10/15 (peça n.º 28), ratificou todo o posicionamento acima exposto.

É o relato.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO¹

Após uma detida apreciação do feito, corroboro parcialmente as conclusões esboçadas pela DAT, pelo Ministério Público de Contas, pela 5ªICE, e ainda, oportunamente, integro ao meu voto as considerações trazidas à tona no Voto Vista n.º 3/15 (peça n.º 32), de lavara do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares - relatado na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, ocorrida no dia 12 de novembro de 2015.

Em decorrência da relevância do tema trazido ao conhecimento deste E. Tribunal, doravante, ingresso na análise pormenorizada de cada um dos questionamentos.

(i) é possível a celebração do convênio supracitado com a previsão de despesas administrativas operacionais (taxa de administração) a serem pagas à Fundação de apoio, no caso em tela a Fundação da Universidade Federal do Paraná para o Desenvolvimento da Ciência, da Tecnologia e da Cultura – FUNPAR, consoante artigo 8.420/2014?

Não, não se entende como possível a incidência do Decreto Federal em comento, visto que não representa ato normativo apto a vincular a forma de atuação da administração pública no âmbito do Estado do Paraná e o simples fato de se ter uma entidade federal como tomadora dos recursos não determina a forma de atuação de uma Autarquia Estadual posicionada como concedente dos recursos, haja vista que se trata do orçamento do Estado.

Assim, afastada a normativa em comento, de forma direta e objetiva, concluo que merece prosperar a abordagem estritamente conceitual realizada pela DAT, a partir da qual concluiu que a permissão deve se dar no sentido de ser admitido o pagamento de custos administrativos - restritos àqueles absolutamente pertinentes, necessários e imprescindíveis à execução do objeto, devendo o agente repassador levar em conta, quando da escolha do agente tomador dos recursos, para fins de economicidade, aquele que detenha melhores condições de funcionamento, nos termos do art.17 da Lei n.º 4.320/64 - e não da genérica e mal formatada taxa de administração. Ora, em se tratando

1 Responsável Técnico – Letícia Moniz de Aragão Lacerda (TC51642-2)

de verbas públicas, o convênio e seu respectivo plano de trabalho devem ser munidos da maior transparência e da melhor e mais completa discriminação das despesas a serem realizadas, não se adequando ao panorama do fluxo de dinheiro público a incidência de uma taxa sobre o montante repassado, sem qualquer comprovação pontual da destinação dada a tal cobrança.

Portanto, consoante bem ressaltado no Voto Vista mencionado, a previsão deve se pautar em valores nominais, com a devida discriminação e descrição da natureza e da finalidade individual de cada parcela, de modo a possibilitar a aferição de sua estrita economicidade e da proibição de aferição de vantagem indevida pela entidade tomadora e seus dirigentes, ficando expressamente vedada a estipulação de qualquer percentual ou índice incidente sobre o valor do repasse ou de qualquer outra receita.

Feitas estas breves considerações, tem-se que, para a legalidade da cobertura de custos administrativos, devem ser observadas as seguintes condicionantes: **(i)** expressa previsão no termo de convênio e respectivo plano de trabalho, havendo vinculação entre o objeto e os custos; **(ii)** razoabilidade no valor nominal máximo definido (teto), tomando-se como base, para tanto, o estabelecido na presente Consulta; **(iii)** realização de pesquisa de preços e economicidade nas despesas realizadas, em consonância com o previsto no art. 47 da Lei n.º 13.019/2014, com especial destaque quanto à economicidade dos gastos, com a exigência, por exemplo, de pelo menos três fornecedores previamente à aquisição do bem ou serviço previsto, e à transparência dos valores pagos à equipe de trabalho e dirigentes da entidade vinculados à execução do termo; **(iv)** comprovação da correta e real aplicação das despesas lançadas como custo operacional, mediante apresentação de contratos e comprovantes de despesas e, caso a tomadora perceba recursos públicos por mais de um ato cooperativo: apresentação da memória de cálculo do rateio da despesa, vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela dos custos indiretos; e, por fim, **(v)** ainda na hipótese de a tomadora receber recursos por mais de um termo de transferência, a memória de cálculo a ser apresentada para fins de comprovação e aferição da forma de rateio das despesas administrativas, tanto perante o agente repassador como

perante esta Corte de Contas, deverá vir acompanhada de toda a documentação necessária para que se verifique a efetiva impossibilidade de o valor de um mesmo comprovante ser utilizado, indevidamente, como comprovação de despesa em prestação de contas de processos diversos, determinando-se à Diretoria de Análise de Transferências que implemente mecanismos para a realização dessa verificação via sistema informatizado.

(ii) é possível a participação do autor do projeto na coordenação de desenvolvimento do mesmo?

Por fim, com amparo em jurisprudência deste E. Tribunal de Contas, concluiu pela viabilidade do pagamento de bolsa auxílio a professores das Instituições de Ensino Superior, desde que preenchidos os requisitos delineados nos Acórdãos n.º 547/08-Pleno e 2046/06-Pleno.

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

2.1. Conhecer a Consulta formulada pela Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA, CNPJ n.º 79.621.439/0001-91, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

(i) **(a)** expressa previsão no termo de convênio e respectivo plano de trabalho, havendo vinculação entre o objeto e os custos; **(b)** razoabilidade no valor nominal máximo definido (teto), tomando-se como base, para tanto, o estabelecido na presente Consulta; **(c)** realização de pesquisa de preços e economicidade nas despesas realizadas, em consonância com o previsto no art. 47 da Lei n.º 13.019/2014, com especial destaque quanto à economicidade dos gastos, com a exigência, por exemplo, de pelo menos três fornecedores previamente à aquisição do bem ou serviço previsto, e à transparência dos valores pagos à equipe de trabalho e dirigentes da entidade vinculados à execução do termo; **(d)** comprovação da correta e real aplicação das despesas lançadas como custo operacional, mediante apresentação de contratos e comprovantes de despesas e, caso a tomadora perceba recursos públicos por mais de um ato cooperativo: apresentação da memória de cálculo do rateio da despesa, vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela dos custos indiretos; e, por fim, **(e)** ainda na hipótese de a tomadora receber recursos por mais de um termo de transferência, a memória de cálculo a ser apresentada para fins de comprovação e aferição da forma de rateio das despesas administrativas, tanto perante o agente repassador como perante esta Corte de Contas, deverá vir acompanhada

de toda a documentação necessária para que se verifique a efetiva impossibilidade de o valor de um mesmo comprovante ser utilizado, indevidamente, como comprovação de despesa em prestação de contas de processos diversos, determinando-se à Diretoria de Análise de Transferências que implemente mecanismos para a realização dessa verificação via sistema informatizado.

(iii) pela viabilidade do pagamento de bolsa auxílio a professores das Instituições de Ensino Superior, desde que preenchidos os requisitos delineados nos Acórdãos n.º 547/08-Pleno e 2046/06-Pleno.

2.2. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a adoção das seguintes medidas:

- a) à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;
- b) o encaminhamento de sugestão à Presidência desta C. Corte de Contas, no sentido de que verifique a necessidade de otimizar os mecanismos de verificação da Douta Diretoria de Análise de Transferências, via sistema informatizado, que impeçam, de forma segura, a utilização do valor de uma mesma despesa administrativa, para prestação de contas em processos distintos, sem a indispensável comprovação do adequado rateio; e
- c) o encerramento do Processo.

3 DA DECISÃO

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

I. Conhecer a Consulta formulada pela Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA, CNPJ n.º 79.621.439/0001-91, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

(i) **(a)** expressa previsão no termo de convênio e respectivo plano de trabalho, havendo vinculação entre o objeto e os custos; **(b)** razoabilidade no valor nominal máximo definido (teto), tomando-se como base, para tanto, o estabelecido na presente Consulta; **(c)** realização de pesquisa de preços e economicidade nas despesas realizadas, em consonância com o previsto no art. 47 da Lei nº 13.019/2014, com especial destaque quanto à economicidade dos gastos, com a exigência, por exemplo, de pelo menos três fornecedores previamente à aquisição do bem ou serviço previsto, e à transparência dos valores pagos à equipe de trabalho e dirigentes da entidade vinculados à execução do termo; **(d)** comprovação da correta e real aplicação das despesas lançadas como custo operacional, mediante apresentação de contratos e comprovantes de despesas e, caso a tomadora perceba recursos públicos por mais de um ato cooperativo: apresentação da memória de cálculo do rateio da despesa, vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela dos custos indiretos; e, por fim, **(e)** ainda na hipótese de a tomadora receber recursos por mais de um termo de transferência, a memória de cálculo a ser apresentada para fins de comprovação e aferição da forma de rateio das despesas administrativas, tanto perante o agente repassador como perante esta Corte de Contas, deverá vir acompanhada de toda a documentação necessária para que se verifique a efetiva impossibilidade de o valor de um mesmo comprovante ser utilizado, indevidamente, como comprovação de despesa em prestação de contas de processos diversos, determinando-se à Diretoria de Análise de Transferências que implemente mecanismos para a realização dessa verificação via sistema informatizado.

(ii) pela viabilidade do pagamento de bolsa auxílio a professores das Instituições de Ensino Superior, desde que preenchidos os requisitos delineados nos Acórdãos n.º 547/08-Pleno e 2046/06-Pleno.

II. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a adoção das seguintes medidas:

- a) à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;
- b) o encaminhamento de sugestão à Presidência desta C. Corte de Contas, no sentido de que verifique a necessidade de otimizar os mecanismos de verificação da Douta Diretoria de Análise de Transferências, via sistema informatizado, que impeçam, de forma segura, a utilização do valor de uma mesma despesa administrativa, para prestação de contas em processos distintos, sem a indispensável comprovação do adequado rateio; e
- c) 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.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA

Presidente

CÂMARA MUNICIPAL

CONTRIBUIÇÃO PARA ASSOCIAÇÃO DE CÂMARAS

PROCESSO Nº : 129965/14
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CHOPINZINHO
INTERESSADO : AMARILDO SECCO
RELATOR : AUDITOR THIAGO BARBOSA CORDEIRO

ACÓRDÃO Nº 4588/15 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Não há óbice para que uma Câmara Municipal faça contribuições para uma associação regional de câmaras municipais, desde que haja lei municipal autorizando a sua participação na associação, que os fins para os quais essa foi criada sejam lícitos e estejam em harmonia com as funções constitucionais do Poder Legislativo Municipal, e desde que a despesa esteja previamente prevista nos instrumentos orçamentários do respectivo Poder.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de CONSULTA formulada pela Câmara Municipal de Chopinzinho a fim de que esta Casa se pronuncie “sobre a legalidade das contribuições efetuadas pela Câmara Municipal de Chopinzinho à Associação das Câmaras Municipais do Sudoeste do Paraná ACAMSOP-M14”.

Mediante Despacho n.º 715/14-GATBC (peça 08), a fim de efetuar juízo de admissibilidade mais abalizado em face da relevância da matéria, determinei que a Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca verificasse a ocorrência de casos semelhantes já analisados pela Casa.

A Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, em resposta, na Informação n.º 25/14 (peça 9), apontou os **julgados correlatos** ao tema.

Pelo Despacho n.º 773/14-GATBC (peça 10), determinei a **intimação** do peticionário para que juntasse seu parecer jurídico ao processo.

A Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Chopinzinho, por meio da Petição n.º 279738/14 (peça 14), encaminhou o Parecer n.º 03/2014, consistente, em essência, em pedido para que esta Casa analisasse o questionamento proposto, **sem, no entanto, apresentar opinativo** a respeito do assunto, e limitando-se a indicar a suspensão dos pagamentos até manifestação deste Tribunal de Contas.

Por intermédio do Despacho n.º 1190/14-GATBC (peça 15), com fundamento no § 1º do art. 38 da Lei Complementar 113/05, conheci da presente consulta, em que pese ter sido formulada em caso concreto, considerando haver relevante interesse público no assunto, haja vista os vários municípios cujas câmaras efetuam contribuições a associações semelhantes.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A Diretoria de Contas Municipais, mediante Instrução n.º 1202/14 (peça 17), destacou que, embora não possuam personalidade jurídica, **as câmaras tem personalidade judiciária** , sendo pacífico o entendimento, na doutrina e na jurisprudência, de que podem defender, em juízo, seus direitos.

A unidade, à mesma peça, referenciou seu opinativo no protocolo n.º 189136/98, de mesmo objeto, no qual se manifestou no sentido de que **não há impedimento ao pagamento** de mensalidades a associações, desde que esta tenha fins lícitos e que haja previsão para tal na legislação municipal (Instrução n.º 101/98-DCM), destacando entendimento de mesmo sentido pela Procuradoria do Estado (Parecer n.º 16333/98) e apontando ainda que, a despeito do considerável lapso temporal, o conteúdo da referida consulta permanecia válido e assim justificado:

Quando a Câmara exerce a sua função administrativa e quando desempenha funções atinentes à autonomia recebida da Constituição Federal, o faz por atos próprios, específicos, sem necessidade da participação do Poder Executivo. Entretanto, nesse caso, não se trata de mera regulamentação de sua organização administrativa, mas de assunção de obrigação de despesa.”

E como não há possibilidade de assunção de obrigação sem prévia dotação orçamentária, fica já evidenciada a precariedade da disposição do assunto por Resolução.

(...)

Em outras palavras, deve haver necessariamente uma autorização por LEI ESPECÍFICA, nos exatos moldes/ritos do art. 66 e parágrafos da Constituição Federal.

E como já frisado, os recursos que serão destinados às associações devem estar previstos nos instrumentos orçamentários do respectivo Poder, pois as contribuições feitas pelas Câmaras representam aporte de recursos públicos em associações de direito privado e, por isso, necessitam seguir as regras contábeis e jurídicas que regulamentam as despesas orçamentárias, tal como previsto na Lei 4.320/64, em seu artigo 4º e na Lei Complementar 101/2000, artigo 4º, inciso I, alínea “f” e artigo 26.”

A unidade técnica sugere que seja oferecida **resposta** à consulta nos seguintes termos:

Nada impede que as Câmaras Municipais efetuem pagamento de mensalidade a uma determinada Associação de Câmaras, desde que haja lei municipal autorizando a sua participação na Associação e que os fins para os quais foi criada sejam lícitos e estejam em harmonia com as funções constitucionais do Poder Legislativo Municipal e desde que a despesa esteja previamente prevista nos instrumentos orçamentários do respectivo Poder.

O Ministério Público de Contas, no Parecer n.º 7030/14 (peça 18), da lavra do Procurador-Geral, Michael Richard Reiner, manifestou-se pelo **conhecimento** da consulta e resposta nos exatos termos formulados pela unidade técnica.

Pelo Despacho n.º 2677/14-GATBC, determinei a remessa dos autos à Diretoria de Contas Municipais para que verificasse a possibilidade de juntar aos autos **informações** a respeito do teor do julgamento do Protocolo n.º 189136/98.

A Diretoria de Contas Municipais, na Informação n.º 957/15 (peça 23), **esclareceu** que o teor da consulta objeto dos autos n.º 189136/98 foi obtido mediante busca por palavras-chave na ferramenta “Busca de Documentos TCE-

PR”, disponível na *intranet* desta Corte, acrescentando ainda que, embora não permita acesso ao conjunto de peças do referido processo, o sistema Trâmite possibilitou a identificação destas, entre as quais os pareceres n.º 101/98-DCM e n.º 16.333/98-SMPjTC, a partir do que sua localização foi possível.

VOTO

Inicialmente, observo que matéria semelhante foi analisada nos Autos n.º 189136/98. Ali, foi respondida CONSULTA formulada pelo então presidente da Câmara Municipal de Rio Azul, solicitando esclarecimentos acerca da possibilidade ou não de pagamento de mensalidade, com dotação própria, à Associação de Câmaras Municipais e Vereadores do Centro Sul do Estado do Paraná – ACAMCESPAR.

Segundo a Instrução n.º 1202/14-DCM dos presentes autos (peça 17), consta que naquele processo n.º 189136/98 a consulta foi respondida nos seguintes termos:

(...) nada impede que a Câmara Municipal efetue pagamento de mensalidade à Associação supracitada, desde que haja lei municipal autorizando a sua participação nesta Associação e desde que os fins para os quais a mesma foi criada sejam lícitos.

Apesar da similitude da temática entre o teor da questão formulada nos presentes autos e aquela constante no Protocolo n.º 189136/98, tenho que, conforme opinativos do Ministério Público de Contas e da Diretoria de Contas Municipais, o feito deve ser apreciado, com a consequente apresentação de resposta, pois à época da referida Resolução n.º 8552/1998, há cerca de 17 (dezesete) anos, a tramitação dos processos ocorria em meio físico, sendo os autos encaminhados à origem após o trânsito em julgado de sua decisão, o que dificulta sobremaneira sua consulta.

Assim, e considerando que a resposta que se propõe seja acatada é mais completa do que aquela oferecida anteriormente, propugno que a consulta seja conhecida e respondida.

Quanto à dúvida suscitada, conforme bem exposto pela unidade técnica, há necessidade de previsão legal para a participação de uma câmara municipal em uma associação, já que isso implica na assunção de despesas que, nos termos do art. 4º da Lei n.º 4320/64, devem estar previstas nos instrumentos orçamentários do Poder a que se referem e seguir as regras contábeis e jurídicas que os regulamentam.

No que se refere à previsão legislativa e à finalidade da associação à qual se vincula a câmara municipal, o Ministério Público de Contas, no Parecer n.º 7030/14 (peça 18), da lavra do Procurador-Geral Michael Richard Reiner, assim se manifesta:

Conforme acertadamente asseverou a Diretoria, tal posicionamento não merece reparos, vez que a participação da Câmara em Associação não versa apenas sobre organização interna da Casa, passível de regulamentação por meio de Resolução, a exemplo daquelas listadas nos arts. 51 e 52 da CF, mas constitui assunção de obrigação de despesa. Desta feita, deve haver autorização por lei específica, bem como a despesa ter previsão nas leis orçamentárias, por exigência das normas que regulamentam a matéria, a saber, a Lei n.º 4.320/1964 e a Lei Complementar n.º 101/2001. Quanto à finalidade da Associação de Câmaras cabe, ainda, uma cautela. Qual seja, de que seus objetivos (“fins lícitos”) estejam adequados com o interesse público que marca a atividade típica dos legislativos, não podendo fazer as vezes de Associações que tenham por escopo, ainda que parcialmente, a promoção dos titulares do cargo de vereança, como, por exemplo, “defender interesses dos vereadores” ; “adoção através de convênios específicos com instituições privadas de seguro de vida em grupo ou individual, planos de saúde empresarial ou pessoa física, além de outras formas de assistência social ao Vereador, ex-Vereador e seus dependentes” etc., com o que restaria desconfigurado o mencionado requisito material autorizativo (e que depende, portanto, do exame individualizado de cada estatuto social).

Em face do exposto, voto pelo conhecimento da presente consulta e, no mérito, por que seja oferecida resposta nos termos formulados pela unidade técnica, e reiterados pelo Ministério Público, quais sejam:

Nada impede que as Câmaras Municipais efetuem pagamento de mensalidade a uma determinada Associação de Câmaras, desde que haja lei municipal autorizando a sua participação na Associação e que os fins para os quais foi criada sejam lícitos e estejam em harmonia com as funções constitucionais do Poder Legislativo Municipal e desde que a despesa esteja previamente prevista nos instrumentos orçamentários do respectivo Poder.

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, Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO, por maioria, em:

- conhecer da presente consulta, para respondê-la nos termos formulados pela unidade técnica e reiterados pelo Ministério Público, quais sejam:

Nada impede que as Câmaras Municipais efetuem pagamento de mensalidade a uma determinada Associação de Câmaras, desde que haja lei municipal autorizando a sua participação na Associação e que os fins para os quais foi criada sejam lícitos e estejam em harmonia com as funções constitucionais do Poder Legislativo Municipal e desde que a despesa esteja previamente prevista nos instrumentos orçamentários do respectivo Poder.

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 da CONSULTA, conforme declaração de voto (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.

THIAGO BARBOSA CORDEIRO

Relator

IVAN LELIS BONILHA

Presidente

CERTIDÕES DE REGULARIDADE FISCAL

DISPENSA - CONVÊNIOS SEM REPASSE DE VALORES

PROCESSO N.º : 89199/15
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO N.º 6113/15 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Convênio entre entes públicos sem repasse de verbas públicas. Pela possibilidade de dispensa da apresentação de certidões de regularidade fiscal.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta encaminhada pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por meio do qual questiona esta Corte de Contas acerca da possibilidade de flexibilização da exigência das certidões de regularidade fiscal do artigo 136, incisos III e IV, da Lei Estadual n.º 15.608/07, em convênios sem repasse de valores celebrados por aquele Tribunal.

O presente vem instruído com parecer da Assessoria Jurídica do TJ/PR, o qual orientou a formalização de consulta a este Tribunal. Tal opinativo amparou-se na existência de divergência quanto à matéria no âmbito daquela Corte, indicando a existência de dois posicionamentos sobre o tema: o primeiro, pela possibilidade de dispensa das certidões de regularidade fiscal, caso o convênio não preveja o repasse de recursos públicos; e o segundo, pela exigência das respectivas certidões, em obediência ao princípio da legalidade.

Autuado e distribuído o expediente, este foi remetido à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, que informou sobre a inexistência de precedente acerca da matéria (Informação n.º 22/15 – peça n.º 09).

Por sua vez, a Diretoria Jurídica manifestou-se por meio do Parecer n.º 322/15 (peça n.º 12), opinando pela possibilidade de se dispensar a apresentação das certidões de regularidade fiscal exigidas pelo art. 136, III e IV, da Lei Estadual n.º 15.608/07, nos convênios sem repasse de valores celebrados entre entes públicos, no que foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas (Parecer n.º 9440/15 - peça n.º 13).

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Cumprido destacar inicialmente que a consulta comporta conhecimento, na medida em que se encontram presentes os requisitos estabelecidos no art. 38 da Lei Complementar n.º 113/2005: (i) trata-se de autoridade legitimada à formular consultas perante esta Corte; (ii) houve apresentação objetiva do quesito e indicação precisa da dúvida; (iii) refere-se sobre a aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas; (iv) veio acompanhada de opinativos técnico-jurídicos do órgão consultante; e (v) trata-se de questionamento em tese.

Conforme bem esposado pela Diretoria Jurídica em seu Parecer n.º 322/15 (peça n.º 12), a questão sobre a qual recai a dúvida advinda do Egrégio Tribunal de Justiça paranaense comporta dois posicionamentos: tanto pela necessidade de apresentação da citada documentação, quanto pela possibilidade de sua dispensa.

A Lei Estadual n.º 15.608/07 dispõe a partir do art. 134¹ dispositivos acerca da

1 **Art. 134.** A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelo Estado do Paraná e demais entidades da Administração depende de prévia aprovação do competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, salvo se o custo total do empreendimento recai sobre a entidade ou órgão descentralizador.

§ 1º. Os convênios, acordos, ou ajustes que não impliquem repasse de verba pela entidade conveniente poderão prescindir das condições previstas nos incisos IV e V deste artigo.

§ 2º. O plano de trabalho deverá ser elaborado com a observância dos princípios da Administração Pública, especialmente os da isonomia, sustentabilidade ambiental,

celebração de convênios, acordos ou ajustes e especificamente, a partir do art. 136 trata da documentação que deve instruir tais processos. Especificamente nos incisos III e IV acerca da necessidade de instrução dos processos de convênio com *prova de regularidade do conveniente para com as Fazendas Públicas* e a *prova de regularidade do conveniente para com a Seguridade Social (INSS)*, mediante a apresentação da *Certidão Negativa de Débitos (CND)*, e o *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)*, mediante a apresentação do *Certificado de Regularidade de Situação (CRS)*.

Em uma primeira leitura dos dispositivos legais citados, depreende-se que o legislador não fez distinção entre os diversos tipos existentes de con-

eficiência, economicidade, proporcionalidade, razoabilidade e da forma mais vantajosa para a Administração.

§ 3º. O plano de trabalho deve detalhar as ações a serem implementadas e, envolvendo construções e/ou reformas, ser acrescido do projeto próprio, aprovado pelos órgãos competentes e acompanhado de cronograma físico -financeiro da obra.

Art. 135. Sem prejuízo do acompanhamento direto pelos órgãos setoriais, o órgão central de controle, acompanhamento e avaliação financeira de contratos e convênios supervisionará a fiel execução dos convênios.

Art. 136. Os processos destinados à celebração de convênio deverão ser instruídos com os seguintes documentos:

I - ato constitutivo da entidade conveniente;

II - comprovação de que a pessoa que assinará o convênio detém competência para este fim específico;

III - prova de regularidade do conveniente para com as Fazendas Públicas;

IV - prova de regularidade do conveniente para com a Seguridade Social (INSS), mediante a apresentação da Certidão Negativa de Débitos (CND), e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), mediante a apresentação do Certificado de Regularidade de Situação (CRS);

V - plano de trabalho detalhado, com a clara identificação das ações a serem implementadas e da quantificação de todos os elementos;

VI - prévia aprovação do plano de trabalho pela autoridade competente;

VII - informação das metas a serem atingidas com o convênio;

VIII - justificativa da relação entre custos e resultados, inclusive para aquilatação da equação custo/benefício do desembolso a ser realizado pela Administração em decorrência do convênio;

IX - especificação das etapas ou fases de execução, estabelecendo os prazos de início e conclusão de cada etapa ou fase programada;

X - orçamento devidamente detalhado em planilha;

XI - plano de aplicação dos recursos financeiros;

XII - correspondente cronograma de desembolso;

XIII - indicação das fontes de recurso e dotação orçamentária que assegurarão a integral execução do convênio;

XIV - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

XV - declaração do ordenador de que a despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;

XVI - declaração do ordenador de despesa de que existe disponibilidade de caixa para pagamento das despesas decorrentes de convênio a ser celebrado nos dois últimos quadrimestres do mandato.

vênios, sendo que a única diferenciação normativa inerente aos convênios sem repasse de verba encontra-se no § 1º do art. 134, por meio do qual se dispensou expressamente a exigência de apresentação do plano de aplicação dos recursos financeiros e do cronograma de desembolso. Desta feita, a interpretação literal do citado normativo conduz ao entendimento de que mesmo nos convênios firmados entre entidades públicas e sem repasse de valores, haveria a necessidade de cumprimento integral do art. 136, inclusive quanto à apresentação das certidões de regularidade fiscal.

No entanto, entendo que a hermenêutica adequada no presente caso é a de que as exigências constantes deste artigo tão somente devem persistir quando cabíveis, pois uma interpretação restritiva pode levar o aplicador do direito a incorrer em erro. Da leitura dos incisos do art. 136 denota-se que os convênios ali retratados são os firmados com entidades privadas e envolvem o repasse de dinheiro público, uma vez que os documentos ali arrolados somente possuem pertinência para este tipo de ato negocial (como por exemplo, a necessidade da juntada no processo de convênio do ato constitutivo da entidade conveniente, do orçamento devidamente detalhado em planilha, do plano de aplicação dos recursos financeiros e correspondente cronograma de desembolso).

Assim sendo, considerando que no caso em tela o consulente delimitou o tipo de ajuste a ser analisado, corroboro o entendimento exarado pela Diretoria Jurídica e Ministério Público de Contas, de que as exigências constantes do referido artigo somente devem perdurar quando cabíveis, não sendo razoável que se condicione a formalização de convênios entre órgãos públicos sem repasse de valores à apresentação dos documentos arrolados nos incisos VIII e X a XVI quando este se destinar exclusivamente à cooperação técnica entre dois órgãos da Administração. Conforme bem exposto pela unidade técnica, a própria legislação excepciona a exigência de comprovação da regularidade fiscal em algumas modalidades de contratação (art. 32, § 1º, Lei n.º 8.666/93²). Desta forma, não se

2 Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial.
§ 1º A documentação de que tratam os arts. 28 a 31 desta Lei poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão.

vislumbram óbices na flexibilização da exigência de apresentação das certidões de regularidade fiscal quando ambos os convenientes forem órgãos administrativos e o ajuste não comportar o trânsito de recursos públicos.

Diante do exposto, VOTO nos seguintes termos:

I – Pelo **CONHECIMENTO** da Consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pela resposta nos termos apresentados no Parecer n.º 322/15, da Diretoria Jurídica e Parecer n.º 9440/15, do Ministério Público de Contas, pela possibilidade de flexibilização na apresentação das certidões de regularidade fiscal e demais documentos arrolados nos incisos do art. 136, da Lei Estadual n.º 15.608/07 quando da formalização de convênios, ajustes ou congêneres entre órgãos administrativos, em que não haja o trânsito de recursos públicos.

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) encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para 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 presente Consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, responder nos termos apresentados no Parecer n.º 322/15,

da Diretoria Jurídica e Parecer n.º 9440/15, do Ministério Público de Contas, pela possibilidade de flexibilização na apresentação das certidões de regularidade fiscal e demais documentos arrolados nos incisos do art. 136, da Lei Estadual n.º 15.608/07 quando da formalização de convênios, ajustes ou congêneres entre órgãos administrativos, em que não haja o trânsito de recursos públicos.

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

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

b) encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para 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, 10 de dezembro de 2015 – Sessão n.º 45.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente

DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO

OUVIDOR MUNICIPAL - CARGO DE CARÁTER ELETIVO

PROCESSO N.º : 479749/15
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA
INTERESSADO : AÍLTON CARDOZO DE ARAÚJO
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO N.º 274/16 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Conhecimento. Resposta. Câmara Municipal. Ouvidor Municipal. Cargo de natureza híbrida. Mandato eletivo. Décimo terceiro salário. Impossibilidade.

1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Curitiba, senhor Aílton Cardozo de Araújo, acerca da possibilidade de pagamento de 13º salário a ocupante do cargo de Ouvidor Municipal, considerando ser este de caráter eletivo.

Destaca que a Lei Municipal n.º 14.223/2013 consigna que a remuneração do cargo de Ouvidor é feita por subsídio no mesmo valor do Secretário Municipal.

Acrescenta que a IN 72/2012, deste Tribunal, autoriza o pagamento de 13º salário aos Secretários Municipais, todavia ressalta que o cargo de Ouvidor depende de eleição, diversamente do que ocorre com o cargo de Secretário, embora ambos sejam de natureza política.

Com isso indaga o consulente: “Questiona-se: há ilegalidade no pagamento de 13º salário ao ocupante de cargo de Ouvidor?”.

A Consulta veio instruída com Parecer Jurídico local (fl. 03 – peça 03), do qual se denota a exposição do tema e julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná que confirma a impossibilidade de recebimento de vantagens pecuniárias, como férias e décimo-terceiro salário por Ouvidor Municipal.

Todavia o parecer é inconclusivo, já que se limitou a expor o tema, sem apresentar um posicionamento concreto ao final.

O feito foi distribuído a este Conselheiro em 15 de junho de 2015 (peça 04) e, uma vez que preenchidos os requisitos para sua admissibilidade, determinei a sua tramitação (peça 05).

Os autos foram encaminhados à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca (Informação n.º 49/15 – peça 06) que informou que, salvo alguma falha no sistema de pesquisa, não foi encontrada nenhuma decisão sobre o tema.

Após questionamento da Diretoria de Contas Municipais (Informação 1011/15 – peça 07) quanto a sua competência para atuar no feito, manifestei-me entendendo que o tema é recorrentemente mais examinado em prestações de contas municipais do que em processos de pessoal, motivo pelo qual a competência para instrução do feito é da Diretoria de Contas Municipais e não da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal.

Com relação à argumentação da Diretoria de Contas Municipais, na mesma informação, de que o feito aparentemente não comporta análise em tese, afirmei que as perquirições podem sim ser examinadas em tese, sem adentrar no mérito da lei municipal colacionada, razão pela qual determinei o retorno do feito para instrução.

A Diretoria de Contas Municipais (Instrução 3396/15 – peça 09), após fazer análise do tema com foco na forma de provimento do cargo de Ouvidor, entendeu que não é devido 13º salário ou quaisquer outras vantagens correlatas ao Ouvidor, enquanto agente político investido por eleição indireta (procedimento diverso do sufrágio universal) e ao qual são garantidas as prerrogativas de plena autonomia de atuação e ausência de subordinação hierárquica; situações que o afastam por completo do regime jurídico dos servidores públicos e dos direitos trabalhistas que lhes são constitucionalmente estendidos, devendo ser aplicadas restritivamente as vedações do art. 39, § 4º, da Constituição Federal.

Por fim, teceu novos comentários acerca das competências e atribuições das Diretorias deste Tribunal, insistindo na sugestão para que seja(m) colhido(s) opinativo(s) de outra(s) Diretoria(s), a fim de mitigar o risco de que esta Corte externe um entendimento que eventualmente seja dissonante entre suas próprias Unidades Técnicas.

O Ministério Público de Contas (Parecer 15060/15 – peça 10) destacou em preliminar que não houve o atendimento pleno dos requisitos para a admissibilidade da consulta, tendo em vista que não foi instruída por parecer jurídico opinando acerca da matéria objeto da consulta. Em razão disso, manifestou-se pelo conhecimento excepcional da consulta.

Salientou que o cargo de Ouvidor Municipal não encontra conformação na Constituição Federal, tampouco na Estadual ficando a cargo da legislação que o criou as definições das atribuições e peculiaridades dos cargos.

Lembrou que o questionamento deve ser abordado de forma genérica, sem adentrar na análise da lei municipal.

Assegurou que o cerne da questão é identificar a natureza jurídica do Ouvidor e, a partir disso, saber se lhe são extensíveis os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais mencionados no art. 39, § 3º, CRFB/88, dentre eles, a percepção de décimo terceiro salário.

Ressaltou que o décimo terceiro salário é um direito social assegurado aos trabalhadores e extensível aos servidores ocupantes de cargos públicos, destacando estes últimos.

Nesse passo, evidenciou que a função de Ouvidor é exercida por detentor de mandato eletivo sendo obrigatoriamente remunerado por meio de subsídio, e cujo agente não exerce poder decisório, característica essencial dos agentes políticos, nos parece se aproximar da categoria de agentes honoríficos.

Acrescentou que inexistente vínculo profissional entre o Ouvidor e a Administração Pública. Ao ouvidor é incumbido, por força de lei, função pública, compreendida em acepção ampla, como atribuição de relevante interesse público, mas que prescinde de vínculo laboral permanente com o Estado, ao passo que exercem mandato por determinado prazo, bem como suas atribuições passam ao largo da rotina laboral permanente exigida dos ocupantes de cargos e empregos públicos.

Com isso, assegurou não se tratarem de agentes ocupantes de cargos públicos, motivando a assertiva pela não incidência da norma disposta no art. 39, §3º, da CF.

Mencionou a IN 72/12, deste Tribunal que veda a percepção de 13º salário e abono de férias aos ocupantes de mandatos eletivos.

Fez menção à mesma decisão do Tribunal de Justiça do Paraná trazida no Parecer Jurídico local.

Por fim, anotou que pende de julgamento no Supremo Tribunal Federal o Recurso Extraordinário n.º 650898/RS, para qual foi conferido status de repercussão geral, em que está sendo contestada decisão judicial que considerou inconstitucional lei municipal que concedeu gratificação de férias, décimo terceiro salário e verba de representação para prefeito e vice-prefeito. Neste contexto, é de se ressaltar que o entendimento fixado neste expediente poderá ser revisto futuramente em decorrência da decisão proferida pelo pretório excelso.

Dessa forma, opinou, excepcionalmente, pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos: É indevido o pagamento de décimo terceiro salário ou qualquer outra espécie remuneratória ao Ouvidor Municipal, nos termos do art. 39, § 4º da CF/88, enquanto detentor de mandato eletivo e remunerado através de subsídio, não havendo incidência do art. 39, § 3º da CF/88, por não se tratar de servidor ocupante de cargo público.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A Consulta foi recebida por este Relator, em razão do preenchimento dos pressupostos legais para sua tramitação (Despacho 566/15 – peça 05), em que pese o parecer jurídico local não atender plenamente os requisitos legais, uma vez que nele não consta o opinativo acerca da matéria como determina o inciso IV, art. 38, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Todavia, considerando o precedente jurisprudencial da 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná colacionado no citado parecer, o qual revela a tendência de linha adotada pela parecerista já que não trouxe a baila nada em contrário à tese judicial, entendo suprida a ausência de opinião fundamentada sobre o assunto.

Quanto ao mérito, temos:

É fato que a Constituição Federal - *parágrafo 3º, do artigo 37*¹ - é a base legal que fundamenta a criação das Ouvidorias Públicas que têm por propósito

1 “Art. 37. (...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998)”

buscar soluções para as demandas dos cidadãos; oferecer informações gerenciais e sugestões ao órgão em que atua, visando o aprimoramento da prestação do serviço, além de contribuir para a formulação de políticas públicas².

A partir daí, as leis locais é que tem o condão de regulamentar a efetiva criação das respectivas Ouvidorias.

Nesse passo é que foi editada a Lei Municipal n.º 14.223/13, que cria a Ouvidoria do Município de Curitiba.

Apenas noticia-se a existência da Lei local, pois para fins de resposta à consulta formulada, será extraída a tese da questão, motivo pelo qual não será avaliado o conteúdo do texto legal.

Com o intuito de conseguir abstrair-se a tese do questionamento proposto pelo consulente há somente que se destacar da Lei que o Ouvidor assemelha-se ao Secretário Municipal quanto aos direitos, deveres e remuneração³.

Por outro lado, a forma de *provimento* do cargo difere na medida em que o Secretário Municipal, embora seja cargo de natureza política⁴, é alçado à função através de simples nomeação para o exercício de um cargo demissível *ad nutum*, ao contrário do que ocorre com o Ouvidor que é eleito pela Câmara Municipal por voto da maioria absoluta de seus membros, após indicação em lista tríplice⁵.

Ou seja, sendo o Secretário Municipal um Agente Político, conforme define Celso Antônio Bandeira de Mello⁶, assim também o será o Ouvidor, em razão da similaridade legal existente entre eles.

2 In: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao-unidade-ouvidoria.pdf> Acesso em: 30.nov.15.

3 Art. 7º O Ouvidor terá remuneração no mesmo valor do subsídio estabelecido para Secretário Municipal, estando sujeito às mesmas normas sobre direitos e deveres aplicáveis a este e aos servidores municipais, no que couber.

4 Conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal: RE 579.951 e RCL 6650.

5 Lei Municipal n.º 14223/13. Art. 2º. <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2013/1423/14223/lei-ordinaria-n-14223-2013-cria-a-ouvidoria-do-municipio-de-curitiba-2014-06-24-versao-compilada>

6 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 229.

Porém, a principal diferença entre eles está na forma de assunção de suas funções. Sob este aspecto, a função de Ouvidor distancia-se da de Secretário Municipal passando-se, *guardadas as devidas proporções*, a se assemelhar aos cargos políticos de Prefeitos e Vice-Prefeitos e demais cargos assumidos por eleição, uma vez que as suas funções serão desempenhadas em razão de mandato eletivo.

Assim sendo, tem-se no Ouvidor um Agente Político de características híbridas, já que ora se assemelha ao Secretário Municipal, ora se assemelha aos detentores de mandatos eletivos.

O que se fará no caso em análise é extrair as semelhanças e diferenças da função de Ouvidor com outras de Agentes Políticos, uma vez que se trata de uma figura, como vimos, com características mescladas e, desse exame, deduzir o que se aplica quanto aos direitos, deveres e remuneração, em igualdade com os Secretários Municipais e o que se aplica em relação ao mandato eletivo, em analogia aos cargos preenchidos por eleição.

No que concerne à igualdade com o cargo de Secretário Municipal, tem-se o que a própria lei expressamente estipulou, ou seja, os direitos, deveres e forma de remuneração que será através de subsídio.

Já com relação à semelhança com os cargos eletivos tem-se, além da forma de remuneração através de subsídio, a principal que é ser exercente de mandato eletivo.

Com respeito ao pagamento de determinadas vantagens aos exercentes de mandatos eletivos, como bem observado na instrução processual, esta Corte editou a Instrução Normativa n.º 72/2012 que dispõe sobre os subsídios dos Agentes Políticos dos poderes Executivo e Legislativo municipais estabelecendo que, em caso de opção pelo regime remuneratório do cargo político – em conformidade com o que dispõe o art. 38, da Constituição Federal – tanto o Prefeito quanto o Vice-Prefeito não farão jus ao recebimento de 13º salário e ao abono de férias, vantagens que se aplicam apenas aos subsídios dos secretários municipais.

Dessa forma, vê-se claramente que a essência da tese para o pagamento ou não do décimo terceiro salário ao Ouvidor Municipal não é simplesmente ser agente político e perceber por subsídio, mas sim, ser detentor de mandato eletivo. É esta característica que, por dedução lógica, o afasta da incidência do art. 39, § 3º, da Constituição Federal, impossibilitando-o de perceber tal vantagem.

É fato que a jurisprudência específica é carente nesse aspecto. Encontramos apenas o precedente jurisprudencial⁷ já citado no Parecer Jurídico local e reforçado pelo Ministério Público de Contas, única decisão a tratar especialmente da figura do Ouvidor Municipal.

No mais, cabe-nos, como intérpretes das normas e aplicadores do direito, posicionarmos-nos no sentido de que se tratando de cargo assumido por eleição impossível se torna a percepção do décimo terceiro salário.

Destaque-se a bem lançada anotação feita pelo *Parquet de Contas* quanto à existência do Recurso Extraordinário 650.989/RS em trâmite no Supremo Tribunal Federal, no qual foi reconhecida a repercussão geral do tema e, cuja resposta, poderá vir a alterar a resposta desta Consulta. Ressalte-se apenas não se tratar tal recurso do caso particular de Ouvidor, mas apenas com relação aos detentores de cargos eletivos.

Lembre-se também a tramitação de outra ação perante o Supremo Tribunal Federal, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 193, também pendente de decisão de mérito e sobre mesmo tema, manifestação que de igual forma poderá ter o condão de alterar o posicionamento ora adotado.

7 ADMINISTRATIVO - AÇÃO DE COBRANÇA - PRETENSÃO DE RECEBER DÉCIMO TERCEIRO E FÉRIAS, ACRESCIDAS DO TERÇO CONSTITUCIONAL - PERÍODO DE EXERCÍCIO EM CARGO ELETIVO - OUVIDOR MUNICIPAL - IMPOSSIBILIDADE - REMUNERAÇÃO POR SUBSÍDIO E EM PARCELA ÚNICA, VEDADO QUALQUER TIPO DE ACRÉSCIMO - INCIDÊNCIA DO ART. 39, 4º, DA CF - VANTAGENS PECUNIÁRIAS ESTENDIDAS PELO ART. 39, § 3º, DA CF, SOMENTE AOS SERVIDORES OCUPANTES DE CARGO PÚBLICO - SENTENÇA REFORMADA - RECURSO PROVIDO. Ouvidor Municipal, exercendo cargo eletivo e remunerado por subsídio, impossibilidade de receber vantagens pecuniárias, como férias e décimo-terceiro salário. (TJPR - 2ª C.Cível - AC - 554778-4 - Matinhos - Rel.: Lauro Laertes de Oliveira - Unânime - - J. 12.05.2009)

Assim, acompanhando a instrução processual e o parecer ministerial, entendo que a consulta pode ser respondida nos termos acima aduzidos.

DO VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

- conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Curitiba, Vereador Aílton Cardozo de Araújo, CNPJ n.º 77.636.520/0001-10, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

- a) Questiona-se: há ilegalidade no pagamento de 13º salário ao ocupante de cargo de Ouvidor?

Sim, em princípio, há ilegalidade no pagamento de décimo terceiro salário ao ocupante de cargo de Ouvidor Municipal, uma vez que, embora se trate de um agente político assemelhado ao Secretário Municipal, possuiu também características que o aproximam dos detentores de cargos preenchidos por eleição em razão, justamente, do exercício de mandato eletivo. Nessa senda, considerando ser impossível o pagamento de tal verba aos representantes do Executivo e Legislativo Municipal, assim o será ao Ouvidor Municipal, afastando-se, desde logo, a incidência do art. 39, §3º, da Constituição Federal.

ressaltar que a manifestação do Supremo Tribunal Federal nas ações antes citadas poderá alterar o posicionamento adotado nesta Consulta;
determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

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

3 DA DECISÃO

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

I. Conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Curitiba, Vereador Aílton Cardozo de Araújo, CNPJ nº 77.636.520/0001-10, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

a) Questiona-se: há ilegalidade no pagamento de 13º salário ao ocupante de cargo de Ouvidor?

Sim, em princípio, há ilegalidade no pagamento de décimo terceiro salário ao ocupante de cargo de Ouvidor Municipal, uma vez que, embora se trate de um agente político assemelhado ao Secretário Municipal, possuiu também características que o aproxima dos detentores de cargos preenchidos por eleição em razão, justamente, do exercício de mandato eletivo. Nessa senda, considerando ser impossível o pagamento de tal verba aos representantes do Executivo e Legislativo Municipal, assim o será ao Ouvidor Municipal, afastando-se, desde logo, a incidência do art. 39, §3º, da Constituição Federal.

II. ressaltar que a manifestação do Supremo Tribunal Federal nas ações antes citadas poderá alterar o posicionamento adotado nesta Consulta;

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

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

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL, FÁBIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, MICHAEL RICHARD REINER.

Sala das Sessões, 28 de janeiro de 2016 – Sessão n.º 3.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente

HORAS EXTRAORDINÁRIAS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS E COMISSIONADOS

PROCESSO N.º : 380122/15
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE DOURADINA
INTERESSADO : MARCOS LARUSSA GIL
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO N.º 6290/15 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Horas extras. Servidor efetivo. Possibilidade mediante prévia autorização e para atender situações excepcionais e temporárias. Serviços prestados nas sessões legislativas rotineiramente realizadas em horário estranho ao da jornada de trabalho. Princípio da Moralidade. Impossibilidade de enriquecimento sem causa. Igual necessidade de pagamento das horas extraordinárias. Servidor comissionado. Incompatibilidade com o recebimento de horas complementares. Natureza do cargo comissionado que impõe integral dedicação.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta apresentada por Marcos Larussa Gil, presidente da Câmara Municipal de Douradina, que formula questionamentos atinentes ao recebimento de horas extraordinárias, por servidores públicos efetivos e comissionados. O consulente indaga nos seguintes termos:

É possível efetuar o pagamento de horas extras a funcionário público efetivo que tiver autorização do Presidente da Câmara para laborar em horário extraordinário, a fim de suprir eventual necessidade do Poder Legislativo?

É possível efetuar o pagamento de horas extras a servidores públicos efetivos que forem convocados a prestar serviço extraordinário nas sessões legislativas da Câmara Municipal, sempre ocorridas às segundas-feiras, às 20 horas, ou seja, em horário estranho ao da jornada de trabalho diária?

É possível efetuar o pagamento de horas extras a servidor público ocupante de cargo de provimento em comissão, quando sua jornada for controlada e for constatado que há horas de trabalho excedentes?

A assessoria jurídica da entidade emitiu o parecer jurídico n.º 023/2015 (peça n.º 04), no sentido de que é possível o pagamento de horas extras aos servidores efetivos, desde que em caráter excepcional, mediante autorização do gestor público, existindo controle de jornada, e for verificada a efetiva prestação do serviço. Já em relação aos servidores comissionados, consignou ser impossível a contraprestação pelas horas extraordinárias trabalhadas.

Admitida a consulta (peça n.º 08), a **Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca** informou a inexistência de precedentes sobre a matéria apresentada (peça n.º 10).

A **Diretoria Jurídica**, por meio do Parecer n.º 383/15 (peça n.º 12), responde às indagações do consulente informando que é admissível o pagamento de horas extras ao servidor efetivo observados os ditames constitucionais. Acresceu que a atividade desempenhada por servidor nas sessões legislativas da Câmara Municipal, em razão de seu caráter rotineiro, não configura serviço extraordinário, pelo que não induz ao pagamento de horas extras. Por fim, em relação aos servidores comissionados, esclarece a impossibilidade do pagamento de horas extras.

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, mediante o Parecer n.º 9358/15 (peça n.º 13), opinou no mesmo sentido que a Diretoria Jurídica.

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 para 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 à caso concreto.

Busca o consulente o posicionamento dessa Corte de Contas sobre o pagamento de horas extras a servidores efetivos e comissionados.

Conforme dispõe o art. 39, § 3º, c/c art. 7º, XVI, ambos da Constituição Federal¹, é possível o pagamento de horas extras, para servidores públicos efetivos, pelos serviços realizados em horário extraordinário.

Considerando que o art. 22 da Lei Municipal n.º 21/98 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Douradina)² prevê que os servidores municipais estão sujeitos à carga horária de trabalho estabelecida pelo Poder Executivo, os Arts. 55, IV, 62 e 63 desse mesmo Diploma legal³ dispõem sobre o pagamento pelos serviços extraordinários, desde que previamente autoriza-

1 “Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

(...)

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

(...)”

“Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;

(...)”

2 “Art. 22 – O ocupante do cargo de provimento efetivo fica sujeito a carga horária de trabalho estabelecida por decreto do Poder Executivo.

Parágrafo único – O exercício de cargo em comissão exigirá de seu ocupante integral dedicação ao serviço, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração.”

3 “Art. 55 – Além dos vencimentos e das vantagens previstas nesta Lei serão deferidos aos servidores as seguintes gratificações e adicionais:

(...)

IV. adicional pela prestação de serviço extraordinário;

(...)”

“Art. 62 – O serviço extraordinário será remunerado com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) em relação a hora normal de trabalho, até o máximo de 02 (duas) horas diárias e de 100% (cem por cento) após 12:00 (doze horas) de sábado até às 5:00 (cinco horas) de segunda-feira.”

“Art. 63 – Somente será permitido serviço extraordinário para atender a situações excepcionais e temporárias, se o interesse público exigir, conforme se dispuser em regulamento.

§ 1º – O serviço extraordinário previsto neste artigo será precedido de autorização da chefia imediata, que justificará o fato.

§ 2º - O servidor que perceber Função Gratificada, em hipótese alguma fará jus ao recebimento de horas extraordinárias.

§ 3º - O serviço extraordinário realizado no horário previsto no artigo 68 será acrescido do percentual relativo ao serviço noturno, em função de cada hora extra.”

dos pela chefia imediata, para atender situações excepcionais e temporárias, vetando o recebimento para aqueles que recebam função gratificada.

Há de se destacar que, perante o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, a realização de serviço extraordinário, ainda que não observada a prévia a autorização da chefia imediata, não afasta o dever da respectiva contraprestação, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração Pública (art. 884 do Código Civil), cabendo a essa apenas a instauração dos procedimentos disciplinares pertinentes.

Sobre o tema, são os seguintes julgados:

RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL - MUNICÍPIO DE SÃO JORGE D'OESTE. ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA DE COBRANÇA DE CRÉDITOS TRABALHISTAS. (...) SERVIÇOS EXTRAORDINÁRIOS E PRESTADOS EM PERÍODO NOTURNO COMPROVADOS POR DEPOIMENTOS TESTEMUNHAIS. (...) AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PELO ENTE PÚBLICO PARA PRESTAÇÃO DE HORAS EXTRAS QUE NÃO EXIME O MUNICÍPIO DA OBRIGAÇÃO DE REMUNERÁ-LO DEVIDAMENTE, SOB PENA DE CARACTERIZAR ENRIQUECIMENTO ILÍCITO (ART.884 CC). (...) SENTENÇA COMPLEMENTADA.
(TJPR - 2ª C.Cível - ACR - 1376623-5 - São João - Rel.: Silvio Dias - Unânime - - J. 07.07.2015)

Ação de cobrança - Servidor público municipal. (...)

2. Horas de labor excedentes à 40.^a semanal - Remuneração do serviço extraordinário no percentual de 50% superior ao normal - CF, arts. 7.^o, incs. XIII e XVI, e 39, § 3.^o - Lei Complementar n.º 15/1997, arts. 60, inc. IV, e 68, caput, e Lei Complementar n.º 27/2006, arts. 84, inc. IV, e 94, caput, ambas do Município de Maripá - Possibilidade - Legislação municipal que limita a jornada de trabalho dos servidores em 40 horas semanais - LCM n.º 15/1997, art. 22, e LCM n.º 27/2006, art. 57 - Verbas devidas.

2.1. Leis Complementares Municipais n.ºs 15/1997 e 27/2006 que condicionam o pagamento das horas extras desempenhadas pelo servidor à autorização prévia de sua chefia imediata - Não verificação de tal autorização - Irrelevância - Laboro extraordinário que deve ser corretamente remunerado, sob pena de enriquecimento ilícito do ente municipal. (...).

6. Recurso parcialmente provido, sentença reformada, nessa extensão, em sede de reexame necessário e correção, de ofício, do índice de atualização monetária a ser empregado.

(TJPR - 3ª C.Cível - ACR - 1073111-2 - Palotina - Rel.: Rabello Filho - Unânime - - J. 11.03.2014)

APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. HORAS EXTRAS. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO DO SUPERIOR. ARTIGO 189, DA LEI MUNICIPAL N.º 4.928/92. INEXISTÊNCIA. IRRELEVÂNCIA. ARTIGO 7º, INC. XVI, QUE NÃO FAZ TAL EXIGÊNCIA. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DA ADMINISTRAÇÃO. (...) APELAÇÃO DO MUNICÍPIO PARCIALMENTE PROVIDA. APELO DO AUTOR DESPROVIDO.

(TJPR - 1ª C.Cível - ACR - 554668-3 - Londrina - Rel.: Dulce Maria Cecconi - Unânime - - J. 15.12.2009)

Por outro lado, veja-se que a atividade exercida pelos **servidores comissionados (natureza jurídica) é incompatível com o recebimento de horas extraordinárias**, já que exigido de si integral dedicação, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração.

Corroborando, é o acórdão n.º 435/08, proferido na Consulta com força normativa n.º 75570/07, dessa Corte de Contas: “Consulta. Câmara Municipal. Recomposição de remuneração de Vereador. Precedente Acórdão 328/08. Concessão de hora extra a Diretor Geral da Câmara. Inadmissibilidade. Cargo em comissão.”

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

APELAÇÃO CÍVEL - RECLAMAÇÃO TRABALHISTA (...) HORAS EXTRAS - SERVIDOR COMISSIONADO SUJEITO ÀS LEIS MUNICIPAIS Nº 217/2003 E 236/2003, QUE NÃO PREVÊEM O RECEBIMENTO DE HORAS EXTRAS - ESTRITA OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ADMINISTRATIVA (...).

(...)

- Os ocupantes de cargo em comissão devem se dedicar plenamente às suas funções sem qualquer vinculação de carga horária, tendo em vista a confiança justificadora do vínculo laboral com a Administração Pública, de modo que podem ser convocados a qualquer momento para a prestação dos serviços que lhes incumbe sem que tenham direito à vantagem pecuniária decorrente de horas extras; (Precedente: Apelação Cível nº 613.051-4. Rel. Des. Adalberto Jorge Xisto Pereira - 1ª C. Cível. j. 30/08/2011)

(...).

(TJPR - 2ª C. Cível - AC - 1001591-1 - Quedas do Guaçu - Rel.: Pericles Bellusci de Batista Pereira - Unânime - - J. 09.04.2013)

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO RECLAMATÓRIA TRABALHISTA OCUPANTE DE CARGO EM COMISSÃO AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. RECURSO ALEGAÇÃO DE QUE NÃO SÃO DEVIDAS HORAS EXTRAS AO SERVIDOR COMISSIONADO ACOLHIMENTO AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL DA LEI MUNICIPAL (...) SENTENÇA PARCIALMENTE MODIFICADA.

O artigo 28, parágrafo único da Lei Municipal nº 577/93, exige daqueles que exercem cargos em comissão tempo integral na função e dedicação plena ao trabalho, cujo desempenho é desvinculado da jornada laboral, permitindo a convocação desta espécie de servidor público, a qualquer momento, para a prestação de serviços a Administração Pública, sem que seja devido o pagamento de horas extras.

(...)

RECURSO PROVIDO PARCIALMENTE, SENTENÇA MANTIDA EM GRAU DE REEXAME NECESSÁRIO.

(TJPR - 1ª C. Cível - ACR - 766162-1 - Dois Vizinhos - Rel.: Idevan Lopes - Unânime - - J. 30.08.2011)

Por fim, quanto à viabilidade de enquadramento do servidor público ao disposto no art. 55, IV, da Lei Municipal em estudo, quando da prestação de serviços nas sessões legislativas da Câmara Municipal, as quais ocorrem às segundas-feiras às 20 horas, sob o viés do Princípio da Estrita Legalidade, que deve ser observado pela municipalidade, as atividades funcionais exercidas nas sessões legislativas ordinárias não podem ser consideradas como situação excepcional e temporária, **pois sempre realizadas às segundas-feiras, no mesmo horário**, não estando, portanto, preenchido um dos requisitos do art. 63 da Lei Municipal n.º 21/1998.

Logo, **impossível o pagamento de horas extras a servidores públicos efetivos que forem convocados a prestar serviço nas sessões legislativas da Câmara Municipal, eis que sempre ocorridas às segundas-feiras, às vinte horas, não consistindo, portanto, serviço extraordinário.**

Diante do exposto, VOTO nos seguintes termos:

I – Pelo conhecimento da Consulta formulada por Marcos Larussa Gil, presidente da Câmara Municipal de Douradina, e, no mérito, pela resposta dos questionamentos, no sentido de que (i) é possível o pagamento de horas extras a servidor público efetivo, mediante autorização da chefia imediata; (ii) é inviável o pagamento de horas complementares a servidores públicos efetivos, pelos serviço prestado quando das sessões legislativas, já que essas ocorrem sempre às segundas-feiras, às vinte horas, não consistindo em serviço extraordinário; e (iii) é inadmissível o recebimento de horas extraordinárias por servidor comissionado, conforme precedente desse Tribunal de Contas.

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 maioria absoluta, em:

I – **Conhecer** da Consulta formulada por Marcos Larussa Gil, presidente da Câmara Municipal de Douradina, e, no mérito, pela resposta dos questionamentos, no sentido de que **(i)** é possível o pagamento de horas extras a servidor público efetivo, mediante autorização da chefia imediata; **(ii)** é inviável o pagamento de horas complementares a servidores públicos efetivos, pelos serviço prestado quando das sessões legislativas, já que essas ocorram sempre às segundas-feiras, às vinte horas, não consistindo em serviço extraordinário; e **(iii)** é inadmissível o recebimento de horas extraordinárias por servidor comissionado, conforme precedente desse Tribunal de Contas.

II – **Determinar**, após o trânsito em julgado da decisão, a adoção das 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, JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL, FÁBIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor).

O Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA, não acompanhou o voto do Relator (voto vencido).

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

Sala das Sessões, 17 de dezembro de 2015 – Sessão n.º 46.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA

Presidente

JORNADA DE TRABALHO ALTERAÇÃO - REMUNERAÇÃO

PROCESSO N.º : 807580/14
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MARILÂNDIA DO SUL
INTERESSADO : PEDRO SERGIO MILESKI
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO N.º 6112/15 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Redução da jornada de trabalho. Redução proporcional da remuneração. Modificações exclusivamente a determinados cargos e carreiras. Majoração remuneratória. Possibilidade. Autonomia da municipalidade. Capacidade de autoadministração e de normatização própria. Primazia do interesse local. Lei n.º 8.662/93. Desobrigação de sujeição da lei municipal à legislação federal que não possui natureza jurídica de lei nacional. Discricionariedade.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta apresentada por Pedro Sergio Mileski, prefeito do Município de Marilândia do Sul, que indaga nos seguintes termos:

Quesito 01. O município pode, dentro do plano de cargos e carreira dos serviços públicos municipais, proceder à redução da jornada de trabalho de 40h (quarenta horas) para 30h (trinta horas) semanais?

Quesito 02. A redução exposta pelo quesito anterior poderá ser realizada sem a proporcional redução da remuneração recebida pelos servidores ocupantes dos cargos, ou deve, obrigatoriamente, sofrer redução proporcional?

Quesito 03. A redução exposta pelo quesito 01 poderá incidir exclusivamente sobre determinado cargo de carreira ou deverá, obrigatoriamente, incidir sobre todos os cargos de todas as carreiras?

Quesito 04. É possível conceder aumento remuneratório de cargo de carreira específico ou o referido aumento só pode ser concedido para todos os cargos de todas as carreiras como ocorre quando da concessão de reajuste anual?

Quesito 05. A Lei Federal n.º 8.662/93, que dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências, com redação dada pela Lei Federal n.º 12.137/10, é de aplicação obrigatória aos servidores públicos municipais estatutários? Sobre tudo com relação à carga horária semanal.

Quesito 06. Não sendo obrigatória a aplicabilidade exposta pelo quesito anterior, pode, o município, adequar sua legislação aos contornos da Lei Federal n.º 8.662/93?

O parecer jurídico n.º 124/2014, formulado pelo Procurador do Município, foi no sentido afirmativo a todos os quesitos, salvo quanto ao quinto, sob o fundamento de que a municipalidade não está condicionada à Lei n.º 8.662/93.

Admitida a consulta (peça n.º 07), a **Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca** informou a existência de precedentes sobre a matéria apresentada (peça n.º 08), quais sejam: Acórdãos n.º 794/06, 1111/08, 1208/08, 1219/08, 1721/10, 439/11, 865/14 e 4433/14, Despacho 2207/11 e Resoluções n.º 622/00, 2232/99, 1556/98, 2978/00, 6891/93 e 12869/97.

A **Diretoria de Controle de Atos de Pessoal**, por meio do Parecer n.º 16659 (peça n.º 12), responde as indagações do consulente, informando que (i) é admissível a redução da jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas para 30 (trinta) horas, (ii) assim como da remuneração, desde que observada a irredutibilidade dos vencimentos aos servidores que tomaram posse antes da alteração do regime jurídico, (iii) podendo incidir sobre determinado cargo. (iv) Confirma a possibilidade de aumento remuneratório de cargo de carreira específica e esclarece que (v) não é obrigatória a aplicabilidade da Lei n.º 8.662/93, (vi) por se tratar de discricionariedade da municipalidade utilizá-la para a edição da legislação local.

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, mediante o Parecer n.º 813/15 (peça n.º 13), 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 para 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 à caso concreto.

Limitam-se os questionamentos do consulente à possibilidade de modificações do regime jurídico dos servidores municipais, especificamente quanto à redução da jornada de trabalho e consequências remuneratória, bem como da aplicabilidade da Lei n.º 8.662/93¹.

Diante do disposto nos arts. 18, *caput*, 30, 34, VII, “c”, 61, § 1º, “a” e “c”, todos da Constituição Federal², os Municípios possuem autonomia e, por conseguinte, as capacidades, dentre outras, de autoadministração e normatização própria, cabendo ao chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis inerentes ao regime jurídico dos servidores públicos da municipalidade, para atender aos interesse locais.

Segundo JOSÉ AFONSO DA SILVA:

- 1 Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências.
- 2 “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”
“Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)”
“Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
(...)
VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
(...)
c) autonomia municipal;
(...)”
“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
(...)
II - disponham sobre:
a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
(...)
c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
(...)”

O art. 30 da Constituição já discrimina as bases da competência dos Municípios, (...). Acrescente-se a isso sua competência exclusiva: (a) em matéria administrativa, para ordenar sua Administração, como melhor lhe parecer; (b) em matéria financeira, para organizar suas finanças, elaborar sua lei de diretrizes orçamentárias, sua lei orçamentária anual e sua lei do plano plurianual; (c) para instituir seus tributos nos termos dos arts. 145 e 156. (...)³

Mais especificamente e complementando esse raciocínio, HELY LOPES MEIRELLES leciona que:

A criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas do Poder Executivo exige lei de iniciativa privativa do Presidente da República, dos Governadores dos Estados e do Distrito Federal e dos Prefeitos Municipais, conforme seja federal, estadual ou municipal a Administração interessada, abrangendo a Administração direta, autárquica e fundacional (CF, art. 48, X, cie o art. 61, fl 19., II, “d”). Com a EC 32(2001, ao Chefe do Executivo compete privativamente dispor sobre a “extinção de funções ou cargos quando vagos” (CF, art. 84, VI, “b”). Assim, não estando vago, a extinção depende de lei, também de sua iniciativa privativa.

(...)

A competência para organizar o serviço público é da entidade estatal a que pertence o respectivo serviço. (...) As normas estatutárias federais não se aplicam aos servidores estaduais ou municipais, nem as do Estado-membro se estendem aos servidores dos Municípios.

Cada entidade estatal é autônoma para organizar seus serviços e compor seu pessoal. Atendidos os princípios constitucionais e os preceitos das leis nacionais de caráter complementar, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios instituirão seus regimes jurídicos, segundo suas conveniências administrativas e as forças de seus erários (CF, arts. 39 e 169).

(...)

A legislação federal, fora os casos expressamente previstos no texto constitucional, só atinge os servidores estaduais – do Distrito Federal e municipais – quando tem natureza jurídica de lei nacional. (...).

(...)

(...) A competência do Município para organizar seu funcionalismo é consectário da autonomia administrativa de que dispõe (CF, art. 30, I). Assim, a exemplo dos Estados, atendidas as normas constitucionais aplicáveis ao servidor público, **os preceitos das leis de caráter nacional e de sua Lei Orgânica, pode o Município elaborar o regime jurídico de seus servidores, segundo as conveniências locais. Nesse campo é inadmissível a extensão das normas estatutárias federais ou estaduais aos servidores municipais**. Só será possível a aplicação do estatuto da União ou do Estado-membro se a lei municipal assim o determinar expressamente. Nem mesmo a Constituição Estadual poderá estabelecer direitos, encargos ou vantagens para o servidor municipal, porque isto atenta contra a autonomia local. Desde que o Município é livre para aplicar suas rendas e organizar seus serviços (CF, art. 30, e V), nenhuma interferência pode ter o Estado-membro nesse campo da privativa competência local.

Só o Município poderá estabelecer o regime de trabalho e de pagamento de seus servidores, **tendo em vista as peculiaridades locais e as possibilidades de seu orçamento. Nenhuma vantagem ou encargo do funcionalismo federal ou estadual se estende automaticamente aos servidores municipais**, porque isto importaria hierarquização do Município à União e ao Estado-membro." As Constituições Estaduais e leis ordinárias que estabelecem essa extensão de vantagens do servidor público estadual ao municipal tiveram as respectivas disposições invalidadas, por inconstitucionais.⁴ (destacamos)

Logo, possui o Município o poder/dever para legislar sobre a matéria, podendo, assim, reduzir (ou majorar) a jornada de trabalho dos seus servidores, modificando, se assim atender ao interesse público, a remuneração deles, observando, contudo, a irredutibilidade dos vencimentos daqueles já empossados, em razão do disposto no art. 37, XV, da Constituição Federal⁵, assim como as demais garantias constitucionais⁶.

Em outras palavras, depreende-se que é possível que a Administração Municipal reduza a jornada de trabalho de seus servidores, alterando ou não a remuneração deles, desde que respeitados os princípios e regras constitucionais inerentes à matéria.

Ademais, a respectiva alteração (aumento ou diminuição da jornada de trabalho e/ou da remuneração) **pode ser direcionada à apenas determinadas carreiras/cargos**, tendo como limitação o princípio da isonomia, observadas as atividades desempenhadas em cada cargo/carreira, não guardando correlação com a concessão do reajuste anual, eis que essa última visa tão somente a adequação da remuneração à inflação, mantendo-se o valor real desta.

Outrossim, com fundamento na autonomia legislativa e na autoadministração trabalhadas acima, a municipalidade **não está adstrita** aos termos da

4 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 447 e 453/454.

5 "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

(...)"

6 Art. 39, § 3º, da Constituição Federal.

Lei n.º 8.662/1993, posto que as disposições referentes à carga horária nela previstas não possuem natureza jurídica de lei nacional.

Sobre o tema, oportuno colacionar a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná:

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REVISÃO DE REENQUADRAMENTO. SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL OCUPANTE DO CARGO DE ASSISTENTE FAZENDÁRIO NO MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO. (...) CORREÇÃO DE DISTORÇÕES ENTRE AS CARREIRAS QUE SE MOSTRA LEGÍTIMA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA INOCORRENTE. AUTONOMIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES. RECURSO DESPROVIDO.

(TJPR - 4ª C.Cível - AC - 1356787-8 - Campo Largo - Rel.: Abraham Lincoln Calixto - Unânime - - J. 04.08.2015)

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DECLARATÓRIA DE APLICAÇÃO DE LEI FEDERAL EM DETRIMENTO DE LEI MUNICIPAL - SERVIDOR PÚBLICO - TÉCNICO EM RADIOLOGIA - PRETENSÃO DE APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL N.º 7394/85, QUE REGULA O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE TÉCNICO EM RADIOLOGIA - INAPLICABILIDADE - ARTIGO 18, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - AUTONOMIA DO MUNICÍPIO PARA ELABORAR O REGIME JURÍDICO DE SEUS SERVIDORES - PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

(TJPR - 4ª C.Cível - AC - 1258523-0 - Marechal Cândido Rondon - Rel.: Lélia Samardã Giacomet - Unânime - - J. 24.02.2015)

AÇÃO COMINATÓRIA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. ASSISTENTE SOCIAL. REDUÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO PARA 30 HORAS SEMANAIS. APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL 12.317/2010. IMPOSSIBILIDADE. AUTONOMIA DO MUNICÍPIO PARA INSTITUIR O REGIME JURÍDICO.

O Município possui autonomia para instituir o regime jurídico para os seus servidores e determinar a jornada de trabalho em 40 horas semanais, conforme interpretação do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

APELAÇÃO NÃO PROVIDA.

(TJPR - 5ª C.Cível - AC - 1028964-8 - Foz do Iguaçu - Rel.: Nilson Mizuta - Unânime - - J. 09.07.2013)

Sob outra perspectiva, porém, pelas mesmas razões, **nada impede** que a referida legislação, no que diz respeito à carga horária semanal, **seja utilizada como parâmetro** para a legislação municipal, caso represente o interesse local.

Diante do exposto, VOTO nos seguintes termos:

I – Pelo conhecimento da Consulta formulada por Pedro Sergio Mileski, prefeito do Município de Marilândia do Sul, e, no mérito, pela resposta dos questionamentos, no sentido de que (i) é possível a redução da jornada de trabalho pelo Município de seus servidores; (ii) é admissível a consequente redução proporcional da remuneração, desde que observada a irredutibilidade dos vencimento daqueles já empossados; (iii) pode referida redução, (iv) assim como eventual majoração, ser direcionada à determinados cargos e/ou carreiras, observado o princípio da isonomia, diante das atividades desempenhadas em cada cargo/carreira; (v) a municipalidade não está vinculada à Lei Federal n.º 8.662/93 no que diz respeito à carga horária, por não possuir caráter de lei nacional; (vi) podendo, contudo, ser utilizada como parâmetro para a legislação municipal.

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 presente Consulta formulada por Pedro Sergio Mileski, prefeito do Município de Marilândia do Sul, para, no mérito, responder os questionamentos, no sentido de que (i) é possível a redução da jornada de trabalho pelo Município de seus servidores; (ii) é admissível a consequente redução proporcional da remuneração, desde que observada a irredutibilidade dos vencimento daqueles já empossados;

(iii) pode referida redução, (iv) assim como eventual majoração, ser direcionada a determinados cargos e/ou carreiras, observado o princípio da isonomia, diante das atividades desempenhadas em cada cargo/carreira; (v) a municipalidade não está vinculada à Lei Federal n.º 8.662/93 no que diz respeito à carga horária, por não possuir caráter de lei nacional; (vi) podendo, contudo, ser utilizada como parâmetro para a legislação municipal.

II – Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as 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.

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, 10 de dezembro de 2015 – Sessão n.º 45.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente

PERÍODO ELEITORAL TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA - INÍCIO DE OBRA

PROCESSO N.º : 768623/14
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DA BOA VISTA
INTERESSADO : PEDRO SÉRGIO KRONÉIS
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO N.º 6111/15 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Transferência voluntária em período de vedação eleitoral. Obras não iniciadas. Impossibilidade de repasse. Convênio celebrado anteriormente. Irrelevância. Art. 73, VI, "a", da Lei n.º 9.504/1997. Regulamentação do art. 15, I, do Decreto n.º 9.768/2013 que possui compatibilidade com os limites da Lei. Ausência de inovação legal.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta apresentada por Pedro Sérgio Kronéis, prefeito do Município de São José da Boa Vista, que questiona a possibilidade de repasse pelo Estado ao Município, em razão de convênio, em período de vedação eleitoral, bem como se o art. 15, I, do Decreto n.º 9.768/2013 se traduz em ofensa ao Princípio da Legalidade. O consulente indaga nos seguintes termos:

1. Na opinião desta corte de Contas, em tese, poderá se efetivar a transferência de recursos financeiros do Estado para o município, durante o período de vedação previsto na Lei n.º 9.504/1997, quando tais recursos forem previstos no termo de convênio como necessários ao início de obras públicas e decorrente de obrigação formal preexistente ao período eleitoral, devidamente pactuada mediante termo de convênio em que se respeitou todas as exigências legais com cronograma de desembolso e execução preestabelecidos, e cuja transferência financeira somente não se efetivou por motivos de burocracia e retardo da própria Administração estadual?
2. Na opinião desta corte de Contas, em tese, a exigência substanciada na parte final do inciso I do artigo 15 do Decreto n.º

9.768/2013 de que a transferência de recursos do Estado aos Municípios somente poderá se dar quando a obra estiver iniciada fisicamente não ofende o princípio da legalidade por configurar-se exigência na prevista no artigo 73, VI, "a", da Lei n.º 9.504/1997?

A Procuradoria Geral do Município emite o Parecer n.º 101/2014, no qual afirma que poderá ser efetivada a transferência de recursos do Estado para o Município, durante o período de vedação previsto na Lei n.º 9.504/1997, quando tais recursos forem previstos no termo de convênio como necessários ao início de obras públicas e decorrente de obrigação formal preexistente ao período eleitoral, devidamente pactuada mediante termo de convênio em que se respeitou todas as exigências legais, como cronograma de desembolso e execução preestabelecidos.

Quanto à parte final do inciso I, do Artigo 15, do Decreto n.º 9.768/2013, de que a transferência de recursos do Estado aos Municípios somente poderá se dar quando a obra estiver iniciada fisicamente não ofende o princípio da legalidade por configurar-se exigência não prevista no artigo 73, VI, "A", da Lei n.º 9.504/1997.

Admitida a consulta (peça n.º 08), a **Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca** informou a existência de precedentes sobre a matéria apresentada, a citar: Acórdãos n.º 1.696/08, 1223/10, 1490/11, 5374/13, 5375/13, 5377/13, Acórdão de Parecer Prévio n.º 228/14 e Resolução 5604/2003.

A **Diretoria de Análise de Transferências**, por meio do Parecer n.º 198/14 (peça n.º 14), responde as indagações do consulente, informando que (i) é impossível o repasse voluntário de valores pelo Estado, mediante convênio, no período de vedação eleitoral, e (ii) o art. 15, I, do Decreto n.º 9.768/2013 não fere o Princípio da Legalidade.

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, mediante o Parecer n.º 379/15 (peça n.º 15), manifestou-se pelo não conhecimento do primeiro questionamento, ante a ofensa ao disposto no art. 38, V, da Lei Orgânica desse Tribunal de Contas, por tratar de caso concreto relativo ao retardo de repasse de recursos financeiros pela Administração Estadual e por inexistir

relevante interesse público, e, no mérito, manifesta-se no mesmo sentido da Diretoria de Análise de Transferências.

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 a possibilidade de efetivação do repasse voluntário pela Administração Estadual, no período de vedação eleitoral, em razão de convênio celebrado com a Municipalidade, justificado por atos burocráticos daquele.

Indaga, ainda, se o disposto no inciso I, do Art. 15, do Decreto Estadual n.º 9.768/2013, frente à redação do art. 73, VI, “a”, da Lei n.º 9.504/1997, não fere o Princípio da Legalidade.

Depreende-se que o art. 73, VI, “a” da Lei n.º 9.504/1997 veda a transferência voluntária de recursos dos Estados aos Municípios nos três meses antecedentes ao pleito eleitoral, sob pena de nulidade, salvo casos excepcionais taxativamente previstos:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação [i] **formal preexistente** para execução de [ii] **obra ou serviço em andamento** e com [iii] **cronograma prefixado**, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

(...). (destacamos)

O espírito normativo do referido dispositivo reside na manutenção da isonomia entre os candidatos nos pleitos eleitorais, refreando abusos da Administração, praticados pelos seus agentes públicos, quando do período eleitoral, admitindo-se a mitigação dessa regra em casos de emergência e calamidade pública, bem como quando do repasse para obras ou serviços já iniciados derivados de obrigações anteriormente celebradas.

Sobre o tema, o Tribunal Superior Eleitoral, editou a Resolução n.º 21.878:

À União e aos Estados é vedada a transferência voluntária de recursos até que ocorram as eleições municipais, **ainda que resultantes de convênio ou outra obrigação preexistente**, quando não se destinem à execução de obras ou serviços já iniciados fisicamente. (grifamos)

Neste contexto, veja-se que é irrelevante a data em que o convênio tenha sido celebrado, sendo indispensável que o repasse ocorra para atender obras que já estejam em andamento, inclusive, sob pena de responsabilização eleitoral do agente público.

Eventuais ofensas aos termos do convênio, em razão de intempestiva transferência dos valores pactuados não autoriza a mitigação do regramento, devendo se resolver em perdas e danos e/ou aplicação da cláusula penal, pelo que é **impossível se efetivar a transferência de recursos financeiros do Estado para o Município, durante o período de vedação previsto na Lei n.º 9.504/1997.**

Quanto à previsão do art. 15, I, do Decreto Estadual n.º 9.768/2013, cumpre salientar **sê-la compatível** com os termos do art. 73, VI, "a" da Lei n.º 9.504/1997, regulamentando-o ao se valer unidades linguísticas com teor semântico idêntico, conclusão essa que se alcança a partir da simples leitura de seus termos:

Art. 15 A partir de 5 de julho até a divulgação do resultado da eleição, fica vedada a realização de transferências voluntárias de recursos aos Municípios, ressalvados os casos de:
I - repasses de recursos destinados a [i] **cumprir obrigação formal preexistente** para execução de [ii] **obra ou serviço em andamento, ou seja, já iniciada fisicamente** e [iii] **com cronograma prefixado;**
(...) (destacamos)

Destaca-se que o termo “já iniciada fisicamente” seguido da expressão “ou seja” consiste em excerto explicativo e de realce do termo “obra ou serviço em andamento”, que é compatível (idêntico) ao utilizado Pelo Tribunal Superior Eleitoral na Resolução supracitada, não implicando em inovação legal, razão pela qual **não revela ofensa ao Princípio da Legalidade.**

Diante do exposto, VOTO nos seguintes termos:

I – Pelo conhecimento da Consulta formulada por Pedro Sérgio Kronéis, prefeito do Município de São José da Boa Vista, e, no mérito, pela resposta dos questionamentos, no seguinte sentido: 1) é impossível se efetivar a transferência de recursos financeiros do Estado para o Município, durante o período de vedação previsto na Lei n.º 9.504/1997, ainda que o convênio tenha se estabelecido antes, caso as obras ainda não tenham sido iniciadas; 2) o art. 15, I, do Decreto Estadual n.º 9.768/2013 possui redação compatível com o disposto no art. 73, VI, “a” da Lei n.º 9.504/1997, pelo o que não incorre em ofensa ao princípio da legalidade.

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 Pedro Sérgio Kronéis, Prefeito do Município de São José da Boa Vista, e, no mérito, pela resposta dos questionamentos, no seguinte sentido: 1) _é impossível se efetivar a transferência de recursos financeiros do Estado para o Município, durante o período de vedação previsto na Lei n.º 9.504/1997, ainda que o convênio tenha se estabelecido antes, caso as obras ainda não tenham sido iniciadas; 2) o art. 15, I, do Decreto Estadual n.º 9.768/2013 possui redação compatível com o disposto no art. 73, VI, “a” da Lei n.º 9.504/1997, pelo o que não incorre em ofensa ao princípio da legalidade.

II – Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as 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.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL e FÁBIO DE SOUZA CAMARGO e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA.

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

Sala das Sessões, 10 de dezembro de 2015 – Sessão n.º 45.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Vice-Presidente no exercício da Presidência

SERVIDOR PÚBLICO - VENCIMENTOS REAJUSTE - LEI ORDINÁRIA ESPECÍFICA - SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO E DO PODER LEGISLATIVO

PROCESSO N.º : 289788/15
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE BARBOSA FERRAZ
INTERESSADO : ELSON ZACARIAS DE SIQUEIRA
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO N.º 273/16 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Conhecimento. Resposta. Câmara Municipal. Servidores. Reajuste através de lei específica observada a iniciativa privativa. Cargos assemelhados. Limite de remuneração do Poder Executivo. Observância ao início da vigência da lei para pagamento.

1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Barbosa Ferraz, senhor Élson Zacarias Siqueira, acerca do aumento de vencimentos dos servidores públicos municipais que ocupam cargos efetivos e comissionados da Câmara Municipal.

Indaga o consulente:

1. A medida legal para efetuar o referido reajuste dos vencimentos deverá ser precedida de "Lei" ou de "Resolução"?
2. Os valores atribuídos poderão ser superiores aos pagos aos servidores do Poder Executivo aos cargos assemelhados com nomenclaturas diferentes?
3. Havendo o reajuste dos vencimentos, os pagamentos serão imediatos (após publicação) ou deverão ser no próximo exercício financeiro (ano seguinte)?

A Consulta veio instruída com Parecer Jurídico local (peça 04), do qual se denota a exposição do tema e a informação de que alguns dos questionamentos encontram amparo na Lei Orgânica Municipal.

Observou que “a competência para propor matérias pertinentes ao aumento de vencimentos é de exclusividade da própria Câmara Municipal, a qual deverá ser mediante Resolução”.

Afirmou que “quanto aos questionamentos dos valores serem além dos pagos pelo Poder Executivo, bem como a aplicação do exercício financeiro, a Lei Orgânica Municipal é omissa neste sentido”.

Todavia, ao lembrar do Acórdão 1855/2010 – Tribunal Pleno, deste Tribunal, assegurou que os vencimentos dos servidores dos Poderes Executivo e Legislativo não devem ser necessariamente iguais.

Na peça 05 anexou a Lei Orgânica Municipal.

O feito foi distribuído a este Conselheiro em 24 de abril de 2015 (peça 06) e, uma vez que preenchidos os requisitos para sua admissibilidade, determinei a sua tramitação (peça 07).

Os autos foram encaminhados à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca (Informação n.º 37/15 – peça 08) que informou que, salvo alguma falha no sistema de pesquisa, não foi encontrada nenhuma decisão sobre o tema.

Após questionamento da Diretoria de Contas Municipais (Informação 1000/15 – peça 09) quanto a sua competência para atuar no feito, manifestei-me entendendo que o tema é recorrentemente mais examinado em prestações de contas municipais do que em processos de pessoal, motivo pelo qual entendo que a competência para instrução do feito é da Diretoria de Contas Municipais e não da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal.

Ainda assim, o analista da Diretoria de Contas Municipais (Instrução 3409/15 – peça 11) irresignado com a decisão do condutor destes autos de devolver o feito para análise, não acatando o entendimento externado na Informação juntada na peça 09, pede vênias e intenta refutar os argumentos expendidos por este Relator na qualidade de condutor do processo alegando que o reajuste de servidores públicos não é o objeto principal nem dos instrumentos de controle usuais da DCM (Prestações de Contas Anuais) e nem dos da DICAP (Atos Sujeitos a Registro). Inegavelmente, porém, é a DICAP a Unidade especializada quando se tratam de assuntos relativos a pessoal, tanto como é a DIFOP na questão de obras, e a DAT em parcerias e transferências voluntárias.

Com isso, insistiu na sugestão para que sejam colhidos opinativos de outras Diretorias com o fundamento de “mitigar o risco de que esta Corte externe um entendimento que eventualmente seja dissonante entre suas próprias Unidades Técnicas”.

Quanto ao mérito, após discorrer sobre cada um dos questionamentos propôs:

- i. Pela resposta da primeira pergunta nos seguintes termos: Apenas mediante lei específica em sentido estrito – respeitada a iniciativa privativa em cada caso, com aprovação pelo Poder Legislativo e sanção pelo Chefe do Executivo – podem ser fixados, alterados, revisados ou reajustados os vencimentos dos servidores públicos;
- ii. Pelo não conhecimento da Consulta quanto à segunda pergunta, com realização do procedimento do art. 313, § 4º do Regimento Interno: “Tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao interessado extinguindo o processo”, uma vez que a Consulta nº 443246/09 foi respondida pelo quórum qualificado do art. 115 da Lei Orgânica desta Corte, o que lhe confere força normativa, nos termos do seu art. 41;
- iii. Pelo não conhecimento da Consulta quanto à terceira pergunta, ante a inadequação ao art. 38, incs. III e IV, da Lei Orgânica desta Corte.

O Ministério Público de Contas (Parecer 13938/15/15 – peça 13) destacou em preliminar o preenchimento dos requisitos legais para admissibilidade da consulta, motivo pelo qual se manifestou pelo seu recebimento.

Quanto ao mérito, após analisar pormenorizadamente cada item da indagação feita pelo consulente, sugeriu que fossem respondidos nos seguintes termos:

- a) A alteração de vencimentos dos servidores públicos deverá ser precedida de lei, nos termos do art. 37, X da Constituição Federal;
- b) Cargos semelhantes nos Poderes Executivo e Legislativo podem ter remuneração distinta, exceto na existência de lei que preveja a igualdade de vencimentos para cargos semelhantes;
- c) A lei instituidora do reajuste deverá prever o momento em que passará a produzir efeitos. Não o fazendo, aplica-se a regra geral do art. 1º do Decreto-Lei n.º 4.657/42, de que a lei começa a vigorar quarenta e cinco dias após a publicação oficial.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO¹

Preliminarmente anote-se que a insistência do analista da Diretoria de Contas Municipais para que este Relator determine a coleta de opinativos de outras Diretorias não merece prosperar.

Ainda que a matéria '*pessoal*' realmente esteja afeta à Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, sabe-se que a Diretoria de Contas Municipais se manifesta quando se trata de vencimentos, extrapolação de limite com gasto de pessoal e outras particularidades relacionadas à legislação que rege a interação entre servidores e a administração pública.

Nesse passo, analisando o art. 175-C, do Regimento Interno deste Tribunal que trata das atribuições da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal e, confrontando-o com o art. 158 do mesmo diploma legal, que trata das atribuições da Diretoria de Contas Municipais, vê-se que não há regra absolutamente clara que tenha o condão de desvendar a questão em análise.

Dessa forma, apegando-me ao que notadamente fazem as citadas Diretorias, acrescido do fato de que a DCM analisa a política de remuneração dos municípios, conforme definido no escopo para o exame das prestações de contas municipais e, considerando ainda os poderes instrutórios do juiz, em especial a liberdade que possui o Relator dos autos para a condução da instrução do processo, desde que o parecer obrigatório - de existência e não de vinculação - seja juntado ao feito, reforço o entendimento de que a matéria específica desta Consulta guarda maior relação com as atribuições da

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

Diretoria de Contas Municipais do que com a Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, motivo pelo qual rejeito os argumentos trazidos pelo analista.

No mais, lembro que a Consulta foi recebida por este Relator, em razão do preenchimento dos pressupostos legais para sua tramitação.

Quanto ao mérito, temos:

2.1 Lei X Resolução

Preceitua a Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998)

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998) (Regulamento)

Desde logo, vê-se que a Constituição Federal não fez distinção entre servidores do Poder Executivo e do Poder Legislativo para fins de imposição de que a remuneração somente seja fixada ou alterada por lei específica.

Ainda que possa existir argumento no sentido de que a Resolução, como deliberação político-administrativa que é e por obedecer ao processo legislativo da elaboração das leis, apenas não se sujeitando à sanção ou veto do Chefe do Executivo, como ensinou Hely Lopes Meirelles², dispensaria a necessidade de lei específica sendo suficiente para a alteração dos vencimentos de seus servidores entendendo não ser esta a melhor interpretação.

Com relação ao caso, corroboro o entendimento esboçado por Reinaldo Moreira Bruno e por Manolo Del Olmo, quando afirmam que:

Também merece destaque é o tipo de “lei” que é mencionado no inciso X do art. 37. Obviamente que se trata de lei ordinária e não de decreto legislativo ou resolução, pois do contrário restaria inócua a expressão “observada a iniciativa privativa em cada caso”, já que não faz sentido reservar iniciativa de decreto legislativo e de resolução, que são atos legislativos que competem exclusivamente ao Poder Legislativo.³

Ora, sabe-se que a lei não contém palavras inúteis⁴, logo, há que se atentar para a expressão “observada a iniciativa privativa em cada caso” conforme acima destacado o que nos leva a concluir que a melhor interpretação que deve ser dada ao texto constitucional é de que, independentemente do Poder ao qual o servidor esteja vinculado, a sua remuneração somente poderá ser fixada ou alterada por lei ordinária específica, não podendo se dar por Resolução da Casa Legislativa, em razão do princípio da reserva legal.

Outro não foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal com relação ao tema:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÕES DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL QUE DISPÕEM SOBRE O REAJUSTE DA REMUNERAÇÃO DE SEUS SERVIDORES. RESERVA DE LEI. I. P RELIMINAR. R EVOGAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS APÓS A PROPOSITURA DA AÇÃO DIRETA. FRAUDE PROCESSUAL. CONTINUIDADE DO JULGAMENTO. Superveniência de Lei Distrital que convalidaria as resoluções atacadas. Sucessivas leis distritais que tentaram revogar os atos normativos impugnados. Posterior edição da Lei Distrital n.º 4.342, de 22 de junho de 2009, a qual instituiu novo Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos servidores e revogou tacitamente as Resoluções 197/03, 201/03, 202/03 e 204/03, por ter regulado inteiramente a matéria por elas tratadas, e expressamente as Resoluções n.º 202/03 e 204/03. Fatos que não caracterizaram o prejuízo da ação. Quadro fático que sugere a intenção de burlar a jurisdição constitucional da Corte. Configurada a fraude processual com a revogação dos atos normativos impugnados na ação direta, o curso procedimental e o julgamento final da ação não ficam prejudicados. Precedente: ADI n.º 3.232/TO, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 3.10.2008. II. REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS.

3 BRUNO, Reinaldo Moreira. **Servidor público**: doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 166.

4 Verba cum effectu, sunt accipienda: “Não se presumem, na lei, palavras inúteis”. Literalmente: “Devem-se compreender as palavras como tendo alguma eficácia”. MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 204.

PRINCÍPIO DA RESERVA DE LEI. A Emenda Constitucional 19/98, com a alteração feita no art. 37, X, da Constituição, instituiu a reserva legal para a fixação da remuneração dos servidores públicos. Exige-se, portanto, lei formal e específica. A Casa Legislativa fica apenas com a iniciativa de lei. Precedentes: ADI-MC 3.369/DF, Relator Min. Carlos Velloso, DJ 02.02.05; ADI-MC 2.075, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.06.2003. **As resoluções da Câmara Distrital não constituem lei em sentido formal, de modo que vão de encontro ao disposto no texto constitucional, padecendo, pois, de patente inconstitucionalidade, por violação aos artigos 37, X; 51, IV; e 52, XIII, da Constituição Federal.** III. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (ADI 3306, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2011, DJE-108 DIVULG 06-06-2011 PUBLIC 07-06-2011 EMENT VOL-02538-01 PP-00009) (sem grifos no original)

Vício de iniciativa. Projeto de lei que altera remuneração. Violação do art. 61, § 1º, II, *a*, da CF/1988. As normas que são objeto da presente ação direta alteram remuneração dos servidores das duas Casas Legislativas, majorando-a em 15%. Não há dúvida, portanto, de que não se trata de norma que pretendeu revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos, mas de norma específica, das respectivas Casas Legislativas, concedendo majoração de remuneração a seus servidores. **A CF, em seu art. 37, X, na redação que lhe foi dada pela EC 19/1998, estabeleceu expressamente que a remuneração dos servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso.** Esta situação distingue-se daquela situação que, já prevista na redação original da Constituição, estabelecia revisão geral anual, sempre na mesma data, e sem distinção de índices, para todos os servidores públicos. Note-se que, na fórmula constitucional anterior à Emenda 19/1998, o texto constitucional afirmava que ‘a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á na mesma data’ (art. 37, X, CF/1988). Não havia qualquer referência à necessidade de lei específica, nem menção à iniciativa privativa em cada caso para alteração remuneratória. Assim, não há ofensa ao referido dispositivo, nem mácula ao art. 61, § 1º, II, *a*, da Constituição, pelo fato de as normas impugnadas serem de iniciativa das respectivas Casas Legislativas. É a própria Constituição, também após as alterações supramencionadas, advindas da EC 19/1998, que lhes dá tal prerrogativa: ‘Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: (...) IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;’ ‘Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...) XIII – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;’ Por fim, também não há que se falar em ofensa ao princípio da separação de poderes, pois, conforme demonstrado, é a própria Constituição que estabelece as competências nesse âmbito. O pedido da ação direta, por esses fundamentos, não merece ser acolhido. (ADI 3.599, voto do Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 21/5/2007, Plenário, DJ de 14/9/2007.) (sem grifos no original)

No mesmo sentido já se manifestou o TCE de Minas Gerais:

EMENTA: CÂMARA MUNICIPAL. I. CRIAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES MEDIANTE RESOLUÇÃO. POSSIBILIDADE. II. **FIXAÇÃO E REAJUSTAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS CARGOS. NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI EM SENTIDO FORMAL PARA SUA REGULAMENTAÇÃO.** (Consulta 783499 – Relator Conselheiro Elmo Braz. Sessão de 21/10/2009). (sem grifos no original)

Todavia, não olvidemos que esta Corte de Contas Paranaense também já se manifestou sobre a espécie normativa necessária para dispor sobre a fixação da remuneração dos servidores do Legislativo Municipal. Trata-se da Consulta n.º 413681/10, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Abatiá, e que teve como decisão com caráter vinculante o Acórdão 1788/11 – Tribunal Pleno, a seguinte resposta:

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

Conhecer a presente consulta, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Abatiá, e, por conseguinte, para que a resposta, em tese, seja dada nos seguintes termos:

a) Os artigos 51, IV e 52, XIII, da Constituição da República se aplicam às Câmaras Municipais em homenagem ao princípio da simetria e, portanto, a simples reestruturação dos cargos prescinde de lei podendo ser editada por ato;

b) O art. 37, X, da Constituição Federal, prevê a possibilidade do Poder Legislativo local editar lei para fixar ou alterar a remuneração dos seus servidores e; o art.27, IV, dispõe que a alteração do subsídio dos Vereadores pode ser fixada por ato próprio da Câmara Municipal;

c) A revisão-geral anual pode ser encontrada no Acórdão n.º 698/08 – Pleno, que autoriza a iniciativa do Poder Legislativo local quando houver estrutura organizacional, plano de cargos e salários próprios. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, HERMAS EURIDES BRANDÃO e IVAN LELIS BONILHA.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI. (sem grifos no original)

Com isso, entendo respondida a primeira questão.

2.2 Cargos semelhantes e remunerações distintas

Quanto a este questionamento discordo em parte da instrução processual, já que, a meu ver, a resposta à Consulta 443246/09 usada como fundamento para colocar fim à indagação não guarda total compatibilidade com a dúvida ora suscitada.

Ao responder a Consulta de n.º 443246/09 – Acórdão 1855/10 – Tribunal Pleno, esta Corte pronunciou-se mais precisamente com relação à procedência ou não da isonomia automática de remuneração entre cargos assemelhados, porém, em Poderes distintos.

Quanto a isso sim, penso que a tese está bem posta com a resposta àquela Consulta, reforçada na instrução destes autos tanto pela Diretoria de Contas Municipais que, embora tenha discorrido sobre o tema, manifestou-se pelo não conhecimento da Consulta, já que o Tribunal já se manifestou sobre a dúvida, quanto pelo Ministério Público de Contas que ao enfatizar a mesma tese da Consulta já respondida acrescentou que havendo lei que preveja que os cargos semelhantes dos Poderes Executivo e Legislativo deverão ter os mesmos vencimentos, a lei deverá ser cumprida.

Com respeito à proposição feita pelo *Parquet* de Contas de que havendo lei que preveja os mesmos vencimentos para os Poderes Municipais distintos esta deverá ser cumprida, há acordo pleno de minha parte.

Todavia, entendo que a questão ora em estudo tem uma nuance que fugiu à instrução processual: a possibilidade de os servidores do Legislativo perceberem valores maiores do que os servidores com cargos assemelhados no Poder Executivo municipal.

No meu entender, esse é o questionamento.

Ainda que usemos a mesma decisão da Suprema Corte para demonstrar coisas diferentes como veremos adiante, penso que a resposta a este item não acompanhará a instrução do feito.

Tanto a Consulta 443246/09 – Acórdão 1855/10 – Tribunal Pleno, quanto a Instrução da Diretoria de Contas Municipais (peça 11) destacaram a decisão proferida na ADI 603 e nela também encontramos o fundamento para este segundo questionamento.

Não há, de igual modo, ofensa ao disposto no art. 37, X e XII, da CB. Como ponderou o Min. Célio Borja, relator à época (...). Arguisse, também, violação do inciso XII do art. 37 da Constituição (...). Não está aí proclamada isonomia remuneratória prescrita alhures (art. 39, § 1º, CF) para os cargos, aliás, de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. **O que o inciso XII, art. 37, da Constituição, cria é um limite, não uma relação de igualdade.** Ora, esse limite reclama, para implementarse, intervenção legislativa uma vez que já não havendo paridade, antes do advento da Constituição, **nem estando, desse modo, contidos os vencimentos, somente mediante redução dos que são superiores aos pagos pelo Executivo, seria alcançável a parificação prescrita. (ADI 603, voto do Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 1782006, Plenário, DJ de 6102006.)** (sem grifos no original)

Nesse mesmo sentido já se manifestou o Tribunal de Contas de Santa Catarina:

Decisão n.º 0678/2008

1. Processo n.º CON - 07/00667601
2. Assunto: Grupo 2 – Consulta
3. Interessado: Modestino José Otto – Presidente
4. Órgão: Câmara Municipal de Major Gercino
5. Unidade Técnica: COG
6. Decisão:

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro no art. 59 c/c o art. 113 da Constituição do Estado e no art. 1º, XV, da Lei Complementar n.º 202/2000, decide:

6.1. Conhecer da presente Consulta por preencher os requisitos e formalidades preconizados no Regimento Interno deste Tribunal.

6.2. Responder à Consulta nos seguintes termos:

6.2.1. A criação do plano de cargos e salários dos servidores do Poder Legislativo deve se dar obrigatoriamente mediante lei;

6.2.2. Ao Poder Legislativo, nos cargos de atribuições assemelhadas, é proibido instituir vencimentos superiores ao Poder Executivo (art. 37, XII, da Constituição da República), cuja infração caracteriza improbidade administrativa (art. 11, I, da Lei (federal) n.º 8.429/92).

6.3. Nos termos do §3º do art. 105 do Regimento Interno desta Corte de Contas, remeter ao Consulente cópia do Parecer COG n.º 424/03 e do Prejulgado n.º 1428 (Decisão n.º 2763/2003 - Processo n.º CON-03/03243945), que reza os seguintes termos:

“A iniciativa de lei para a revisão geral anual da remuneração dos servidores municipais (incluídos os do Poder Executivo e os do Poder Legislativo) e dos subsídios, de que trata o art. 37, X, in fine, da Constituição da República, é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. [...]”

6.4. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, bem como do Parecer COG n.º 001/08, à Câmara Municipal de Major Gercino.

6.5. Determinar o arquivamento dos autos.

7. Ata n.º 15/08

8. Data da Sessão: 31/03/2008 – Ordinária

9. Especificação do quorum:

9.1. Conselheiros presentes: José Carlos Pacheco (Presidente), Wilson Rogério Wan-Dall, Luiz Roberto Herbst, Moacir Bertoli, Salomão Ribas Junior, Otávio Gilson dos Santos e César Filomeno Fontes.

10. Representante do Ministério Público junto ao TC: Márcio de Sousa Rosa.

11. Auditores presentes: Gerson dos Santos Sicca, Cleber Muniz Gavi e Sabrina Nunes locken. (sem grifos no original)

Outro não é o escólio de Hely Lopes Meirelles:

No atual sistema os vencimentos pagos pelo Poder Executivo constituem o limite máximo para a remuneração dos servidores que exerçam funções iguais ou assemelhadas no Legislativo e no Judiciário (CF, art. 37, XII). Sendo assim, estes Poderes, tendo em vista suas disponibilidades orçamentárias, podem estabelecer a retribuição a seus servidores em bases idênticas às do Executivo, ou lhes atribuir menor remuneração, mas nunca pagar-lhes mais, de modo a criar injusta disparidade, daí resultando um teto para esse *[sic]* Poderes.⁵

Continua o mesmo autor:

Ao lado dessa regra, especificamente quanto aos vencimentos, temos a do inc. XII do mesmo art. 37, estabelecendo que os dos cargos do Legislativo e do Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo. Portanto, temos os tetos acima referidos e há um teto entre os vencimentos dos cargos pertencentes aos Poderes, que corresponde àqueles pagos pelo Executivo.⁶

Com tais explicações vejo sim respondida a segunda indagação feita pelo consulente. Entretanto, entendo que tanto a consulta anteriormente respondida por este Tribunal quanto à manifestação ministerial nestes autos devem ser consignadas no sentido de que não há que se falar em isonomia automática, assim como é assegurada a igualdade de vencimentos para cargos semelhantes em poderes distintos, desde que haja lei para tanto.

Dessa forma dar-se-á pleno atendimento à norma constitucional estampada no art. 37, XII⁷.

5 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 419.

6 Idem. p. 454.

7 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998)
(...)

XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

2.3 Reajuste de vencimentos e início da vigência da lei

Como já vimos, a lei de que trata o art. 37, inciso X, da Constituição Federal é *lei ordinária* e, assim sendo, não refoge às regras que tratam da vigência da lei insculpidas na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, Decreto-Lei n.º 4.657, de 04 de setembro de 1942.

Preceitua o *caput* do art. 1º do citado Decreto-Lei: “Art. 1º-Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada”.

Sobre esse início de vigência da lei ensina Paulo Nader: Com a promulgação, a lei passa a existir, mas o início de sua vigência é condicionado pela chamada *vacatio legis*. Pelo sistema brasileiro, a lei entra em vigor em todo o País quarenta e cinco dias após a sua publicação. Esse prazo é apenas uma regra geral. Conforme a natureza da lei, o legislador pode optar por um interregno diferente ou até mesmo suprimi-lo.⁸

Ou seja, a disposição sobre a data em que a lei entrará em vigor fica a critério do legislador, se na própria data da sua publicação ou em outra data mais remota por ele determinada. Porém, no silêncio quanto ao início de sua vigência, aplica-se o disposto no art. 1º do Decreto-Lei n.º 4.657/42, quando passará a ser de observância obrigatória como consequência natural da sua entrada em vigor.

Como destacou a Diretoria de Contas Municipais (peça 11), lembre-se que, no caso de querer o legislador estipular o prazo de *vacatio legis*, a própria lei deverá conter a cláusula de sua vigência, conforme determina a Lei Complementar n.º 95/98.

Assim, entendo esclarecida tal indagação.

8 NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 268.

DO VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

2.4. conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Barbosa Ferraz, senhor Élson Zacarias Siqueira, CNPJ n.º 77.227.726/0001-96, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1. A medida legal para efetuar o referido reajuste dos vencimentos deverá ser precedida de “Lei” ou de “Resolução”?

Conforme acima demonstrado, o reajuste dos vencimentos dos servidores públicos do Poder Legislativo deve ser feito através de lei ordinária específica, observada a iniciativa privativa, devidamente sancionada e publicada, conforme preceitua o art. 37, X, da Constituição Federal.

2. Os valores atribuídos poderão ser superiores aos pagos aos servidores do Poder Executivo aos cargos assemelhados com nomenclaturas diferentes?

Os valores pagos a título de vencimentos aos servidores públicos do Poder Legislativo não poderão exceder os valores pagos aos servidores do Poder Executivo para os cargos assemelhados, uma vez que o art. 37, XII, da Constituição Federal cria um limite, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal.

3. Havendo o reajuste dos vencimentos, os pagamentos serão imediatos (após publicação) ou deverão ser no próximo exercício financeiro (ano seguinte)?

Caberá ao legislador definir o início da vigência da lei e, não o fazendo, ela entrará em vigor quarenta e cinco dias após a sua publicação, conforme dispõe o art. 1º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Publicada a lei e entrando em vigor conforme estipulado, o pagamento, desde logo, poderá ser feito.

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

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

3 DA DECISÃO

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

I. conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Barbosa Ferraz, senhor Élson Zacarias Siqueira, CNPJ n.º 77.227.726/0001-96, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1. A medida legal para efetuar o referido reajuste dos vencimentos deverá ser precedida de “Lei” ou de “Resolução”?

Conforme acima demonstrado, o reajuste dos vencimentos dos servidores públicos do Poder Legislativo deve ser feito através de lei ordinária específica, observada a iniciativa privativa, devidamente sancionada e publicada, conforme preceitua o art. 37, X, da Constituição Federal.

2. Os valores atribuídos poderão ser superiores aos pagos aos servidores do Poder Executivo aos cargos assemelhados com nomenclaturas diferentes?

Os valores pagos a título de vencimentos aos servidores públicos do Poder Legislativo não poderão exceder os valores pagos aos servidores do Poder Executivo para os cargos assemelhados, uma vez que o art. 37, XII, da Constituição Federal cria um limite, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal.

3. Havendo o reajuste dos vencimentos, os pagamentos serão imediatos (após publicação) ou deverão ser no próximo exercício financeiro (ano seguinte)?

Caberá ao legislador definir o início da vigência da lei e, não o fazendo, ela entrará em vigor quarenta e cinco dias após a sua publicação, conforme dispõe o art. 1º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Publicada a lei e entrando em vigor conforme estipulado, o pagamento, desde logo, poderá ser feito.

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

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL, FÁBIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, MICHAEL RICHARD REINER.

Sala das Sessões, 28 de janeiro de 2016 – Sessão n.º 3.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente

SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA - EXTINÇÃO EMPREGADOS - REALOCAÇÃO - REGIME JURÍDICO DA CONTRATAÇÃO

PROCESSO N.º : 714248/14
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE LONDRINA
INTERESSADO : ALEXANDRE LOPES KIREEFF
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO N.º 5665/15 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Extinção de sociedade de economia mista. Realocação dos empregados na administração direta ou indireta sob regime jurídico diverso. Impossibilidade. Admissibilidade verificada apenas em caso de extinção da sociedade originária por transformação, fusão, incorporação ou cisão, mantendo-se o mesmo regime jurídico. Redirecionamento ao Município do passivo da empresa extinta. Tema não conhecido.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta apresentada por Alexandre Lopes Kireeff, prefeito do Município de Londrina, que questiona (i) a possibilidade de realocação de empregados derivados de empresa de economia mista extinta, para a Administração Direta ou Indireta, em regime jurídico diverso e (ii) se o passivo resultante da extinção é direcionado ao Município. O consulente indaga nos seguintes termos:

1. Os empregados poderiam ser realocados para a Administração Direta que viesse encampar determinado serviço prestado pela Empresa?
2. Seria possível a realocação dos empregados na Administração Indireta?
3. Poderiam os empregados da Empresa de Economia mista eventualmente extinta, ser realocados para outra Empresa Pública?
4. Quanto ao passivo da Empresa de Economia mista, se for extinta é redirecionado ao Município?

Admitida a consulta (peça n.º 06), a **Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca** informou a existência de precedente específico sobre a matéria apresentada (Acórdão n.º 3.327/12, nos autos n.º 358990/10).

A **Diretoria de Contas Municipais**, por meio da Instrução n.º 2.345/14 (peça n.º 10), responde as indagações do consulente, informando que (i) é impossível a realocação de empregados para a Administração Direta, por se tratar de regime jurídico diverso, (ii) salvo se assim o forem em entidade municipal com idêntico regime jurídico e para praticar as mesmas atividades, mantendo-se os elementos originais do contrato de trabalho, (iii) não podendo gerar passivos trabalhistas, (iv) devendo observar o direito adquirido dos empregados e (v) que é inadmissível a assunção do passivo da empresa extinta.

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, mediante o Parecer n.º 17499/14 (peça n.º 11), manifestou-se no sentido de (i) ser impossível a realocação dos empregados para outras entidades, diante do fim do vínculo contratual com a extinção (liquidação) da sociedade de economia mista e de que (ii) o passivo resultante da sociedade não pode ser redirecionado ao Município, pois deverá observar a legislação de regência.

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, embora se verifique 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; e (iv) não há vinculação a caso concreto, (v) o parecer jurídico local aborda conclusivamente apenas os temas referentes aos itens 1, 2 e 3, não tecendo comentários sobre a possibilidade de redirecionamento à municipalidade do passivo derivado da extinção da sociedade de economia mista.

No mérito, limita-se o questionamento à possibilidade de realocação dos empregados de sociedade de economia mista extinta, para a Administração Direta ou Indireta.

Conforme dispõe o art. 5º do Decreto-Lei n.º 200/67¹, a sociedade de economia mista possui personalidade jurídica de direito privado, criada por lei com o fim de explorar atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima (Lei n.º 6.404/76), detendo a Administração Pública a maioria das ações com direito a voto (conjugação do capital público e privado), de forma que seus **empregados são regidos pela legislação trabalhista**, possuindo, portanto, caráter contratual, consoante o art. 173, § 1º, II, da Constituição Federal².

Nesse sentido, são as autorizadas palavras de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

Sociedade de economia mista federal há de ser entendida como a pessoa jurídica cuja criação é autorizada por lei, como um instrumento de ação do Estado, dotada de personalidade de Direito Privado, mas submetida a certas regras especiais decorrentes desta sua natureza auxiliar da atuação governamental, constituída sob a forma de sociedade anônima [...].

[...]

Sujeitam-se a uma disciplina jurídica que, embora sofra inevitáveis influências advindas da natureza governamental da contratante, basicamente é a que se aplica aos contratos trabalhistas em geral, portanto, a prevista na Consolidação das Leis do Trabalho.

[...] nas empresas públicas e sociedades de economia mista e fundações governamentais de Direito Privado, só há empregos.

[...] as pessoas estatais constituídas para exploração de atividade

1 “Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

[...]

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

[...]”

2 “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

[...]

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

[...]”

econômica disporão de liberdade para contratar diretamente seus empregados nas hipóteses em que (a) a adoção de concurso público tolheria a possibilidade de atraírem e captarem profissionais especializados que o mercado absorve com grande presteza e interesse ou (b) nos casos em que o recurso a tal procedimento bloquearia o desenvolvimento de suas normais atividades no setor.³

Já o regime estatutário, aplicável aos cargos públicos, possui concepção diversa, conforme dispõem os arts. 39 a 41 da Constituição Federal, para alcançar os interesses públicos elementares, prevendo-se aos servidores estabilidade, dentre outras diferenças.

Seguindo essa linha de raciocínio, o doutrinador acima citado complementa:

[...] o regime normal dos servidores públicos teria mesmo de ser o estatutário, pois este (ao contrário do regime trabalhista) é o concebido para atender a peculiaridades de um vínculo no qual não estão em causa tão-só interesse empregatícios, mas onde avultam interesse públicos básicos, visto que os servidores públicos são os próprios instrumentos da atuação do Estado⁴.

Evidente, assim, que realocação dos empregados de sociedade de economia mista na Administração Direta ou Indireta, independentemente da atividade a ser desempenhada, **em regime jurídico diverso**, é **impossível**, sob pena de ofensa aos princípios basilares da Administração Pública (Isonomia, Legalidade, Competitividade, Moralidade, dentre outros).

Ademais, o art. 13 da Lei Municipal n.º 4.928/92 (Estatuto do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Cíveis do Município de Londrina)⁵, prevê como formas de provimento de cargo público a nomeação, promoção, aproveitamento, readaptação, recondução, reintegração e a reversão, das quais não é possível a recondução de empregados públicos.

3 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 191, 256 e 284.

4 Idem p. 261.

5 "Art. 13. São formas de provimento de cargo público:

I - Nomeação;

II - Promoção;

III - Acesso;

IV - Aproveitamento;

V - Readaptação;

VI - Recondução;

VII - Reintegração;

VIII - Reversão."

Sobre o tema, é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PAR. 3º DO ART. 4º DA LEI COMPLEMENTAR N.º 233/2002, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. TRANSFERÊNCIA OU APROVEITAMENTO DE FUNCIONÁRIOS DE SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA ESTADUAIS EM LIQUIDAÇÃO PARA CARGOS OU EMPREGOS DE ENTIDADES E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL. EXIGÊNCIA DO CONCURSO PÚBLICO. ART. 37, II DA CF. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. NORMA INTRODUZIDA POR EMENDA PARLAMENTAR. INICIATIVA DE LEI RESERVADA AO PODER EXECUTIVO. VEDAÇÃO DE EMENDA QUE IMPORTE NO AUMENTO DA DESPESA PREVISTA.

A hipótese em questão não se encontra abarcada pelo disposto no art. 19, caput do ADCT, que só concedeu a estabilidade excepcional aos servidores públicos da administração direta, autárquica e das fundações públicas, ficando excluídos, dessa forma, os empregados das sociedades de economia mista.

Conforme sedimentada jurisprudência deste Supremo Tribunal, a vigente ordem constitucional não mais tolera a transferência ou o aproveitamento como formas de investidura que importem no ingresso de cargo ou emprego público sem a devida realização de concurso público de provas ou de provas e títulos. Precedentes: ADI n.º 1.350, Rel. Min. Celso de Mello e ADI n.º 231, Rel. Min. Moreira Alves. [...]

Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.
(ADI 2689, do Tribunal Pleno, do STJ. Rel.ª Min.ª ELLEN GRACIE, in DJ de 21/11/2003)

Entretanto, a extinção de uma sociedade de economia mista, nos termos do art. 219, I e II, da Lei n.º 6.404/76⁶, não se opera somente pela liquidação, mas, também, mediante **transformação, incorporação, fusão ou cisão**.

Logo, se por um lado a liquidação da sociedade de economia mista resultaria no fim dos contratos de trabalho, a **sua extinção por outras modalidades**, para (i) atender idêntica finalidade pública, (ii) mantendo-se o mesmo regime jurídico de contratação (celetista), (iii) reconduzindo seus empregados para o desempenho das atividades nos exatos moldes a que prestaram o concurso público, (iv) garantindo-se a irredutibilidade de vencimentos, permitiria o aproveitamento dos empregados originários, com fulcro no art. 448 da Consolidação das Leis do Trabalho⁷, eis que os contratos de trabalho se preservariam.

6 "Art. 219. Extingue-se a companhia:
I - pelo encerramento da liquidação;
II - pela incorporação ou fusão, e pela cisão com versão de todo o patrimônio em outras sociedades."

7 "Art. 448. A mudança na propriedade ou na estrutura jurídica da empresa não afetará os contratos de trabalho dos respectivos empregados."

Nesse mesmo sentido, se manifestou o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul:

TRANSFERÊNCIA DE SERVIDORES. ADMINISTRAÇÃO INDIRETA DO ESTADO. EXTINÇÃO DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. SUB-ROGAÇÃO CONTRATUAL. CARÊNCIA DE MÃO-DE-OBRA. APROVEITAMENTO EM ATIVIDADES SIMILARES COM PRESERVAÇÃO DO VÍNCULO LABORAL. INTERESSE PÚBLICO. ATO QUE NÃO CONSTITUI "ADMISSÃO" PARA FINS DE EXAME EM PROCESSO ESPECÍFICO.

A transferência de servidores operada no âmbito da Administração Indireta do Estado, em face da extinção de Sociedade de Economia Mista, importa em sub-rogação contratual que, diante da carência de mão-de-obra e do aproveitamento em atividades similares com preservação do vínculo laboral, vai ao encontro do interesse público, não caracterizando, contudo, atos de admissão sujeitos a exame para fins de registro, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal.

(Emb. de Decl. n.º 001452-02.00/99-3, do TCE-RS. Rel. Cons. SANDRO DORIVAL MARQUES PIRES, in DJ de 07/02/2002)

Veja-se que tal alternativa atende ao interesse público, eis que o aproveitamento dos recursos humanos dispensaria a realização de novo certame, bem como o treinamento de pessoal, não revelando ofensa a norma do art. 37, II, da Constituição Federal⁸.

Diante do exposto, VOTO nos seguintes termos:

I – Pelo parcial conhecimento da Consulta formulada por Alexandre Lopes Kireeff, prefeito do Município de Londrina, uma vez que não houve manifestação pelo jurídico local sobre o item 04, e, no mérito, pela resposta dos questionamentos remanescentes, no sentido de (i) ser impossível a realocação dos empregados de sociedade de economia mista na Administração Direta ou Indireta, em regime jurídico diverso, independentemente da atividade a ser desempenhada; (ii) porém, possível o reaproveitamento dos empregados

8 “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

(...)”

originários, caso seja mantido o mesmo regime jurídico, para atender idêntica finalidade pública e desempenhar a mesma atividade para qual prestaram o concurso público, observada a irredutibilidade de vencimentos.

II – 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 parcialmente a Consulta formulada por Alexandre Lopes Kireeff, prefeito do Município de Londrina, uma vez que não houve manifestação pelo jurídico local sobre o item 04, para, no mérito, responder os questionamentos remanescentes, no sentido de (i) ser impossível a realocação dos empregados de sociedade de economia mista na Administração Direta ou Indireta, em regime jurídico diverso, independentemente da atividade a ser desempenhada; (ii) porém, possível o reaproveitamento dos empregados originários, caso seja mantido o mesmo regime jurídico, para atender idêntica finalidade pública e desempenhar a mesma atividade para qual prestaram o concurso público, observada a irredutibilidade de vencimentos.

II – Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as 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.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL, FÁBIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Sala das Sessões, 19 de novembro de 2015 – Sessão n.º 44.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente





[LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE]

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS

<p>Emenda Constitucional n. 91, de 18 de fevereiro de 2016</p> <p>Publicada no D.O.U. de 19 fev. 2016</p>	<p>Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato.</p>
---	--

1.2 LEIS ORDINÁRIAS

<p>Lei n. 13.243, de 11 de janeiro de 2016</p> <p>Publicada no D.O.U. de 12 jan. 2016</p>	<p>Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015.</p>
<p>Lei n. 13.245, de 12 de janeiro de 2016</p> <p>Publicada no D.O.U. de 13 jan. 2016</p>	<p>Altera o art. 7º da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil).</p>
<p>Lei n. 13.247, de 12 de janeiro de 2016</p> <p>Publicada no D.O.U. de 13 jan. 2016</p>	<p>Altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 - Estatuto da Advocacia.</p>
<p>Lei n. 13.249, de 13 de janeiro de 2016</p> <p>Publicada no D.O.U. de 14 jan. 2016</p>	<p>Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019.</p>
<p>Lei n. 13.253, de 13 de janeiro de 2016</p> <p>Publicada no D.O.U. de 14 jan. 2016</p>	<p>Dispõe sobre a criação de uma vara federal no Estado do Paraná e sobre a criação de cargos de juízes, cargos efetivos e em comissão e funções comissionadas no Quadro de Pessoal da Justiça Federal e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 13.254, de 13 de janeiro de 2016</p> <p>Publicada no D.O.U. de 14 jan. 2016</p>	<p>Dispõe sobre o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados incorretamente, remetidos, mantidos no exterior ou repatriados por residentes ou domiciliados no País.</p>
<p>Lei n. 13.255, de 14 de janeiro de 2016</p> <p>Publicada no D.O.U. de 15 jan. 2016</p>	<p>Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016.</p>
<p>Lei n. 13.256, de 4 de fevereiro de 2016</p> <p>Publicada no D.O.U. de 5 fev. 2016</p>	<p>Altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para disciplinar o processo e o julgamento do recurso extraordinário e do recurso especial, e dá outras providências.</p>

<p>Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016</p> <p>Publicada no D.O.U. de 9 mar. 2016</p>	<p>Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012.</p>
---	---

1.3 DECRETOS

<p>Decreto n. 8.638, de 15 de janeiro de 2016</p> <p>Publicado no D.O.U. de 18 jan. 2016</p>	<p>Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.</p>
<p>Decreto n. 8.659, de 29 de janeiro de 2016</p> <p>Publicada no D.O.U. de 1º fev. 2016</p>	<p>Discrimina ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC a serem executadas por meio de transferência obrigatória.</p>
<p>Decreto n. 8.662, de 1º de fevereiro de 2016</p> <p>Publicado no D.O.U. de 2 fev. 2016</p>	<p>Dispõe sobre a adoção de medidas rotineiras de prevenção e eliminação de focos do mosquito <i>Aedes aegypti</i>, no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, e cria o Comitê de Articulação e Monitoramento das ações de mobilização para a prevenção e eliminação de focos do mosquito <i>Aedes aegypti</i>.</p>
<p>Decreto n. 8.665, de 10 de fevereiro de 2016</p> <p>Publicado no D.O.U. de 11 fev. 2016</p>	<p>Altera o Decreto nº 8.616, de 29 de dezembro de 2015, que regulamenta o disposto na Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014 [altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências], e no art. 2º da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997.</p>
<p>Decreto n. 8.670, de 12 de fevereiro de 2016</p> <p>Publicado no D.O.U. de 12 fev. 2016 - Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2016, e dá outras providências.</p>
<p>Decreto n. 8.676, de 19 de fevereiro de 2016</p> <p>Publicado no D.O.U. de 19 fev. 2016 - Edição extra</p>	<p>Altera o Decreto nº 8.670, de 12 de fevereiro de 2016, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2016.</p>
<p>Decreto n. 8.688, de 9 de março de 2016</p> <p>Publicado no D.O.U. de 10 mar. 2016</p>	<p>Dispõe sobre a cooperação para implementação e execução de programas e ações de interesse público entre a Administração Pública federal e os serviços sociais autônomos que especifica.</p>
<p>Decreto n. 8.691, de 14 de março de 2016</p> <p>Publicado no D.O.U. de 15 mar. 2016</p>	<p>Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999.</p>
<p>Decreto n. 8.693, de 16 de março de 2016</p> <p>Publicado no D.O.U. de 17 mar. 2016 - Edição extra</p>	<p>Transfere a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a Casa Civil da Presidência da República e a Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Casa Civil da Presidência da República para o Gabinete Pessoal do Presidente da República.</p>

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1 LEIS ORDINÁRIAS

<p>Lei n. 18.707, de 8 de janeiro de 2016</p> <p>Publicada no D.O.E. de 8 jan. 2016</p>	<p>Dispõe sobre o controle do número International Mobile Equipment Identity (Identificação Internacional de Equipamento Móvel) dos aparelhos de telefonia móvel celular e similares.</p>
<p>Lei n. 18.711, de 7 de março de 2016</p> <p>Publicada no D.O.E. de 16 mar. 2016</p>	<p>Estabelece diretrizes para aumento de vagas de trabalho para o primeiro emprego no âmbito do Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 18.712, de 7 de março de 2016</p> <p>Publicada no D.O.E. de 16 mar. 2016</p>	<p>Dispõe sobre a contratação de trabalhadores a partir de consulta ao banco de dados das Agências do Trabalhador do Paraná pelas empresas concessionárias, permissionárias e terceirizadas de serviços públicos estaduais, empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como empresas beneficiadas com programas de fomento no Estado do Paraná.</p>

2.2 DECRETOS

<p>Decreto n. 3.294, de 12 de janeiro de 2016</p> <p>Publicado no D.O.E. de 12 jan. 2016</p>	<p>Altera o Decreto nº 2.879, de 30 de novembro de 2015, que fixa normas referentes à execução orçamentária e financeira, e dá outras providências.</p>
<p>Decreto n. 3.317, de 13 de janeiro de 2016</p> <p>Publicado no D.O.E. de 14 jan. 2016</p>	<p>Autoriza a Agência de Fomento do Paraná S/A. - FOMENTO PARANÁ a envidar medidas objetivando apoiar a recuperação econômica dos empreendedores formais e informais, além da infraestrutura dos Municípios em situação de emergência ou estado de calamidade pública em decorrência de eventos naturais.</p>
<p>Decreto n. 3.513, de 18 de fevereiro de 2016</p> <p>Publicado no D.O.E. de 12 jan. 2016</p> <p>Republicado no D.O.E. de 23 fev. 2016</p>	<p>Regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre o regime jurídico das parcerias entre a administração pública do Estado do Paraná e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades e interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.</p>
<p>Decreto n. 3.719, de 14 de março de 2016</p> <p>Publicado no D.O.E. de 15 mar. 2016</p>	<p>Nomeia FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI, para exercer a função de Procurador-Geral, do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná.</p>
<p>Decreto n. 3.694, de 10 de março de 2016</p> <p>Publicado no D.O.E. de 11 mar. 2016</p>	<p>Regulamenta o disposto o artigo 5º, caput e parágrafo único, da Lei nº 17.734, de 29 de outubro de 2013 [Cria o Programa Família Paranaense, destinado ao atendimento e promoção de famílias por meio da oferta de um conjunto de ações intersetoriais].</p>

3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 RESOLUÇÕES

Resolução n. 54, de 28 de janeiro de 2016	Dispõe sobre o desenvolvimento de ações de educação no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e regulamenta o pagamento da gratificação por hora-aula instituída pelo art. 6º da Lei Estadual nº 17.423, de 18 de dezembro de 2012, ao servidor efetivo que atuar como facilitador de aprendizagem na função de palestrante ou de instrutor.
Publicada no D.E.T.C. de 14 mar. 2016	

3.2 INSTRUÇÕES NORMATIVAS

Instrução Normativa n. 114, de 28 de janeiro de 2016	Dispõe sobre as prestações de contas anuais das Administrações direta e indireta Municipais, nos termos dos artigos 216 e 226 e seus parágrafos, do Regimento Interno, e dá outras providências.
Publicada no D.E.T.C. de 17 fev. 2016	
Instrução Normativa n. 115, de 4 de fevereiro de 2016	Dispõe sobre a Agenda de Obrigações para o exercício de 2016, a ser observada pelos Municípios do Estado do Paraná, suas respectivas entidades da Administração Direta e Indireta, Consórcios Intermunicipais, Empresas Estatais Municipais e Fundações Públicas municipais com personalidade jurídica de direito privado (fundações estatais).
Publicada no D.E.T.C. de 18 fev. 2016	

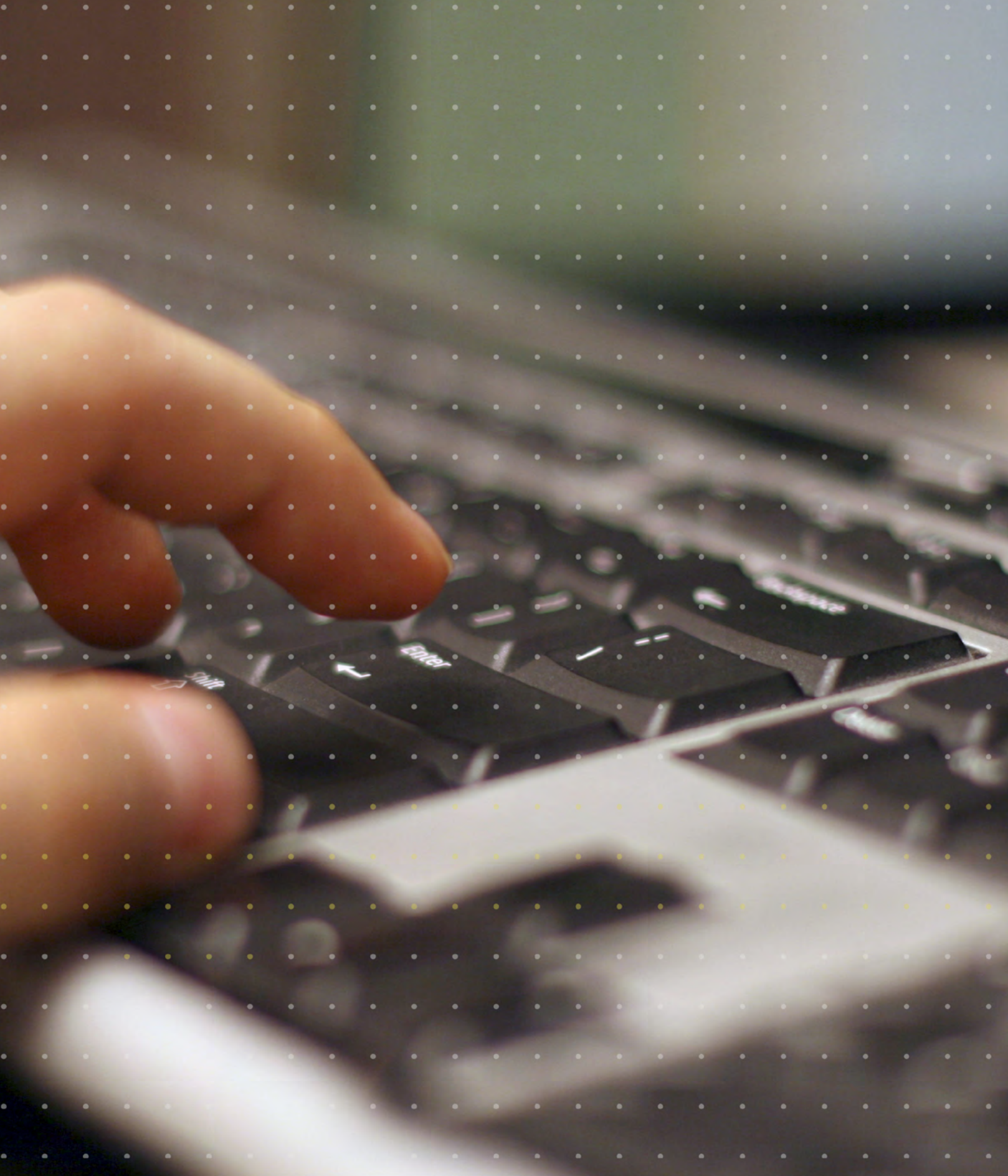
3.3 INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

Instrução de Serviço n. 104, de 4 de janeiro de 2016	Dispõe sobre a delegação às unidades administrativas dos despachos iniciais de citação ou intimação para o exercício do contraditório e realização de diligências, e dá outras providências.
Publicada no D.E.T.C. de 7 out. 2015	

3.4 PORTARIAS SELECIONADAS

Portaria n. 150, de 17 de março de 2016	Altera a Portaria nº 934/2015, redistribuindo os segmentos da Administração Pública Estadual a serem fiscalizados pelas Inspetorias de Controle Externo no quadriênio 2015/2018, na forma do anexo desta Portaria.
Publicada no D.E.T.C. de 21 mar. 2016	





[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 JAN/FEV/MAR 2016

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

NÚMERO 15

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

