

REVISTA DIGITAL DO TCEPR

DOCTRINA

Tribunal de Contas e o fortalecimento da democracia por meio do fomento ao accountability vertical

NOTICIÁRIO

Análise de editais evita prejuízo de R\$ 13,5 mi a municípios

Monitoramento agiliza julgamento das contas de prefeitos por vereadores

Tribunais de Contas favorecem o controle social

Índice inédito avalia qualidade da gestão municipal

Gratificação de diretor de escola não acumula com adicional por jornada extra

Pleno aprova contas do governo estadual de 2016 com 14 ressalvas

TCE-PR aperta cerco às fraudes em lei que favorece microempresas

65% dos municípios estão sob alerta devido a gastos com pessoal

Prejulgado 24 fixa condições para pagamento de honorários contábeis

Orientada pelo TCE, Saúde economiza R\$ 4,36 milhões

EGP bate recorde de inscritos nos cursos presenciais no Paraná em 2017

WWW.TCE.PR.GOV.BR

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
NÚMERO 19

OUT/NOV/DEZ 2017

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. 19, (2017) - . Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2017- .

Trimestral

Resumo em português

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

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

CDU 336.126.55(816.5)(05)

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

Conselho Editorial:

LUCIANO CALHEIRO CALDAS

Presidente

CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN

Secretária

MAURO MUNHOZ

OMAR NASSER FILHO

TIAGO MORAES RIBEIRO

YARUSYA ROHRICH DA FONSECA

Organização: CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN

Normalização bibliográfica: YARUSYA ROHRICH DA FONSECA

Projeto gráfico: Núcleo de Imagem

Diagramação: Núcleo de Imagem

Capa: Núcleo de Imagem

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

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

Contato - Secretária do Conselho Editorial: CAROLINE GASPARIN

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

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

[SUMÁRIO

EDITORIAL	8
TCE NOTÍCIAS	11
Análise de editais evita prejuízo de R\$ 13,5 mi a municípios.....	12
Monitoramento agiliza julgamento das contas de prefeitos por vereadores	13
Tribunais de Contas favorecem o controle social	14
Índice inédito avalia qualidade da gestão municipal	15
Gratificação de diretor de escola não acumula com adicional por jornada extra	16
Pleno aprova contas do governo estadual de 2016 com 14 ressalvas.....	17
TCE-PR aperta cerco às fraudes em lei que favorece microempresas.....	18
65% dos municípios estão sob alerta devido a gastos com pessoal	20
Prejulgado 24 fixa condições para pagamento de honorários contábeis.....	21
Orientada pelo TCE, Saúde economiza R\$ 4,36 milhões.....	22
EGP bate recorde de inscritos nos cursos presenciais no Paraná em 2017	23
DOCTRINA	27
Tribunal de Contas e o fortalecimento da democracia por meio do fomento ao <i>accountability</i> vertical	28
SANTOS, André Castanheira	
TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas	

JURISPRUDÊNCIA	55
ACÓRDÃOS	56
Agente político	56
Pagamento de 13º salário e abono de férias - Previsão em lei específica - Observância da Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 16 e 17 - Limites de despesa - Constituição Federal, artigo 29-A e parágrafo 1º	
Câmara municipal	67
Serviços de natureza contínua - Pagamento por recibos de pagamento de autônomo - Impossibilidade - Servidores comissionados - Reposição geral anual - Necessidade de previsão legal - Estagiários - Pagamento - Utilização do FUNDEB - Impossibilidade	
Controlador interno	78
Câmara Municipal - Normas para preenchimento do cargo	
Licitação	104
Fixação de preço máximo - Consulta a banco de dados - Possibilidade - Necessária a adequação à realidade do mercado	
LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE	125
REVISTA DIGITAL DO TCE-PR - ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO	133

[EDITORIAL

Os Tribunais de Contas são importantes instrumentos de controle das administrações públicas, cuja atuação transcende a mera função de aplicar sanções a gestores que praticam desvios de conduta. Para fortalecer a democracia, as Cortes de Contas devem estimular a sociedade à prática do controle social, a fim que se possa criar parcerias que contribuam para o aprimoramento da fiscalização. Essa é a ideia central do artigo “Tribunal de Contas e o Fortalecimento da Democracia por meio do fomento ao accountability vertical”, de André Castanheira Santos e Fabricio Tomio, que consta nesta 19ª Edição da Revista Digital do TCE-PR.

O tema tratado é bastante oportuno. Não só por reconhecer a importância do controle externo realizado pelos Tribunais de Contas – o que é notório para todos aqueles que fazem uma reflexão mais aprofundada sobre accountability –, mas por evidenciar a necessidade da promoção do controle social, algo que faz parte do plano estratégico desta Corte.

Além da importante reflexão sobre o papel dos Tribunais de Contas para fortalecer os regimes democráticos, esta revista eletrônica traz uma seleção de notícias do trimestre, entre elas, a recomendação pela aprovação das contas do governador Beto Richa, relativas ao exercício fiscal de 2016, e a adesão do TCE-PR ao Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEGM), apresentado em outubro durante o 3º Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas, realizado em Curitiba pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) com o apoio deste Tribunal.



São abordadas também notícias referentes à melhoria na gestão pública por conta de atividades de fiscalização do TCE-PR. Por orientação da Sétima Inspeção de Controle Externo, a Secretaria de Estado da Saúde economizou R\$ 4,36 milhões por ano com diárias de viagem e realização de eventos de capacitação. Além disso, a atuação do TCE-PR na análise de editais de obras públicas fez com que os municípios do estado evitassem o desperdício de R\$ 13,5 milhões entre janeiro e outubro deste ano.

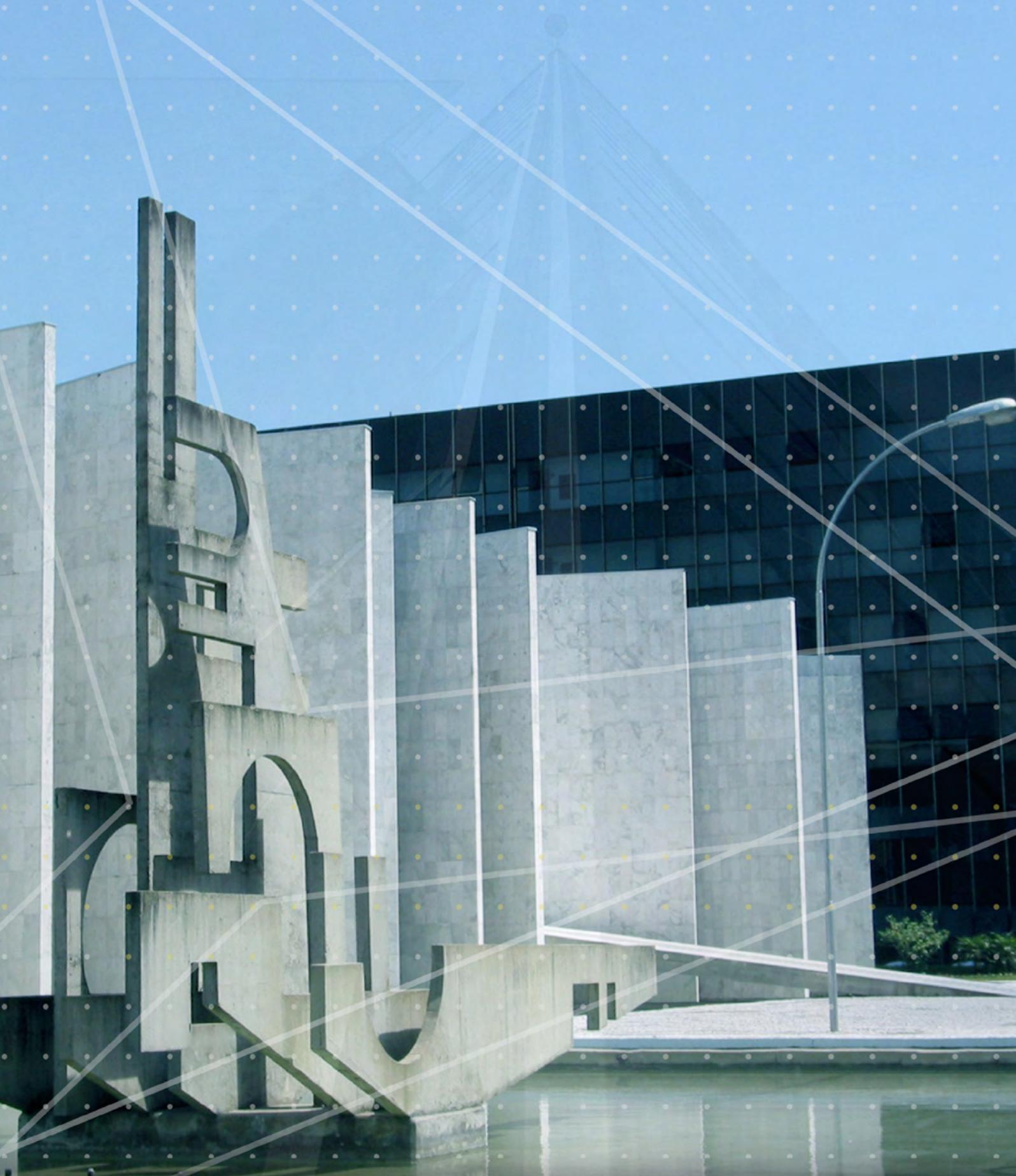
No que diz respeito à seleção de precedentes jurisprudenciais, a revista traz acórdãos sobre pagamento de 13º salário e abono de férias para agente político, normas para preenchimento de cargo de controlador interno em Câmara Municipal, entre outras decisões. Importante lembrar também que na seção Legislação em Destaque, apresenta-se diversas normas relevantes publicadas nos últimos três meses.

Com a publicação desta 19ª Revista Eletrônica do TCE-PR, fecha-se o ano tratando de assuntos que impactam o cotidiano da administração pública. Que todos façam bom proveito!

Curitiba, dezembro de 2017.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente





[TCE NOTÍCIAS]

TCE NOTÍCIAS

Análise de editais evita prejuízo de R\$ 13,5 mi a municípios

A análise de editais de obras públicas realizada pelo TCE-PR permitiu que os municípios paranaenses evitassem o desperdício de R\$ 13,5 milhões, apenas entre janeiro e outubro deste ano. Desse total, R\$ 9,8 milhões - ou 72,6% - dizem respeito a pavimentação asfáltica. Uma vez identificado erro na elaboração do edital, os técnicos do órgão de controle avisam o gestor público, que é orientado a corrigir as falhas ou justificá-las. Em alguns casos, o edital é suspenso. Assim, evita-se um potencial risco de dano ao erário.

Os números foram compilados pela Coordenadoria de Fiscalização de Obras Públicas (Cofop) e dizem respeito a 75 editais, publicados por 43 prefeituras paranaenses. O valor envolvido nos certames corresponde a R\$ 253,2 milhões, dos quais R\$ 232,1 milhões - ou 89,2% - se referem a pavimentação asfáltica (70 editais). Os R\$ 21,1 milhões restantes se dividem entre o Velódromo de Pinhais - que teve o contrato rescindido -, denúncia relativa à construção de uma escola em Laranjeiras do Sul e três dispensas de licitação.



Erros de projeto e de orçamento são as falhas mais comuns, conta o engenheiro Lincoln Santos de Andrade, gerente do projeto Obras de Pavimentação do TCE-PR. Geralmente, diz ele, as quantidades de material, sua qualidade ou os preços unitários previstos não são condizentes com o que se utiliza ou pratica no mercado. "As prefeituras têm de garantir obras projetadas, orçadas e executadas com qualidade e a empresa deve apresentar os ensaios de controle tecnológico", observa.

Monitoramento agiliza julgamento das contas de prefeitos por vereadores



Ferramentas favorecem controle social das contas municipais

A atuação mais próxima do TCE-PR junto às câmaras de vereadores provocou um crescimento de 527% na quantidade de pareceres prévios julgados pelos legislativos municipais. Se, em dezembro de 2015, dos 2.238 pareceres em estoque apenas 251 - ou 11,2% do total - haviam sido julgados pelos

vereadores, em setembro último, de um total de 2.676 pareceres emitidos pelo TCE-PR, 1.881 - ou 70,3% - foram votados nos parlamentos municipais.

O levantamento é da Coordenadoria de Execuções do Tribunal (Coex). A unidade técnica é a responsável pelo registro e acompanha-

mento dos processos de cobrança de valores devidos ao erário a partir de decisões emitidas pelos órgãos colegiados da corte - Primeira e Segunda Câmaras e Tribunal Pleno. A pesquisa compreende os pareceres prévios emitidos a partir do exercício de 2007 até as datas dos levantamentos, realizados em 1º de dezembro de 2015, 1º de janeiro de 2016, 6 de junho de 2016 e 12 de setembro deste ano.

Algumas iniciativas adotadas pelo TCE-PR favoreceram a maior

atenção dos vereadores no julgamento das contas dos prefeitos. Entre elas, a disponibilização, na página do órgão na internet, dos dados relativos ao processo de prestação de contas municipal. Ao entrar no site do Tribunal, clicando na aba "Controle Social" e, em seguida, em "Prestação de Contas Municipal", qualquer cidadão tem acesso não apenas ao parecer prévio, mas às principais peças do processo. Assim, ele mesmo pode fiscalizar as contas do prefeito, fortalecendo o controle social do gasto público.

Tribunais de Contas favorecem o controle social

O 3º Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas consolidou os tribunais de contas como uma instância fundamental na produção e disseminação de informações de qualidade para o controle social - exercido pelo cidadão. "Os tribunais são as instituições mais poderosas dentro da democracia, no sentido de possibilitar uma administração pública mais efetiva, eficaz e eficiente", declarou o presidente do Instituto Rui Barbosa, conselheiro Sebastião Helvecio Ramos de Castro. O IRB foi o organizador do congresso, com a colaboração do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR).

Um dos pontos altos do evento, que aconteceu entre os dias 17 e 19 de outubro, em Curitiba, foi a divulgação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). "O índice de 53% de efetividade alcançado pelo IEGM serve como um estímulo para os tribunais de contas se aproximarem dos jurisdicionados e melhorar a qualidade da administração pública", completou Castro.

De acordo com o conselheiro e ouvidor do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, conselheiro Cezar Miola, as cortes de contas, no Brasil, cada vez mais se dedicam à medição qualitativa dos resultados alcança-

dos pelas políticas públicas. Também buscam aferir, de maneira crescente, de que forma elas produzem - e se produzem - melhorias concretas na vida do cidadão. "O compartilhamento de experiências e a interação em um ambiente de sociabilização é cada vez mais importante (para alcançarmos esses objetivos)", declarou, referindo-se ao congresso.



*3º Congresso Internacional consolidou TCs como aliados do cidadão na fiscalização das contas públicas
Crédito: Wagner Araújo DCS/TCE-PR*

Índice inédito avalia qualidade da gestão municipal

A partir deste ano, o TCE-PR passa a utilizar um novo instrumento para medir a qualidade dos gastos dos municípios paranaenses. Trata-se do Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEGM), que avalia sete indicadores: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, tecnologia da informação e planejamento contra desastres naturais.

O primeiro IEGM foi apresentado no último dia 18 de outubro, pelo presidente, conselheiro Durval Amaral, durante painel do 3º Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas, realizado em Curitiba pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), com apoio do TCE-PR.

"Embora seja o primeiro ano de aplicação no Estado, executado em

prazo exíguo e, em função disso, de caráter facultativo, mais de 70% dos municípios paranaenses responderam aos questionários e nos trouxeram uma boa surpresa: a nota média geral dos gestores foi maior do que

a média brasileira", destacou Durval. O presidente lembrou que, em comparação com as outras unidades da federação, o Paraná ficou atrás apenas, por décimos, do Distrito Federal e de São Paulo.



*Presidente do TCE-PR, conselheiro Durval Amaral: boa surpresa
Crédito: Wagner Araújo DCS/TCE-PR*

Gratificação de diretor de escola não acumula com adicional por jornada extra

Professor contratado para carga horária de 20 horas semanais não pode receber, ainda que de forma temporária, adicional por dobra de jornada em cumulação com a gratificação para o desempenho de atividades de direção escolar. Esse docente terá direito apenas aos vencimentos do seu cargo de origem e à gratificação de diretor, em compen-

sação à dedicação integral referente ao exercício das atividades do cargo de direção.

A orientação é do Pleno, em resposta a consulta formulada pelo prefeito de Francisco Beltrão, Cleber Fontana. O relator do processo, conselheiro Fernando Guimarães, lembrou que o entendimento de que a al-

teração definitiva da jornada de trabalho viola os preceitos da Constituição Federal está amparado em decisões do Tribunal de Justiça do Estado do

Paraná; e que a alteração provisória para atendimento de necessidade ou interesse público é ato discricionário do administrador público.



Docente terá direito apenas aos vencimentos do seu cargo de origem e à gratificação de diretor

Pleno aprova contas do governo estadual de 2016 com 14 ressalvas

Reunidos em sessão extraordinária do Pleno, na tarde do dia 16 de novembro, os conselheiros do TCE-PR aprovaram, por unanimidade, parecer prévio que recomenda a aprovação das contas do governador Carlos Alberto Richa relativas ao exercício de 2016. Em seu voto, o relator do processo, conselheiro Fabio Camargo, apresentou 14 ressalvas, 9 determinações e 3 recomendações ao Poder Executivo estadual.

O colegiado definiu que a observância das determinações impostas pelo Tribunal será objeto de monitoramento. Em caso de descumprimento, os responsáveis serão sancionados. Os conselheiros também aprovaram, por três votos a um, a proposta divergente do conselheiro Ivens Linhares, de que os valores não aplicados em saúde nos exercícios de 2011 e 2012 recomponham o montante dirigido ao setor em 2017 -

o que será objeto de análise nas contas do governador deste ano.

Além desta, o relator acolheu a proposta do conselheiro Artagão de Mattos Leão, de instauração de uma Tomada de Contas Especial para acompanhar o cumprimento das de-

terminações impostas pelo TCE-PR, sob pena de desaprovação das contas do governo estadual no próximo exercício. "E que multas atinjam o ordenador de despesas maior, os secretários de estado e presidentes dos demais órgãos", sentenciou, caso as determinações não sejam observadas.



*Conselheiro Fabio Camargo relata o processo em sessão plenária
Crédito: Wagner Araújo DCS/TCE-PR*

TCE-PR aperta cerco às fraudes em lei que favorece microempresas

O TCE-PR intensificou a fiscalização para evitar fraudes no cumprimento da Lei Complementar nº 123/2006, que instituiu benefícios e tratamento preferencial a microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas. A partir

de levantamento das empresas que utilizaram os benefícios dessa lei para participar de licitações municipais, em setembro a Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos (Cofit) solicitou a 13 prefeituras esclarecimentos sobre cer-

tames com indícios de fraude à Lei 123/2006.

A Cofit solicitou das prefeituras paranaenses cópia integral das licitações lançadas em 2017 que estabelecessem algum tipo de benefício às microempresas e às empresas de pequeno porte e em que houve a efetiva participação desse tipo de empresa.

Entre as irregularidades comprovadas estão conluio e enquadramento indevido de empresas que têm faturamento acima do teto de enquadramento na Lei 123/2006.

A fiscalização do TCE-PR identificou empresas que, em 2016, receberam pagamentos oriundos de contratos públicos acima de R\$ 3,6 milhões



Tribunal pede às prefeituras cópia integral das licitações lançadas em 2017

- limite de receita bruta anual instituído pela lei. Uma das empresas que era indevidamente enquadrada como de pequeno porte, por exemplo, recebeu, no ano passado, quase R\$ 8,5

milhões apenas dos municípios paranaenses. A partir de janeiro de 2018, o limite de faturamento passará a R\$ 4,8 milhões, devido a alteração trazida pela Lei Complementar nº 155/2016.

65% dos municípios estão sob alerta devido a gastos com pessoal



No PR, 34 municípios ultrapassaram o teto de 54% da RCL

Até outubro, 261 dos 399 municípios do Paraná (65,4% do total) receberam alerta do TCE-PR por excesso de gastos com o pagamento de servidores. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) estabelece o teto de 54% da receita corrente líquida (RCL) para os gastos com pessoal nos municípios. Atualmente, apenas 138 prefeituras paranaenses (34,6%) se enquadram nesse limite legal.

A LRF determina que o Tribunal de Contas emita alerta quando o município ultrapassa o teto de 54% da receita e também nos casos em que há a extrapolação de 95% e de 90% daquele limite. Desde junho, os alertas do TCE-PR são enviados ele-

tronicamente aos poderes Executivo e Legislativo municipais, via e-mail, ao responsável legal e ao controlador interno. O objetivo da iniciativa, que substituiu os processos que eram julgados pelas Câmaras do Tribunal, é possibilitar a adoção de medidas corretivas com maior rapidez.

Levantamento da Coordenadoria de Fiscalização Municipal (Cofim), realizado em 1º de novembro, aponta 34 municípios (8,5% do total) na lista dos que passaram do teto de 54% da RCL em gasto com pessoal. Nesta lista estão prefeituras de grandes cidades paranaenses, como Foz do Iguaçu (56,45%), Campo Mourão (55,29%), Colombo (54,84%) e Fazenda Rio

Grande (60,14). A situação mais grave é a do município de Jaguapitã, na região Norte, que comprometeu 62,12% de sua receita com pessoal.

Prejulgado 24 fixa condições para pagamento de honorários contábeis

Os conselheiros do TCE-PR aprovaram o [Prejulgado nº 24](#), que fixa o entendimento da corte sobre as condições para pagamento de honorários contábeis com recursos repassados por transferência voluntária. Eles também retificaram acórdão de processo de consulta no qual o Tribunal estabeleceu os requisitos para que seja possível o pagamento de despesas administrativas com os recursos de convênio.

O pagamento, tanto dos honorários contábeis quanto das despesas administrativas, é possível desde que os serviços sejam pertinentes ao ob-

jeto da parceria; observem o princípio da economicidade e estejam expressamente previstos e aprovados no plano de trabalho do convênio. Além disso, as despesas devem estar devidamente documentadas, para instruir a prestação de contas.

No caso de a entidade tomadora receber recursos por meio de mais de um convênio, deverá ser apresentada memória de cálculo para comprovar cada gasto e aferir a forma de rateio, evitando que a mesma despesa seja integralmente utilizada para prestação de contas em processos diversos.



Pagamento é possível, desde que serviços sejam pertinentes ao objeto da parceria

A permissão para que os pagamentos sejam realizados com recursos de convênio não desonera o administrador público, responsável pela transferência dos recursos, de observar as condições mínimas de funcionamento

da entidade parceira ao escolhê-la, inclusive sob o prisma da economicidade e da eficiência, visando ao melhor aproveitamento dos recursos públicos, nos termos do artigo 17 da Lei nº 4.320/1964 (a Lei do Orçamento Público).

Orientada pelo TCE, Saúde economiza R\$ 4,36 milhões

Seguindo orientação do Tribunal de Contas do Paraná, a Secretaria de Estado da Saúde (Sesa) passou a economizar cerca de R\$ 4,36 milhões por ano com diárias de viagens e realização de eventos de capacitação. A redução de custos é resultado do trabalho da Sétima Inspectoria de Controle Externo, atualmente responsável pela fiscalização da pasta estadual da saúde. A 7ª ICE tem como superintendente o conselheiro Ivens Linhares.

Durante seu trabalho de fiscalização, em 2015 a 7ª ICE recomendou à Sesa a racionalização dos gastos com eventos nas 22 Regionais de Saúde distribuídas pelo Estado, e a implantação da Central de Viagens no âmbito da secretaria, para atender o Decreto Estadual nº 3498/2004. "O objetivo das medidas era regulamentar esse tipo de gasto, melhorar os controles e ampliar a transparência sobre as despesas", explica o analista de controle Marcio José Assumpção, inspetor da 7ª ICE.



O resultado foi uma economia mensal de mais de 50% nas despesas da Sesa com diárias, alimentação e hospedagem de servidores. A média mensal com diárias, por exemplo, passou de R\$ 567,2 mil, em 2014, para R\$ 282,2 mil, em 2017. Apenas nesse item, a estimativa de economia anual ao cofre estadual supera R\$ 3,4 milhões. No mesmo período, a média mensal de gastos com alimentação caiu, de R\$ 61,1 mil para R\$ 27,3 mil.

EGP bate recorde de inscritos nos cursos presenciais no Paraná em 2017



PARABÉNS PROFESSORES!

20.692

Inscritos nos cursos presenciais no Paraná em 2017!

Cascavel, Curitiba, Foz do Iguaçu, Francisco Beltrão, Guarapuava, Londrina, Maringá, Paranavaí, Pato Branco, Ponta Grossa, Santo Antonio da Platina e Toledo

ATOTECA! VOCÊ SABIA?

QUE A ATOTECA DO TCE-PR...

▶ É o repositório central de documentos e uma ferramenta compartilhada, que possibilita acesso fácil e consulta rápida, promovendo tanto a prestação de contas dos Jurisdicionados, quanto a fiscalização dos atos pelo tribunal, além de favorecer o controle social sobre os gastos e políticas públicas;

▶ Tem como objetivo reunir LEIS, DECRETOS, PORTARIAS, ESTATUTOS, EDITAIS, RESOLUÇÕES, DOCUMENTOS e demais acervos do próprio TCE-PR e seus Jurisdicionados;

▶ É constituída de 3 bases de dados: **LEGISLAÇÃO**, **ATO ADMINISTRATIVO** e **DOCUMENTO**;

LEGISLAÇÃO: exclusiva para Leis, Decretos, Portarias, Resoluções e Emendas à Lei Orgânica Municipal;

ATO ADMINISTRATIVO: todos os atos emanados pelos demais órgãos como Câmaras Municipais, Companhias, Consórcios, Fundações, Fundos, Ministério Público, Serviços Autônomos, Municípios, entre outros;

DOCUMENTO: é a base mais ampla e compõe-se de documentos dos mais variados tipos (fotos, arquivos de texto, planilhas, etc.). As questões relacionadas às obras públicas (medições, planilhas, documentos, fotos, etc.) geralmente são disponibilizadas nesta base de dados.

Tem dois módulos:

**CADASTRAR
ATOTECA**

Exclusivo aos Jurisdicionados e usuários que enviam dados ao tribunal

**PESQUISAR
ATOTECA**

Acesso livre a qualquer usuário

CONHEÇA TUDO SOBRE A ATOTECA



CLIQUE NA IMAGEM

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

41.3350-1665





[DOUTRINA]

TRIBUNAL DE CONTAS E O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA POR MEIO DO FOMENTO AO *ACCOUNTABILITY* VERTICAL



SANTOS, André Castanheira¹

Graduação em Direito - UFPR
MBA em Gestão Pública - ênfase em Controle Externo - UNIFAE
Técnico de Controle no Tribunal de Contas do Estado do Paraná

RESUMO

O presente trabalho busca apresentar a relação entre *accountability* e as democracias atuais, sobretudo a partir do que Robert Dahl estabelece como poliarquias, e o papel dos Tribunais de Contas no fortalecimento do controle do Estado, com destaque para a *accountability* vertical. Democracia e *accountability* são conceitos que se relacionam e tem sido uma preocupação das democracias o exercício e o controle do poder. Assim, o conceito de *accountability* é fundamental para a efetivação de uma poliarquia. O controle exercido pelos Tribunais de Contas não é capaz de sozinho, satisfazer as necessidades de controle. Ao passo que informação é um elemento essencial para a responsabilização, sobretudo eleitoral, os Tribunais de Contas, em decorrência do grande volume de informações que dispõem sobre Administração Pública, assumem um papel fundamental no sentido de suprir essa lacuna e atuar no fortalecimento da *accountability* vertical social e eleitoral.

Palavras-chave: Democracia. Poliarquia. *Accountability*. Tribunal de Contas. Controle externo. Controle social.

1 INTRODUÇÃO

Democracia e *accountability* são conceitos interligados. Um regime que se pretenda democrático não pode balizar-se tão somente na realização de eleições periódicas para preenchimento dos cargos políticos. É de fundamental im



TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas²

Mestre em Sociologia Política - UFSC
Doutor em Ciência Política - UNICAMP

Professor Associado de Ciência Política no Departamento de Direito Público - UFPR

portância que os cidadãos possam efetivamente participar, em diversos níveis, do exercício e do controle do poder político. Para tanto é necessário um espaço onde o debate possa ocorrer publicamente, com a possibilidade de participação ampla dos cidadãos, não basta que apenas os ocupantes eleitos para os cargos políticos, os “representantes”, participem da discussão política³.

Dentro dessa perspectiva de controle do poder político, verifica-se que os controles clássicos de responsabilização da gestão pública podem ocorrer por meio de mecanismos internos ou externos à Administração. O controle nesse tipo de responsabilização é feito de forma burocrática, e visa a observância das normas e a adequação dos atos governamentais a elas, objetivando proteger os direitos dos cidadãos e evitar a corrupção⁴.

A fiscalização externa da Administração é importante em virtude da possibilidade de maior independência. Para tanto, no ordenamento jurídico bra-

2 fabricio.tomio@pq.cnpq.br

3 FARACO, Alexandre Ditzel. Democracia e mídia: fundamentos para uma análise jurídica. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, v. 7, n. 26, abr./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=57722>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

4 BASTOS, Frederico Silva. Controle social da administração financeira do Estado: democracia, transparência e responsabilização. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 936, 2013. Disponível em: <<http://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/resultList/docum ent?&src=rl&srguid=i0ad818150000015047a8889b4098c1fc&docguid=lc8e411501aa611e3a030010000000000&hitguid=lc8e411501aa611e3a030010000000000&spos=2&epos=2&td=2&context=6&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em: 7 jul. 2015.

sileiro, essa tarefa foi atribuída ao Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas⁵, que constitui órgão independente, ao menos formalmente, sem vinculação à estrutura de nenhum dos Poderes da República⁶.

É essencial pensá-lo como uma ferramenta a serviço da democracia, sob a perspectiva do Estado Democrático de Direito e da *accountability*, repensando o papel dessa instituição no fortalecimento da participação popular e nos mecanismos de controle do poder político.

Conforme Manin, Przeworski e Stokes, os representantes podem ter motivações diversas dos representados, o que pode levá-los a agir em sentido contrário à vontade daqueles que os elegeram, posto que “os políticos têm objetivos, interesses e valores próprios”⁷. Da mesma forma, os ocupantes dos demais cargos públicos da burocracia, podem não ter exatamente a mesma agenda da população em geral, daí a importância dos mecanismos de *accountability*.

Assim, “autorização e *accountability* são os instrumentos cruciais da legitimação e da manutenção do vínculo entre governantes e governados”⁸. Por meio desse mecanismo de prestação de contas os eleitores podem avaliar se os representantes eleitos estão ou não agindo em nome dos representados e podem sancioná-los ou não de acordo com as suas condutas no exercício do mandato, sendo, assim, do interesse dos primeiros as escolhas de políticas que os ajudem a serem reeleitos⁹.

Entretanto, em um cenário de crise da representação, onde é grande o afastamento das instituições políticas do povo e é grande a lacuna de infor-

5 MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 108, p. 101-126, out./dez. 1990. p. 101.

6 *ibidem*, p. 124.

7 MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 106, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200005&lng=pt&nrn=iso>. Acesso em: 26 maio 2014.

8 MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 123, 2003.

9 MANIN; PRZEWORSKI; STOKES. 2006, p. 119-120.

mação disponível aos eleitores, “a prestação de contas não é suficiente para induzir a representação”¹⁰, pois falta aos cidadãos subsídio para estabelecer parâmetros de desempenho para dar suporte à sua avaliação¹¹.

Nesse cenário, é preciso incentivar mecanismos de maior participação do cidadão no processo decisório, visando assim mitigar a desigualdade de acesso à discussão pública, pois nas circunstâncias atuais “a um grupo dominado resta apenas a opção de calar ou ser falado, isto é, de esperar que seus presumíveis interesses sejam abrigados no discurso de outros”¹².

Dessa maneira, o Legislativo não é e nem pode ser o único destinatário dos dados do controle externo, deve-se colocar o cidadão como receptor dessas informações, pois é ele interessado em conhecer a maneira que são geridos e aplicados os recursos públicos. Essas informações são importantes para a formação da sua opinião, com potencial para refletir na decisão eleitoral e na atuação do governo¹³.

Para a consolidação da democracia, instituições como os Tribunais de Contas devem orientar suas ações no sentido de colaborar com a formação da opinião dos cidadãos. Devem atuar visando a garantia de que os administradores ajam com transparência e que estimulem a participação popular¹⁴.

Diante desse cenário, o presente trabalho procura debater a importância dos Tribunais de Contas para a democracia, sua relação com o conceito de *accountability* e por que essas instituições, tipicamente de *accountability* horizontal, devem assumir também uma importante função no fortalecimento da *accountability* vertical.

10 MANIN; PRZEWORSKI; STOKES. 2006, p. 125.

11 *ibidem*, p. 121.

12 MIGUEL, 2003, p. 134.

13 VALLÉS, Francesc. A garantia constitucional do exercício independente do controle externo do gasto público. **Revista de Auditoria Pública**, n. 28, jan. 2003, *apud* MUNIZ JUNIOR; LIMA, 2011.

14 MILESKI, Helio Saul. Controle social: um aliado do controle oficial*. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, v. 8, n. 36, mar./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=49233>>. Acesso em: 1 abr. 2015.

2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

Inicialmente, cabe apontar que o termo democracia sofreu inúmeras transformações no decorrer da história¹⁵. Faz-se aqui um recorte mais contemporâneo do conceito de democracia, sobretudo a partir da visão de poliarquia apresentada por Robert Dahl.

Já da etimologia do termo cabe destacar o papel do povo. Friedrich Müller aponta que democracia não está apenas etimologicamente ligada ao povo, estados democráticos legitimam-se por meio da afirmação de que o governo é um governo do povo, justificativa fundada geralmente na ideia de representação¹⁶. Müller, entretanto, questiona se essa atribuição de poder ao povo encontra correspondência na realidade, e reflete com um pouco mais de profundidade sobre “Quem é o povo?” uma vez que a expressão apresenta múltiplos significados¹⁷.

Também Robert Dahl, um autor de suma importância para a compreensão da democracia e suas instituições, aborda o papel do povo no regime democrático e a relação que se estabelece entre povo e governo. Afirma Dahl que parte “do pressuposto de que uma característica-chave da democracia é a contínua responsabilidade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”¹⁸(grifo nosso). Maria Helena de Cas-

15 COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. Trad. Luiz Ernani Fritoli. Curitiba: Ed. UFPR, 2012. p. 10.

16 MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?**: a questão fundamental da democracia. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013. pág. 45

17 A professora Eneida Desiree Salgado, apresenta de forma bastante didática e resumida os significados de povo que MÜLLER desenvolve: “O autor apresenta quatro conceitos de povo – “povo ativo”, povo como instância global de atribuição de legitimidade, “povo ícone” e povo como destinatário de prestações civilizatórias do Estado – além de defender a utilização do termo como “conceito de combate”. A primeira compreensão relaciona-se com a autodeterminação; a segunda é a que legitima o exercício do poder político por representantes e por agentes públicos; a noção icônica refere-se ao povo como uma unidade homogênea que, como um carimbo, avaliza o exercício do poder; a quarta indica aqueles que são alcançados pela ação estatal. O povo como conceito de combate impõe uma tarefa para legitimar as constituições chamadas democráticas: aproximar o termo “povo” dos textos constitucionais do povo ativo, do povo como instância global de atribuição de legitimidade e do povo destinatário de prestações civilizatórias do Estado”. em SALGADO, Eneida Desiree. A representação política e sua mitologia. **Revista Paraná Eleitoral**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 25-40, 2012.

18 DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2012. p. 25.

tro Santos destaca a importância de Dahl ao afirmar que grande parte dos autores que se ocupam do estudo da democracia partem da “definição procedural mínima” de Schumpeter/Dahl baseada em “eleições livres, honestas e competitivas” e em “direitos civis e políticos”¹⁹.

Para que um governo permaneça ao longo do tempo responsivo aos seus cidadãos, DAHL esclarece que devem ser observadas algumas condições, as quais devem ser oportunizadas ao povo, são elas:

1. De formular suas preferências.
2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva.
3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.²⁰

Para essas condições existirem e, mais que isso, para estarem disponíveis a um grande contingente de pessoas, como é a realidade da maior parte dos Estados-nações, há ao menos oito garantias institucionais que devem ser observadas²¹, conforme demonstrado a seguir:

1. Liberdade de formar e aderir a organizações
2. Liberdade de expressão
3. Direito de voto
4. Elegibilidade para cargos políticos
5. Direito de líderes políticos disputarem apoio
- 5a. Direito de líderes políticos disputarem votos
6. Fontes alternativas de informação
7. Eleições livres e idôneas
8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência²²

Merecem destaque, no âmbito deste, cujo objetivo é destacar o papel dos tribunais de contas nas democracias, os requisitos de “Fontes alternativas de informação” e “Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência”.

19 SANTOS, Maria Helena de Castro. Que democracia?: uma visão conceitual desde a perspectiva dos países em desenvolvimento. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 729-771, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000400003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 abr. 2016.

20 DAHL, 2012, p. 26.

21 ibidem, p. 26.

22 ibidem, p. 27.

Assim, partindo do pressuposto que o principal valor da democracia está nas oportunidades do cidadão participar individualmente e controlar as questões da vida pública, a aplicação dos processos democráticos nos grandes Estados contemporâneos produz apenas uma pálida referência ao modelo ideal²³. Friedrich Müller aponta como núcleo da democracia a “auto-determinação do povo por meio da autolegalidade (*auto-nomia* em grego) e da autofixação de normas”²⁴. Argumenta então que a democracia passa por uma série de reduções²⁵ que nos entrega “somente ‘uma fotocópia de uma fotocópia de uma fotocópia da Democracia’”²⁶.

Nessa linha de pensamento, para Dahl, não se encontra na realidade nenhuma democracia plenamente realizada, por isso o autor adota, para os regimes que apresentam um alto grau de contestação pública e um elevado direito de participação, o nome de poliarquias, regimes relativa, mas incompletamente democratizados²⁷. A democracia pura seria semelhante a um tipo-ideal, uma categoria de referência.

Diante disso, para a efetivação da democracia, organizações independentes são extremamente desejáveis. Ao se aplicar os processos democráticos em um Estado, as organizações autônomas tendem a ser criadas pelos legisladores. Porém, mais do que uma consequência da democratização do governo do país, elas são essenciais para o funcionamento do próprio processo democrático, para que a coerção estatal seja controlada, para que as

23 DAHL, 2012, p. 13.

24 MÜLLER, 2013, p. 73.

25 MÜLLER ao tratar das reduções apresenta: “As pessoas autoreferidas pelas normas devem ter elas próprias criado essas normas. Nesse momento, já se revela uma *primeira redução*: somente uma população de deuses poderia se governar de forma democrática; nós, seres humanos, precisamos de pessoas para governar e de uma instituição especial, podemos criar apenas as leis para o governo e para a justiça. A *segunda redução* consiste na substituição da legislação direta pela Democracia representativa; a *terceira* se faz pela exclusão do mandato imperativo dos deputados; a *quarta*, pelo sistema presidencial (como no Brasil) ao invés do sistema parlamentar (como na Alemanha); a *quinta*, por instrumentos como o princípio da maioria nos votos e eleições ou por cláusulas parlamentares de veto ou de quórum. Outras restrições sobre o que a “Democracia” deverá representar surgem das pressões oligárquicas do sistema partidário (apresentação de candidatos, disciplina do grupo parlamentar, entrega global de votos para a *bancada* etc.)”. MÜLLER, 2013, p. 73.

26 MÜLLER, 2013.

27 DAHL, 2012, p. 31.

liberdades políticas sejam garantidas, assim como o bem-estar das pessoas. Vale ressaltar, entretanto, que as organizações, assim como governos, ou indivíduos, podem aproveitar uma grande independência para aumentar as injustiças ao invés de reduzi-las e até mesmo enfraquecer a democracia²⁸.

Por isso é importante o controle, para prevenir a concentração dos meios coativos. E, controle, assim como autonomia, é uma relação entre atores específicos²⁹. Assim, em grandes sistemas políticos, organizações independentes ajudam prevenir a dominação e criar um sistema de controle mútuo.

Outro ponto fundamental é o conceito de representação. Hoje já é consolidada a interligação entre democracia e representação. Para Manin, Przeworski e Stokes: “A alegação que conecta democracia e a representação é que na democracia os governos são representativos porque são eleitos”³⁰. Abordam ainda a representação sobre dois pontos de vista, do mandato e da prestação de contas. No primeiro apontam o processo eleitoral como mecanismo para a seleção de políticas públicas e de políticos por meio das campanhas eleitorais. Já do segundo ponto de vista, a votação seria um instrumento de responsabilização pelos resultados apresentados pelo governo. Antevendo o julgamento, os políticos tendem a escolher aquelas políticas que seriam melhor avaliadas pelos eleitores no escrutínio.

Porém, a classe política tem seus próprios interesses, e, além disso, têm informações e tomam decisões que não estão acessíveis ao público, não sem um custo. Então os eleitores não têm as informações necessárias para avaliar prospectivamente o que os políticos deveriam fazer ou, retrospectivamente, o que deveriam ter feito. Nesse cenário, a ameaça de não reeleição não é o bastante para que os interesses dos eleitores sejam o norte da ação política.

A representação por prestação de contas depende da capacidade dos eleitores avaliarem se as ações dos representantes estão alinhadas aos seus interes-

28 DAHL, 1982, p. 1

29 ibidem, p. 20-26.

30 MANIN; PRZEWORSKI; STOKES. 2006.

ses e da capacidade de aplicar-lhes sanções por intermédio da reeleição daqueles que atuarem em benefício dos cidadãos e da não reeleição daqueles que agirem no sentido contrário. Entretanto, se os eleitores não tiverem informações que os capacitem a avaliar as políticas públicas e as condições com que são implementadas, a prestação de contas por si não basta para induzir a representação.

Ainda, as eleições não são mecanismo suficiente para garantir que políticos dirijam suas decisões pela preocupação com o bem-estar dos cidadãos. Por isso, são necessárias ferramentas que facilitem a responsabilização e, para tanto, são relevantes instituições que sejam independentes do governo e possam fornecer informações confiáveis à população.

A reflexão sobre esses aspectos da discussão democrática é essencial para a compreensão da *accountability* e do papel das instituições de controle. Uma vez que somente o mecanismo eleitoral não é condição suficiente para garantir um regime democrático e para tornar a representação mais responsiva às preferências dos eleitores.

3 ACCOUNTABILITY

Passada essa breve contextualização e adentrando um pouco mais no conceito de *accountability*, aponta-se que em muitos estudos a palavra estrangeira tem sido traduzida como “responsabilização”³¹. Entretanto, muitos outros trabalhos apontam a dificuldade de tradução do termo, Pinho e Sacramento³², por exemplo, defendem que não há correspondência na língua portuguesa para o termo e apontam, ainda, que mesmo em alguns dicionários de língua inglesa a palavra encontra-se ausente.

A própria noção de *accountability* vem da necessidade de controlar o poder político. Ressalte-se que a ideia central é controlá-lo, não o eliminar,

31 PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p.1343-1368, 2009. p. 1345.

32 *ibidem*, p. 1346.

uma vez que *accountability* política pressupõe a existência de poder. Schedler aponta que as agências de *accountability* buscam limitar, disciplinar, restringir o poder. Seu objetivo é torná-lo mais previsível pela da limitação da arbitrariedade, prevenindo o abuso de poder com de regras e procedimentos predeterminados. Todavia, não quer dizer que irá se determinar a forma que o poder será exercido, nem que se objetiva eliminar a discricionariedade por meio de controles burocráticos rigorosos³³.

Tomio e Robl Filho definem *accountability* como sendo “a necessidade de uma pessoa ou instituição que recebeu uma atribuição ou delegação de poder prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados”³⁴ podendo, em decorrência de suas atividades, sofrer sanções de variadas formas (jurídicas, institucionais, políticas e públicas)³⁵.

A relação de *accountability* estabelece-se de duas formas, ou entre principal e agente, ou então entre agentes distintos. Essas relações principal-agente assumem, em face das instituições democráticas, um papel de destaque. O agente deve agir no melhor interesse do principal, entretanto, a despeito dessa obrigação, tem também o agente seus interesses próprios. Nos regimes democráticos o mandante de maior relevo é a população, sendo o mecanismo das eleições a principal forma de exercício da soberania, onde são escolhidos os principais agentes políticos³⁶.

33 PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1350; SCHEDLER, 1999, p. 18-19.

34 TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)*. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. p. 30. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 maio 2016.

35 Nesse sentido: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Accountability social: la otra cara del control*. In: _____. **Controlando la política: ciudadanos e medios en las nuevas democracias latinoamericanas**. Buenos Aires: Ed. Temas, 2002, p. 25-26.; PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1348; ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Accountability e independência judiciais: o desenho institucional do judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no Estado Democrático de Direito Brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito. Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012. p. 18.

36 ROBL FILHO, 2012, p. 82-84.

Também é importante a análise da estrutura analítica da *accountability* apontada por Tomio e Robl Filho³⁷ e apresentada por Schedler³⁸. A *accountability* política possui duas conotações básicas: *answerability*, entendida como a obrigação dos agentes informarem e explicarem suas ações; e *enforcement*, entendida como a capacidade de agências de *accountability* imporem sanções aos agentes que, de alguma forma, tenham incorrido em alguma violação.

Schedler descreve três maneiras diferentes de prevenir e corrigir o abuso de poder político. Sujeitar o poder à ameaça de sanções, fazer com que o seu exercício seja transparente, e força-lo a justificar os seus atos. A primeira maneira está compreendida no *enforcement*, ao passo que as duas restantes estão na *answerability*. Essas dimensões se complementam. Em princípio, as agências de *accountability* deveriam questionar os agentes para informar e explicar suas decisões. Entretanto, informação e justificação sozinhas não são suficientes. Além dessas duas dimensões, informacional e de justificação, a *accountability* política necessita do *enforcement*. Ou seja, os agentes de *accountability*, além de cobrar informações e justificações tem que ter a capacidade de premiar bons comportamentos e sancionar os maus³⁹.

Outro ponto importante, na dimensão *answerability*, é que a demanda por *accountability* surge porque o poder é opaco. Conforme Schedler⁴⁰, *accountability* pressupõe informação imperfeita, fosse o exercício do poder totalmente transparente não existiria essa necessidade de controle.

O mandante, com base nas informações que lhe são acessíveis, analisa o comportamento dos agentes para sancioná-los ou premiá-los. Uma das grandes dificuldades nesse processo é justamente a incompletude das informações que o principal consegue ter acesso, seja por meio da imprensa, da sociedade civil ou do próprio Estado⁴¹.

37 ROBL FILHO, 2012, p. 83; TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p. 30-31.

38 SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F.; SCHEDLER, Andreas (orgs.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 14.

39 PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1349; SCHEDLER, 1999, p.14-15.

40 SCHEDLER, 1999, p. 20.

41 ROBL FILHO, 2012, p. 86-87; TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p. 31.

Uma das classificações possíveis entre as formas de *accountability* é, conforme ensina Peruzzotti⁴², dividi-la em política e legal. A *accountability* legal objetiva garantir que as ações dos agentes públicos estão amparadas legal e constitucionalmente. Já a política relaciona-se com a capacidade dos eleitores fazerem com que as políticas de governo sejam responsivas às suas preferências. Essa perspectiva está ligada ao conceito de representação democrática. Um governo é *accountable* politicamente quando o eleitor possui meios para sancionar administrações irresponsáveis ou que adotem políticas que não correspondem às suas preferências. As eleições são o principal mecanismo de sustentação desse tipo de controle.

Robl Filho apresenta que a atribuição de responsabilidades aos agentes públicos pode se dar de maneira política/eleitoral, legal/constitucional ou social. A primeira, *accountability* eleitoral, tem nas eleições o seu principal mecanismo. A *accountability* legal por sua vez baseia-se nas normas e costumes jurídicos e na constituição. Por fim a *accountability* social é exercida pelos diversos setores da sociedade como as organizações civis, imprensa e movimentos sociais que atuam fiscalizando os agentes públicos.⁴³

Uma classificação bastante utilizada por diversos autores é a realizada por O'Donnell⁴⁴. O autor aborda a *accountability* através de uma perspectiva bidimensional, dividindo-a em *accountability* vertical e horizontal conforme a posição e o eixo de atuação das instituições de controle envolvidas. O eixo vertical consiste nas relações de *accountability* estabelecidas entre a sociedade e o Estado, ou seja, entre principal e agente, importando na existência de controles externos ao Estado. Ao passo que o eixo horizontal se refere às relações de *accountability* entre agentes estatais, num sistema intraestatal⁴⁵.

42 PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Accountability social: la otra cara del control*. In: _____. **Controlando la política: ciudadanos e medios en las nuevas democracias latinoamericanas**. Buenos Aires: Ed. Temas, 2002. p. 25-27.

43 ROBL FILHO, 2012, p. 86; TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p. 31.

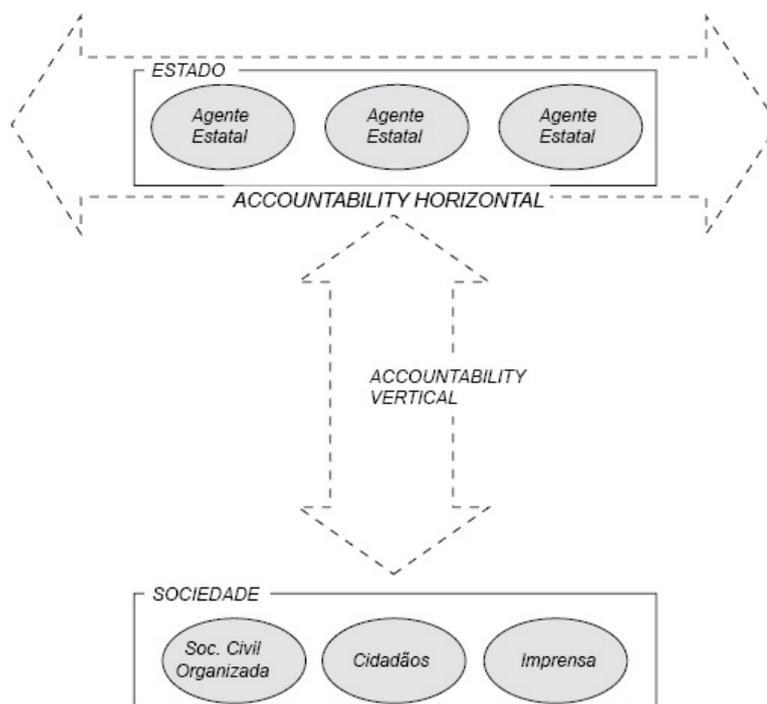
44 O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrn=iso>. Acesso em: 6 jun. 2016.

45 O'DONNELL, 1998, p. 28-29; PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1350-1351; PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002, p. 28-29; ROBL FILHO, 2012, p. 91.

Ainda, a *accountability* vertical pode ser subdividida em eleitoral e social. Na primeira, pela avaliação da atuação das autoridades eleitas, os cidadãos podem aplicar-lhes sanções através das eleições. Na *accountability* vertical social a sanção fica a cargo da sociedade civil e da imprensa, que podem imputar responsabilidade a agentes públicos eleitos e não eleitos com a exposição pública e a apresentação de denúncias. Já na *accountability* horizontal, o controle acontece entre agentes estatais que requerem informações e justificações de outros, podendo aplicar-lhes sanções⁴⁶. Nas palavras de O'Donnel⁴⁷, *accountability* horizontal pode ser definida como:

a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Figura 1 - Relações de *Accountability*



Fonte: elaboração dos autores.

Avançando a discussão na direção da *accountability* vertical, mais especificamente a eleitoral, conforme já apresentado, verifica-se que é o momento

46 ROBL FILHO, 2012, p.18; TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p. 30-33.

47 O'DONNELL, 1998, p. 40.

das eleições o instrumento de efetivação dessa modalidade. A eleição é o principal mecanismo que liga democracia à ideia de representação⁴⁸.

Entretanto, existem obstáculos para a efetivação dos mecanismos de *accountability* eleitoral, um deles reside na dificuldade de acesso às informações. Para que os eleitores possam avaliar retrospectivamente os agentes públicos, premiando ou punindo-os, tem que haver a oferta de informação, elemento indispensável à responsabilização eleitoral⁴⁹. Quando os eleitores possuem informações incompletas, não há mecanismos suficientes para induzir a representação⁵⁰. Esse déficit de informação afeta a capacidade de avaliação das decisões e do desempenho do governo⁵¹.

Sendo assim, tendo em mente que a responsabilização dos agentes públicos não pode prescindir de informação e que há um grande déficit nesse sentido, merece destaque uma das garantias institucionais que Dahl⁵² coloca para as poliarquias, a existência de fontes alternativas de informação. Constata-se que, apesar da impossibilidade de obter informações completas, os cidadãos precisam ao menos de um mínimo de informações para que possam fazer uma análise retrospectiva⁵³. Devido à assimetria de informações entre principal e agente, o controle sempre será imperfeito. Por isso, são importantes instituições independentes que possam suprir, ao menos em parte, essa lacuna⁵⁴.

Peruzzotti assinala que a democracia representativa implica a existência de uma brecha fundamental entre os representantes políticos e os cidadãos. Da mesma forma, demanda a existência de mecanismos institucionais que assegurem que essa distância não acarrete em governos insensíveis às preferências do eleitor ou em ações governamentais ilícitas. A questão central da

48 MANIN; PRZEWORSKI; STOKES. 2006.

49 REBELLO, Maurício Michel. A dificuldade em responsabilizar: o impacto da fragmentação partidária sobre a clareza de responsabilidade. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 54, p. 69-90, jun. 2015. p. 72. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782015000200069&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 maio 2016.; ROBL FILHO, p. 94-95.

50 MANIN; PRZEWORSKI; STOKES. 2006.

51 PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002, p. 28.

52 DAHL, 2012, p. 27.

53 REBELLO, 2015, p. 72.

54 PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1352.

accountability é como controlar e diminuir esse espaço entre representantes e representados⁵⁵.

O mesmo autor aponta ainda que a política de *accountability* social incide de forma direta nos mecanismos horizontais e verticais eleitorais de *accountability* de duas formas. Primeiramente, apontando e destacando os déficits e problemas de desempenho das agências oficiais. Em segundo lugar, por meio da pressão da sociedade e da mídia, impelindo a ativação dos mecanismos institucionais que, em outras circunstâncias restariam relutantes em intervir. A pressão social e a exposição pública podem forçar essa ativação dos mecanismos oficiais de maneira direta ou indireta⁵⁶.

4 TRIBUNAL DE CONTAS E ACCOUNTABILITY

Há, no Brasil, decorrente de um histórico de frequentes práticas de corrupção e improbidade na gestão pública, uma desconfiança direcionada às elites políticas⁵⁷. Isso torna o estudo da *accountability* ainda mais relevante. A partir daí pretende-se esclarecer um pouco qual o papel dos Tribunais de Contas como agentes de *accountability* horizontal, instrumento de controle da Administração Pública.

Inicialmente, cabe reafirmar que o Tribunal de Contas é um órgão que realiza o controle externo, ou seja, aquele realizado por um agente alheio à estrutura do ente fiscalizado⁵⁸.

55 PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002, p. 23-27.

56 PERUZZOTTI, Enrique. **La política de accountability social en America Latina**. p. 9-13. Disponível em: <<http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/peruzzottiaccountability.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2016; PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002, p. 35-38.

57 WILLEMANN, Marianna Montebello. Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Belo Horizonte, v. 263, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=97007>>. Acesso em: 1 set. 2015.

58 AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 141.

Dentro do debate dessa instituição, Bandeira de Mello aponta que duas questões suscitem bastante controvérsia, o seu enquadramento constitucional e a natureza das suas funções. Entretanto, o autor defende não restarem dúvidas de que o órgão não se enquadra nem no Poder Executivo nem no Judiciário. Restaria, assim, apenas um possível questionamento sobre a sua inserção no Poder Legislativo⁵⁹. Porém, ainda assim, a resposta a tal indagação resta negativa, segundo Bandeira de Mello, o Tribunal de Contas é um órgão independente e autônomo, conforme determinação constitucional e, assim sendo, não se insere na estrutura de nenhum dos poderes da República⁶⁰. Destaca ainda Celso Antônio Bandeira de Mello, objetivando esclarecer o texto constitucional, que: “A palavra “auxílio” implica cooperação e não subordinação”⁶¹.

Nas palavras de Mileski, a Corte de Contas assume “um lugar de destaque na estrutura orgânica do Estado, revelando-se como um órgão de **função constitucional subordinante**, com atuação autônoma e independente dos demais poderes” (grifo nosso)⁶².

Continuando, relativamente à natureza das funções do Tribunal de Contas, assevera Bandeira de Mello que essas são meramente administrativas⁶³. Também Mileski refuta a natureza judicial das funções do TCU, inicialmente por não integrar o Poder Judiciário, posteriormente por suas decisões não apresentarem definitividade, sendo passíveis de serem revistas pelo referido Poder⁶⁴.

Assim, novamente ressalta-se a importância da atuação dos Tribunais de Contas dado que, o efetivo controle da atividade financeira do Estado está intimamente relacionado à legitimidade democrática, pois, a proteção dos di-

59 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 63-64.

60 Nesse sentido: MELLO, 2009, p. 64 e ss.; WILLEMANN, 2013.

61 MELLO, op. cit., p. 64.

62 MILESKI, 2009, p. 101.

63 De acordo com o autor, nessa linha é o entendimento de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, Guimarães Meneghale e José Afonso da Silva, em: MELLO, 2009, p. 71.

64 MILESKI, 2009, p. 100-101.

reitos e garantias fundamentais depende do controle do Estado e dos atos praticados pelos seus agentes.

Entretanto, apesar da sua conformação constitucional e do seu dever de controle da Administração Pública, existem algumas dificuldades. Conforme assevera Medauar, os controles institucionalizados no Brasil, e entre eles o realizado pelos Tribunais de Contas, apresentam problemas de efetividade, não sendo, por si só, suficientes. Assim, o melhor desempenho da Administração passa pelo aprimoramento das técnicas e atividades de fiscalização e avaliação da gestão pública⁶⁵. Também Bastos aponta que o controle clássico, calcado no exame procedimental e formal dos atos da Administração não é o bastante para atender a demanda de controle e responsabilização modernamente exigida⁶⁶.

Freitas aponta que “o direito à participação fiscalizatória é inerência do direito fundamental à boa Administração Pública”⁶⁷. Semelhante posicionamento é defendido por Mileski ao afirmar que o incentivo à participação popular e à transparência dos atos governamentais é uma exigência do Estado Democrático de Direito, e possibilita o incremento do controle sobre os atos dos agentes públicos e dos governos por intermédio do controle social⁶⁸.

O controle social surge, portanto, como uma possibilidade de que a fiscalização da Administração Pública seja realizada de maneira mais efetiva. Contudo, para que se torne viável, é preciso que a sociedade tenha acesso às informações, pois, quanto melhor informada, melhores as condições para a realização do controle⁶⁹.

65 MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014. p. 427.

66 BASTOS, 2013.

67 FREITAS, Juarez. Princípio constitucional da democracia participativa, orçamento e responsabilidade fiscal. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 117-135. p. 118.

68 MILESKI, 2009, p. 104.

69 BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. **Corrupção política: uma patologia social**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 179.

Sendo assim, esse tipo de controle deve ser encarado como a efetivação de um direito fundamental de “fiscalização popular e direta” da gestão pública no que tange à eficiência e eficácia na realização dos preceitos constitucionais. Deve realizar-se de maneira inclusiva, objetivando a integração entre Administração e os administrados⁷⁰.

É essencial, assim, a “vinculação ético-jurídica” entre a atuação dos agentes de controle social (ou *accountability* social) e a dos agentes oficiais de controle, incumbidos do poder-dever de controle, no que Freitas chama de “verticalização inclusiva”⁷¹. O princípio da democracia, seja direta ou representativa, relaciona-se muito proximamente com o princípio da transparência. Assim, a Administração Pública, ao sonegar à sociedade informação a respeito das motivações de suas decisões, deve ser tida como viciada⁷².

Portanto, torna-se prioritário que os órgãos integrantes do sistema oficial de controle e fiscalização das contas públicas, tal como o é o Tribunal de Contas, abram-se à sociedade civil e aos cidadãos, de maneira a somarem-se as ações, além das protocolares e procedimentais, para atingir um maior grau de efetividade no controle⁷³. Conforme pontua Aguiar, um “controle social forte depende tanto da vontade do povo como da vontade do Estado”⁷⁴.

Ao passo que os cidadãos não conseguem, individualmente, realizar a fiscalização do poder público, também as agências de *accountability* horizontal não possuem meios de garantir, por si só, que as políticas públicas sejam cumpridas. Assim, é imprescindível a realização de esforços conjuntos e a aproximação de Tribunais de Contas e sociedade com o objetivo de melhor controlar a Administração Pública⁷⁵, aí inclusos os próprios órgãos de controle.

70 FREITAS, 2009, p. 120-122.

71 *ibidem*, p. 123.

72 *ibidem*, 134.

73 KELLES, Márcio Ferreira. **Controle da administração pública democrática**: Tribunal de Contas no controle da LRF. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p.186.

74 AGUIAR, 2011, p.152.

75 VUOLO, Cassyra L. Os Tribunais de Contas como instrumento de construção de cidadania. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, v. 9, n. 46, nov./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=51081>>. Acesso em: 1 abr. 2015.

Do mesmo modo, é de suma importância que os Tribunais de Contas assumam a responsabilidade de disponibilizar informações aos cidadãos, no tempo e linguagem adequados, possibilitando que estes últimos possam melhorar o processo de avaliação e de escolha dos governantes, tornando mais efetiva a *accountability*⁷⁶. O exercício do controle social depende de que haja ferramentas que promovam a publicidade dos dados de governo, posto que o sucesso da responsabilização depende da disseminação dessas informações. Entretanto, essa aproximação da sociedade com a política não acontece naturalmente, assim, deve o Estado construir ferramentas que favoreçam essa aproximação⁷⁷.

Dessa forma, é preciso romper com a visão de que os Tribunais de Contas atuam apenas por meio da aplicação de sanções para reparar os desvios dos administradores. Tem-se, assim, que atuar para a promoção de debates na esfera pública, e do acesso a informações da execução financeira da Administração, além do instrumento da denúncia, previsto no artigo 74, §2º da Constituição Federal⁷⁸.

Ainda, com o objetivo de estímulo ao controle social, os Tribunais de Contas devem divulgar os seus trabalhos, tais como as auditorias, bem como demais informações da gestão pública, implementando ferramentas institucionais de transparência e de discussão com a sociedade, incentivando o diálogo com o Estado⁷⁹.

Nesse contexto, a política de comunicação é fundamental para o desenvolvimento de instrumentos eficientes de *accountability*, uma vez que esses dados precisam chegar à população, de forma direta e acessível. Para tanto, é preciso abandonar uma visão patrimonialista/publicitária de comunicação para enxergá-la como uma ferramenta a serviço do controle social⁸⁰.

76 VUOLO, 2007.

77 BASTOS, 2013.

78 SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de. **Corrupção e improbidade: críticas e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p.115.

79 VUOLO, op. cit.

80 POLICE NETO, José; GOMES, Alexandre; LEVY, José Luiz. O controle como fortalecimento da confiança. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, v. 10, n. 118, out. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=75557>>. Acesso em: 1 abr. 2015.

Na medida em que mais pessoas exerçam o controle da gestão pública, mais eficiente e legítima ela será. Dessa forma, a convergência dos Controles Interno, Externo e Social contribui para derrubar as fronteiras estanques entre as dimensões da atuação pública relativas à Eficiência Administrativa, à Eficácia Social e à Legitimidade, aprimorando-se as ferramentas de *accountability*.⁸¹

Portanto, se o que se busca é a efetividade, a *accountability* institucional precisa ter ampla publicidade. Somente se publicamente exercida ela pode atingir o objetivo de contenção do poder, ao passo que a *accountability* realizada a “portas fechadas” acaba por ser percebida como uma farsa, uma caricatura de *accountability*. Importante ressaltar também, conforme SCHEDLER, que esse princípio de publicidade não se aplica somente aos agentes objetos da *accountability*, vincula também as agências de *accountability*. Nesse sentido o autor realiza uma interessante analogia, as instituições de *accountability* seriam espécies de “vampiros reversos”, suas vidas somente seriam viáveis enquanto atuantes à luz do dia, na esfera pública, adentrar as sombras da privacidade e do segredo seria a sua morte⁸².

5 CONCLUSÃO

Uma das formas de que a representação efetivamente ocorra é que os políticos estejam preocupados com o resultado das eleições, entretanto, não existe em nenhuma democracia contemporânea um mecanismo que imponha aos representantes a observância das promessas de campanha ou as instruções dos representados. Assim, somente eleições livres e periódicas não bastam para caracterizar um regime democrático.

Portanto, um regime democrático, além do mecanismo eleitoral deve satisfazer alguns requisitos. Um desses requisitos essenciais é o mecanismo de controle do poder. Nesse cenário, não há dúvidas que os Tribunais de Contas

81 POLICE NETO; GOMES; LEVY, 2011.

82 SCHEDLER, 1999, p. 21.

são um importantíssimo instrumento de controle do poder. O problema é que muito do foco de atuação destas instituições está na dimensão horizontal de *accountability*. Claro que, por serem agentes estatais, não podem diretamente ser executores do *accountability* social. Mas nada impede que atuem de maneira indireta, exercendo um papel de fomento a essa modalidade *accountability*, atuando de forma integrada com a sociedade.

O controle social para funcionar depende essencialmente de informações, e há um grande *gap* informacional entre as ações dos órgãos de governo e a sociedade civil. Assim, quanto mais fontes de dados sobre os atos dos administradores públicos e gestores mais fortificado fica o controle social. Dessa maneira, os Tribunais de Contas, como detentores de uma infinidade de dados da gestão pública, não podem se furtar ao dever de promover o envolvimento da sociedade no controle social, até mesmo como forma de aprimoramento dos instrumentos do controle externo.

As Cortes de Contas, como entidades estatais, e sujeitas aos princípios da transparência e da publicidade, não podem fechar-se em si mesmas. Não podem olhar apenas para o controle externo, ignorando as suas deficiências, de costas para a sociedade. Devem abrir-se cada vez mais à sociedade, disponibilizando não apenas os dados próprios, mas também todas as informações que possuem pela natureza das suas funções, à sociedade civil, de modo claro, fácil e objetivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. 520 p.

BASTOS, Frederico Silva. Controle social da administração financeira do Estado: democracia, transparência e responsabilização. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 936, 2013. Disponível em: <<http://www.revistadostribunais>>.

com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad818150000015047a8889b4098c1fc&docguid=lc8e411501aa611e3a030010000000000&hitguid=lc8e411501aa611e3a030010000000000&spos=2&epos=2&td=2&context=6&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em: 7 jul. 2015.

BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. **Corrupção política**: uma patologia social. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 265 p.

COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. Trad. Luiz Ernani Fritoli. Curitiba: Ed. UFPR, 2012. p. 10.

DAHL, Robert A. **Dilemmas of pluralist democracy**: autonomy vs. control. New Haven and London Yale University Press, 1982.

_____. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2012.

FARACO, Alexandre Ditzel. Democracia e mídia: fundamentos para uma análise jurídica. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, v. 7, n. 26, abr./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=57722>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

FREITAS, Juarez. Princípio constitucional da democracia participativa, orçamento e responsabilidade fiscal. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas**: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 117-135.

KELLES, Márcio Ferreira. **Controle da administração pública democrática**: Tribunal de Contas no controle da LRF. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 295 p.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 26 maio 2014.

MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n.108, p. 101-126, out/dez. 1990.

____. **Direito administrativo moderno**. 18. ed. ver. e atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014. p. 427.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 63-72.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003. p. 123.

MILESKI, Helio Saul. Controle social: um aliado do controle oficial*. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, v. 8, n. 36, mar./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=49233>>. Acesso em: 1 abr. 2015.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013.

MUNIZ JUNIOR, Juraci; LIMA, Luiz Eduardo de Menezes. **A sociedade como agente auxiliar do controle externo**. Disponível em: < http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_5/a_sociedade_como_agente_auxiliar_do_controle_externo.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2016.

O 'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 6 jun. 2016.

PERUZZOTTI, Enrique. **La política de *accountability* social en America Latina**. Disponível em: <<http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/peruzzottiaccountability.pdf>> Acesso em: 6 jun. 2016.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Accountability social: la otra cara del control*. In: _____. **Controlando la política: ciudadanos e medios en las nuevas democracias latinoamericanas**. Buenos Aires: Ed. Temas, 2002.

PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p.1343-1368, 2009.

POLICE NETO, José; GOMES, Alexandre; LEVY, José Luiz. *O controle como fortalecimento da confiança*. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, v. 10, n. 118, out. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=75557>>. Acesso em: 1 abr. 2015.

REBELLO, Maurício Michel. *A dificuldade em responsabilizar: o impacto da fragmentação partidária sobre a clareza de responsabilidade*. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 54, p. 69-90, jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782015000200069&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 maio 2016.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. ***Accountability e independência judiciais: o desenho institucional do judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no estado democrático de direito brasileiro***. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito. Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012. p. 18.

SALGADO, Eneida Desiree. *A representação política e sua mitologia*. **Revista Paraná Eleitoral**, Curitiba, v. 1, n. 1, 2012. p. 25-40.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Que democracia?: uma visão conceitual desde a perspectiva dos países em desenvolvimento. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 729-771, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000400003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 abr. 2016.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F.; SCHEDLER, Andreas (orgs.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999.

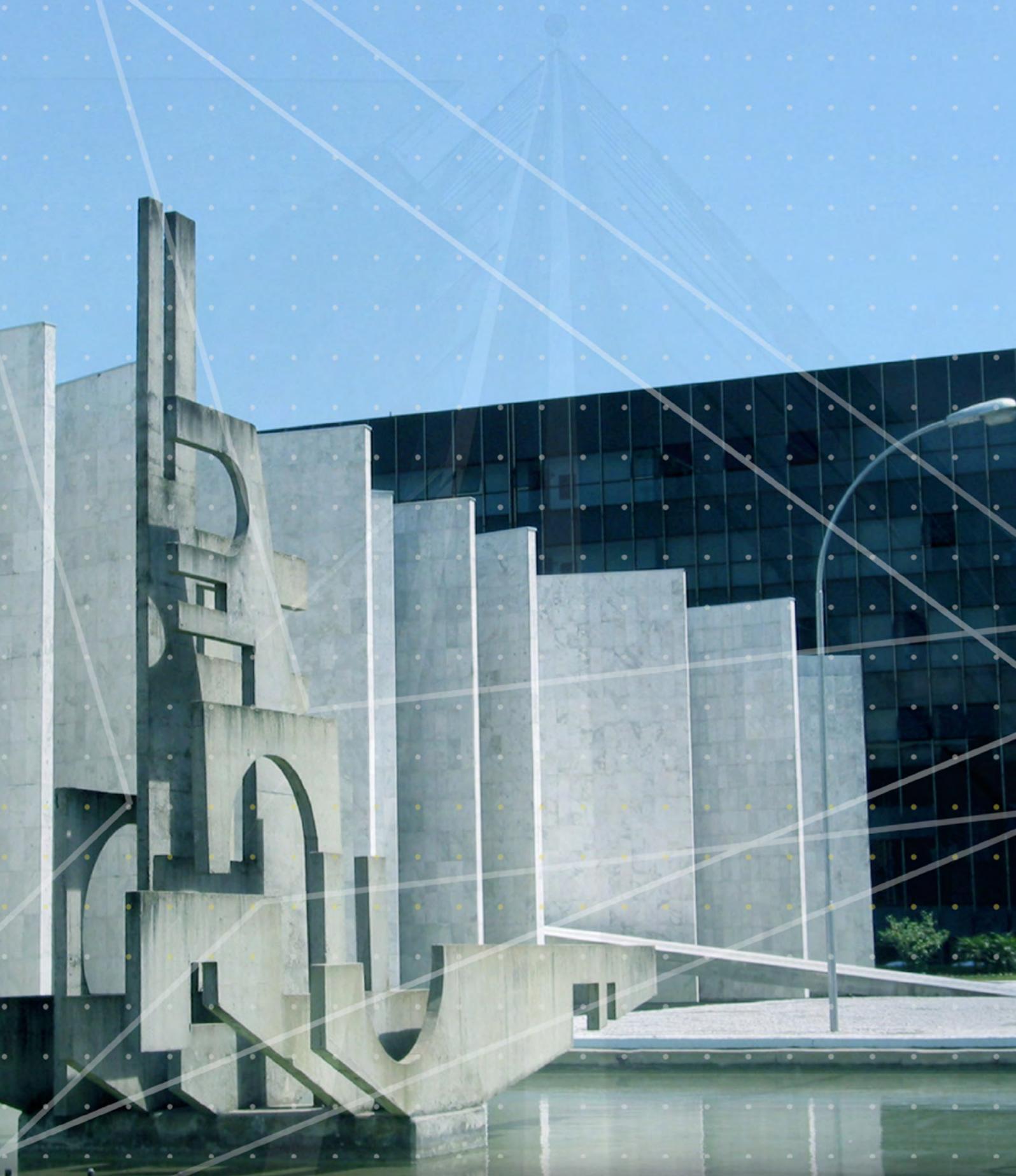
SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de. **Corrupção e improbidade: críticas e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 175 p.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 maio 2016.

VUOLO, Cassyra L. Os Tribunais de Contas como instrumento de construção de cidadania. **Interesse Público - IP**. Belo Horizonte, v. 9, n. 46, nov/dez. 2007. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=51081>>. Acesso em: 1 abr. 2015.

WILLEMANN, Marianna Montebello. Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e instituições superiores de controle no Brasil. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Belo Horizonte, v. 263, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=97007>>. Acesso em: 1 set. 2015.





[JURISPRUDÊNCIA*]

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



ACÓRDÃOS

AGENTE POLÍTICO PAGAMENTO DE 13º SALÁRIO E ABONO DE FÉRIAS PREVISÃO EM LEI ESPECÍFICA - OBSERVÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, ARTIGOS 16 E 17 LIMITES DE DESPESA - CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTIGO 29-A E PARÁGRAFO 1º

PROCESSO Nº : 508517/17
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE QUEDAS DO IGUAÇU
INTERESSADO : ELEANDRO DA SILVA
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 4529/17 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Pagamento de 13º subsídio a Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores. Julgamento do Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral que reconhece a inexistência de impeditivo constitucional. Necessidade de previsão em lei, que deve levar em conta a realidade financeira do Município, a Lei de Diretrizes Orçamentária, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, seus arts. 16 e 17 e os limites do art. 29-A e §1º da Constituição Federal. Observância obrigatória do princípio da anterioridade. Resposta às consultas na forma da fundamentação.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de processo de Consulta formulada por Eleandro da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Quedas do Iguaçu, na qual indaga “se é possível, em tese, o pagamento de férias e décimo terceiro para os vereadores

do Poder Legislativo (agentes políticos), bem como qual seria o procedimento legal para a sua efetivação”.

Em juízo de admissibilidade, por meio do Despacho nº 1536/17, a consulta foi recebida, porquanto preenchidos os requisitos previstos nos arts. 38 e 39, da Lei Complementar estadual nº 113/2005.

Seguindo o trâmite regimental, seguiram os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que, na Informação nº 82/17, atestou a inexistência de decisões sobre o tema. Destacou, entretanto,

que a Câmara Municipal de Telêmaco Borba nos autos do Processo de Consulta nº 34237-6/17, de Rel. do Conselheiro Artagão de Mattos Leão, efetuou questionamentos semelhantes sobre a temática da decisão do Supremo Tribunal Federal permissiva do pagamento do 13º Salário e abono de férias anual aos vereadores, bem como o Processo de Consulta nº 32292-8/17, da Câmara Municipal de Almirante Tamandaré, de Rel. do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha aborda o tema, estando ambos os feitos em tramitação nesta Corte de Contas.

Na sequência, foram apensados aos presentes os autos nº 66999-5/17, que tratam de consulta protocolada pela Câmara Municipal de Paigandu, cujo tema guarda similitude com o ora tratado, na qual foram apresentados os seguintes questionamentos:

1. Os Vereadores fazem jus ao pagamento de 13º salário e terço de férias?
2. Em caso afirmativo, é necessária a regulamentação em lei de iniciativa do Poder Legislativo ou pode ser regulamentada mediante resolução?
3. Se necessária previsão em lei, o pagamento se legitima através de lei válida para a atual legislatura ou deve-se obedecer o princípio da anterioridade constante no inciso VI, do art. 29, da Constituição Federal?
4. O pagamento de 13º salário e terço de férias aos Prefeitos e Vice-Prefeitos deve ser feito mediante lei de iniciativa do Poder Legislativo ou pode ser feita pelo Poder Executivo?

A Coordenadoria de Fiscalização Municipal, na Instrução nº 2602/17, inicialmente, destacou que

conhece do conflito entre a Instrução Normativa nº 72/2012 e a tese de repercussão geral fixada pelo STF. Por tal razão, foi proposto ato normativo objetivando a revogação da Instrução

Normativa nº 72/2012 e a compatibilização da decisão proferida no Recurso Extraordinário nº 650.898. Trata-se do Projeto de Instrução Normativa nº 516340/17.

Após detida análise do julgamento da Suprema Corte, a Unidade Técnica sugeriu as seguintes respostas:

1. Os Vereadores fazem jus ao pagamento de 13º salário e terço de férias?

Conforme julgamento do Recurso Extraordinário 650.898, no qual do Supremo Tribunal Federal fixou tese em sede de repercussão geral, não há na Constituição Federal um impeditivo para que a lei municipal institua as vantagens pecuniárias de 13º subsídio e adicional de férias, observados os demais requisitos de validade para tanto, notadamente a Lei Orgânica do Município.

2. O pagamento de décimo terceiro e férias aos vereadores pode ser autorizado pelo gestor do Legislativo meramente com base na aplicação do artigo 39, parágrafo 4º, da Constituição Federal, calcado no entendimento do RE 650898?

Não. A tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 650.898 não permite conclusões nesse sentido. A decisão do Supremo Tribunal Federal reconheceu tão-somente a possibilidade da lei municipal instituir as vantagens pecuniárias de 13º subsídio e adicional de férias.

3. Em caso afirmativo à questão 1, é necessária a regulamentação em lei de iniciativa do Poder Legislativo ou pode ser regulamentada mediante resolução?

Por se tratar de instituição de direitos de criação de despesa continuada, não há como se afastar o princípio da reserva legal – o que significa previsão em lei formal em sentido estrito – tampouco a aplicabilidade dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Havendo previsão em lei, preferencialmente na Lei Orgânica do Município, não há óbices para que a regulamentação seja disciplinada por instrumentos normativos hierarquicamente inferiores.

4. Se necessária a previsão em lei, o pagamento se legitima através de lei válida para a atual legislatura ou deve-se obedecer o princípio da anterioridade constante no inciso VI, do art. 29, da Constituição Federal?

O princípio da anterioridade é uma extensão dos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade, os quais impedem a atividade legislativa em causa própria. Portanto, aplica-se a anterioridade – de uma legislatura para a subsequente – para a produção de efeitos da lei que venha a instituir as vantagens pecuniárias de 13º subsídio e adicional de férias.

5. O pagamento de 13º salário e terço de férias aos prefeitos e vice-prefeitos deve ser feito mediante lei de iniciativa do Poder Legislativo ou pode ser feita pelo Poder Executivo?

Conforme previsão expressa do art. 29, V, da Constituição Federal, a iniciativa do projeto de lei que disponha sobre remuneração de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais é exclusiva da Câmara Municipal.

Por fim, acostou ao opinativo, cópia do projeto de Instrução Normativa que visa normatizar a questão, bem como do parecer jurídico que o embasou.

No mesmo sentido, manifestou-se o Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 8212/17, destacando que o Supremo Tribunal Federal não reconheceu aos agentes políticos o direito subjetivo ao 13º salário e adicional de férias, mas tão-somente a inexistência de óbice constitucional. Ponderou, o impacto sob o ponto de vista econômico, político, social e jurídico da decisão, tendo em conta a existência de mais de 5 mil municípios que compõem a República Federativa do Brasil.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Conforme se extrai do relato, as consultas formuladas pelas Câmaras Municipais de Quedas do Iguaçu e Paiçandu se fundamentam no julgamen-

to pelo Supremo Tribunal Federal do Recurso Extraordinário nº 650.898 e a necessidade de revisão da Instrução Normativa nº 72/2012, deste Tribunal, frente ao posicionamento da Suprema Corte.

A Corte Constitucional decidiu que:

O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 484 da repercussão geral, deu parcial provimento ao recurso extraordinário, reformando o acórdão recorrido na parte em que declarou a inconstitucionalidade dos arts. 6º e 7º da Lei nº 1.929/2008, do Município de Alecrim/RS, para declará-los constitucionais, vencidos, em parte, os Ministros Marco Aurélio (Relator), Edson Fachin, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia (Presidente), que desproviaram o recurso. Por unanimidade, o Tribunal fixou as seguintes teses: 1) - “Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados”; e 2) - **“O art. 39, § 4º, da Constituição Federal não é incompatível com o pagamento de terço de férias e décimo terceiro salário”**. O Ministro Marco Aurélio não participou da fixação do segundo enunciado de tese. Redigirá o acórdão o Ministro Roberto Barroso. Ausente, na fixação das teses, o Ministro Gilmar Mendes, e, neste julgamento, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 01.02.2017. (destacamos)

A partir da análise da sessão de julgamento e dos votos proferidos pelos Ministros, a Coordenadoria de Fiscalização Municipal² concluiu que o STF não conferiu aos vereadores, prefeitos e vice-prefeitos o direito subjetivo ao décimo terceiro salário e terço de férias, como decorrência direta do art. 7º, Constituição Federal, mas tão-somente entendeu pela inexistência de impeditivo de ordem constitucional:

Dessa feita, percebe-se que o julgamento do Recurso Extraordinário nº 650.898 não reconheceu aos agentes políticos um direito subjetivo decorrente diretamente da Constituição Federal, mas tão-somente que a instituição legal das parcelas 13º subsídio e adicional de férias para agentes políticos não possui no texto constitucional um óbice de invalidade/incompatibilidade. Em outras palavras, reconheceu um permissivo constitucional para que a lei assim disponha. Tal aceção possui efeitos completamente diversos ao da tese de decorrência direta. Isso porque, ao reconhecer a possibilidade de

1 § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

2 F. 6, Instrução nº 2602/17 (peça nº 12).

a lei municipal instituir as aludidas vantagens, não há que se falar em aplicação retroativa da decisão, tampouco em pagamento fundamentado apenas nesse julgamento. Os fundamentos do Acórdão do STF deixam claro que tais vantagens decorrem da lei e, portanto, que sua vigência inaugurará o marco temporal normativo.

Nessa toada, a Unidade Técnica balizou entendimento quanto aos efeitos temporais da decisão: considerando que não se trata de direito assegurado da Constituição Federal aos agentes políticos, mas dependente de previsão em lei, não há que se falar em retroatividade dos efeitos da decisão. Ou seja, os vereadores, prefeitos e vice-prefeitos somente farão jus ao 13º subsídio e terço de férias após a vigência da lei específica prevendo tais vantagens.

Nesse mesmo sentido é o entendimento do Ministério Público de Contas³:

Portanto, em relação ao alcance temporal da tese fixada pelo Supremo, deduz-se que ao reconhecer a possibilidade de a lei municipal instituir as aludidas vantagens, não há que se falar em aplicação retroativa da decisão, tampouco em pagamento fundamentado apenas nesse julgamento, pois as razões que fundamentam o Recurso Extraordinário em análise evidenciam que tais vantagens decorrem da lei e, portanto, que sua vigência inaugurará o marco temporal normativo.

Acrescente-se, ainda, que a fixação e alteração do 13º subsídio, tal qual o subsídio mensal, deve se dar mediante lei, conforme previsão contida no art. 37, X⁴, da Constituição Federal. É o que se extrai da lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵:

As inovações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19 no inciso X foram: a expressa referência à necessidade de lei específica para a fixação ou alteração da remuneração e dos subsídios, bem como a previsão da revisão anual como direito do servidor.

A primeira adaptação do sistema de remuneração para o de subsídio dependerá da “lei específica” a que se refere o inciso X, respeitada a iniciativa privativa em cada caso. Do mesmo modo, a alteração dos subsídios também somente poderá ser feita por lei, observadas as mesmas regras quando à iniciativa legislativa e observada também a norma do artigo 169, §1º, I, que exige, para a concessão

3 F.7, Parecer nº 8212/17 (Peça nº 15)

4 Art. 37 (...)

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.

5 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 555-556.

de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes.

Dessa forma, é importante esclarecer que a regulamentação “*por instrumentos normativos hierarquicamente inferiores*”, a que se refere a Coordenadoria de Fiscalização Municipal, na Instrução nº 12, fl. 7, ao tratar da terceira questão proposta, não diz respeito à definição do valor, o qual, por óbvio, a exemplo do valor dos próprios subsídios, deve ser fixado em lei específica, que preveja esse pagamento adicional.

Importante esclarecer, também, que eventual previsão do pagamento de do 13º subsídio e do terço de férias na lei orgânica municipal não retira a obrigatoriedade de que, para o seu pagamento, haja previsão expressa na lei que fixar o valor dos subsídios, de modo que a discussão dessa matéria e a avaliação dos requisitos estabelecidos para sua aprovação seja renovada em cada oportunidade em que a proposta de ato fixatório for votada, sempre no final da legislatura anterior.

Sobre os aspectos temporais, nos termos do art. 29, inciso VI⁶, da Constituição Federal, a lei que assegurar o pagamento do 13º subsídio e do terço de férias surtirá efeitos para a legislatura subsequente, em observância ao princípio da anterioridade.

A propósito, vale reproduzir a fundamentação contida na manifestação da Coordenadoria de Fiscalização Municipal, já mencionada no relatório deste voto:

O princípio da anterioridade é uma extensão dos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade, os quais impedem a atividade legislativa em causa própria. Portanto, aplica-se a anterioridade – de uma legislatura para a subsequente – para a produção de efeitos da lei que venha a instituir as vantagens pecuniárias de 13º subsídio e adicional de férias.

6 Art. 29 (...)

VI – o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos (...)

Retomando a questão da necessidade de edição de lei, vale ressaltar que, além da necessidade de previsão do pagamento do 13º subsídio e terço de férias na lei que fixar o valor dos subsídios, devem ser observadas as disposições dos arts. 16 e 17, da Lei de Responsabilidade Fiscal⁷, conforme bem salientado pelo *Parquet*⁸:

- 7 Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
- I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;
 - II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
- § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:
- I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;
 - II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.
- § 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.
- § 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.
- § 4º As normas do caput constituem condição prévia para:
- I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;
 - II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#)
- Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.
- § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.
- § 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.
- § 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.
- § 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.
- § 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.
- § 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.
- § 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.
- 8 Fls. 7-8, Parecer nº 8212/17 (Peça nº 15)

Ou seja, o pagamento do 13º subsídio e do adicional de férias devem ser precedidos do devido processo legislativo, formal e material, com iniciativa, justificativa, deliberação, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação e ser instituídos de acordo com a realidade financeira do Município, com a Lei de Diretrizes Orçamentária, com a Lei Orçamentária Anual, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, além de estar devidamente amparados por estudos técnicos.

Também, como sugeriu a Unidade Instrutiva desta Corte, por se tratar de instituição de direitos e de criação de despesa continuada, não há como se afastar o princípio da reserva legal – o que significa previsão em lei formal em sentido estrito – tampouco a aplicabilidade dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como o princípio da anterioridade, que orienta que qualquer lei municipal que disponha nesse sentido seja aplicada apenas na legislatura subsequente à da sua aprovação.

Por ocasião da discussão em sessão, foi acolhida a proposta do Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, de que seja também ratificada a necessária observância dos limites de despesa do Poder Legislativo de que trata o art. 29-A e §1º da Constituição Federal, relativo às despesas totais desse Poder e de sua folha de pagamento, respectivamente.

A propósito, aliás, relativamente à iniciativa legislativa, nos moldes do art. 29, Vº da Constituição Federal, a proposição de projeto de lei relativo aos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais deve ser da Câmara Municipal.

Destarte, passa-se à resposta dos questionamentos formulados na Consulta nº 66999-5/17, e por via de consequência dos contidos na de nº 50851-7/17, posto que abrangidos por aqueles:

1. Os Vereadores fazem jus ao pagamento de 13º salário e terço de férias?
2. Conforme julgamento do Recurso Extraordinário 650.898, no qual do Supremo Tribunal Federal fixou tese em sede de repercussão geral, não há na Constituição Federal um impeditivo para que a lei municipal institua as vantagens pecuniárias de 13º subsídio e adicional de férias, observados os demais requisitos de validade para tanto, notadamente a Lei Orgânica do Município.
3. O pagamento de décimo terceiro e férias aos vereadores pode ser autorizado pelo gestor do Legislativo meramente com base

9 Art. 29 (...)

V – subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, §4º, 150, 153, III, §2º, I.

- na aplicação do artigo 39, parágrafo 4º, da Constituição Federal, calcado no entendimento do RE 650898?
4. Não. A tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 650.898 não permite conclusões nesse sentido. A decisão do Supremo Tribunal Federal reconheceu tão-somente a possibilidade de a lei municipal instituir as vantagens pecuniárias de 13º subsídio e adicional de férias.
 5. Em caso afirmativo à questão 1, é necessária a regulamentação em lei de iniciativa do Poder Legislativo ou pode ser regulamentada mediante resolução?
 6. A previsão deve se dar, necessariamente, mediante a edição de lei específica, que fixe o valor dos subsídios. Por se tratar de instituição despesa continuada, deve-se levar em conta a realidade financeira do Município, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, seus arts. 16 e 17 e os limites do art. 29-A e §1º da Constituição Federal.
 7. Se necessária a previsão em lei, o pagamento se legitima através de lei válida para a atual legislatura ou deve-se obedecer o princípio da anterioridade constante no inciso VI, do art. 29, da Constituição Federal?
 8. O princípio da anterioridade é uma extensão dos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade, os quais impedem a atividade legislativa em causa própria. Portanto, aplica-se a anterioridade – de uma legislatura para a subsequente – para a produção de efeitos da lei que venha a instituir as vantagens pecuniárias de 13º subsídio e adicional de férias.
 9. O pagamento de 13º salário e terço de férias aos prefeitos e vice-prefeitos deve ser feito mediante lei de iniciativa do Poder Legislativo ou pode ser feita pelo Poder Executivo?
 10. *Conforme previsão expressa do art. 29, V, da Constituição Federal, a iniciativa do projeto de lei que disponha sobre remuneração de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais é exclusiva da Câmara Municipal.*

Importante ressaltar, por fim, que qualquer pagamento feito de forma contrária a este entendimento implicará na abertura de tomada de contas extraordinária para apuração de responsabilidade pelo dano ao erário, contra o Presidente da Câmara que tenha autorizado a despesa e demais vereadores que dela tenham se beneficiado.

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

3 DA DECISÃO

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

Conhecer as Consultas e **respondê-las** na forma indicada na fundamentação da presente decisão.

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

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

Sala das Sessões, 26 de outubro de 2017 - Sessão nº 35.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Presidente

ACÓRDÃOS: Câmara municipal
Serviços de natureza contínua - Pagamento por recibos de pagamento de autônomo - Impossibilidade - Servidores comissionados – Reposição geral anual - Necessidade de previsão legal - Estagiários - Pagamento - Utilização do FUNDEB – Impossibilidade

CÂMARA MUNICIPAL

SERVIÇOS DE NATUREZA CONTÍNUA - PAGAMENTO POR RECIBOS DE PAGAMENTO DE AUTÔNOMO IMPOSSIBILIDADE

SERVIDORES COMISSIONADOS - REPOSIÇÃO GERAL ANUAL - NECESSIDADE DE PREVISÃO LEGAL

ESTAGIÁRIOS - PAGAMENTO - UTILIZAÇÃO DO FUNDEB IMPOSSIBILIDADE

PROCESSO Nº : 280117/17
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE TIJUCAS DO SUL
INTERESSADO : JOSE ANTONIO DOS SANTOS
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 4625/17 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Conhecimento e resposta. Pagamento de serviços de natureza contínua por RPA. Impossibilidade. Reposição Geral Anual. A depender da interpretação. Pagamento de estagiários com dotação do FUNDEB. Impossibilidade.

1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Tijucas do Sul, senhor José Antônio dos Santos, sobre Recibos de Pagamento de Autônomo, reposição geral anual e pagamento de estagiários.

Indagou o consulente:

1. Se é possível o pagamento a pessoas físicas que executam serviços de natureza continua junto à Administração Pública Municipal, por intermédio de Recibos de Pagamento de Autônomo – RPA;
2. Se é possível a Administração Pública Municipal realizar reposição geral anual, dentro dos limites inflacionários, aos servidores ocupantes somente de cargos em comissão, sem lei que anteriormente estabeleça. Bem como sem haver lei fixando data-base, para tais situações;
3. Se é possível que a Administração Pública Municipal realize pagamento à estagiários utilizando dotação oriunda do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

Na peça 04 consta a juntada do Parecer Jurídico local concluindo ser ilegal a contratação mediante RPA (recibo de pagamento de autônomo), tratando-se de medida inconstitucional, ultrapassa ainda os limites da legalidade. Ainda, considero que a reposição geral anual concedida aos servidores comissionados sem lei, foram atendidos os requisitos constitucionais em relação à concessão na mesma data e sem distinção de índices, entendemos que o comando constitucional foi atendido. Por fim, em relação ao último questionamento, o estagiário não é, ainda, um profissional do magistério, não podendo, por conseguinte, ser remunerado com recursos do Fundeb.

O feito foi distribuído a este Relator em 24 de abril de 2017 (peça 05).

Recebida a consulta, os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 45/17 – peça 07) que informou que, salvo alguma falha no sistema de pesquisa, não foi encontrada nenhuma decisão sobre o tema.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (Parecer 1573/17 – peça 08) analisou os quesitos separadamente e assegurou quanto ao primeiro questionamento que NÃO é possível o pagamento a pessoas físicas que executam serviços de natureza continua junto à Administração Pública Municipal, por intermédio de Recibos de Pagamento de Autônomo – RPA, uma vez que os serviços de natureza contínua devem, necessariamente, serem prestado por servidores efetivos, devidamente aprovados em Concurso Público.

No que diz respeito à segunda indagação estabeleceu as diferenças entre REAJUSTE GERAL ANUAL, objeto desta consulta e REAJUSTE SALARIAL ou AUMENTO DA REMUNERAÇÃO e respondeu o questionamento no sentido de que NÃO é possível a Administração Pública Municipal realizar reposição geral anual, dentro dos limites inflacionários, aos servidores ocupantes somente de cargos em comissão, sem lei que anteriormente estabeleça e sem haver lei fixando data base para tais situações.

Com relação ao terceiro questionamento a Unidade asseverou que da análise das Leis 11.494/2007 e 9394/96 que regulamentam o FUNDO DE MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – FUNDEB percebe-se que os recursos do fundo deverão ser utilizados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública. Resta saber o que são consideradas ações para manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública e se o pagamento de estagiários pode ser enquadrado neste tipo de ação

Continuou aduzindo que pela simples leitura da legislação aplicável no presente caso tem-se que qualquer atividade que vise a manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, salvo as hipóteses elencadas as pelo artigo 71 da Lei 9394/96, podem ser custeadas pelo fundo.

Destacou que a contratação de estagiário não está expressamente nas hipóteses do artigo 70, mas também não consta nas proibições do artigo 71, ambos da Lei 9394/96, podendo-se afirmar que a análise da legalidade do pagamento do estagiário com os recursos do fundo deve ser feita no caso concreto.

Logo, em resposta ao terceiro quesito pode-se dizer que, de forma geral, qualquer atividade que vise manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, inclusive a contratação de estagiário, salvo nas hipóteses elencadas no artigo 71 da Lei 9394/96, pode ser custeada pelo FUNDO DE MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – FUNDEB, a depender da análise do caso concreto.

O Ministério Público de Contas (Parecer 4542/17 – peça 09) assegurou assistir razão à Coordenadoria de Fiscalização de Atos e Pessoal.

Com relação aos itens 1 e 2 manifestou-se pela impossibilidade e, quanto ao item 3, opinou pela possibilidade a depender do caso concreto.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO¹

ADMISSIBILIDADE

A Consulta foi recebida pelo Relator, em razão do preenchimento dos pressupostos legais para sua tramitação.

MÉRITO

Quanto ao mérito, a primeira indagação do Consulente foi muito bem abordada na instrução processual, uma vez que “serviços de natureza contínua junto à Administração Pública Municipal” *devem* ser prestados por servidores públicos nos termos estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal.

Por servidores públicos, tomemos o conceito trazido por Celso Antônio Bandeira de Mello:

Servidor público, como se pode depreender da Lei Maior, é a designação genérica ali utilizada para englobar, de modo abrangente, todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho profissional com as entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público. Em suma: são os que entretêm com o Estado e com as pessoas de Direito Público da Administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência.² (sem grifos no original)

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

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. Malheiros: São Paulo, 2006. p. 230.

Logo, a natureza contínua dos serviços pressupõe a existência de um vínculo empregatício com a Administração, o que, por si só, refuta a possibilidade de pagamento à pessoas físicas por meio de Recibos de Pagamento de Autônomo – RPA.

O segundo questionamento, a meu ver, pode ter duas interpretações:

a) Se a reposição geral anual pode ser feita somente a servidores ocupantes de cargos em comissão, excluindo os servidores efetivos, como entendeu a unidade e o Ministério Público de Contas quando analisaram o feito, ou;

b) Se a reposição geral anual pode ser feita a servidores que ocupam apenas cargo em comissão, ou seja, sem vínculo efetivo com a administração.

A primeira interpretação foi muito bem respondida na instrução processual, no sentido de que não é possível a reposição ser feita a apenas a uma classe de servidores (classe dos comissionados), preterindo-se outra (servidores efetivos), sem lei anterior que estabeleça a recomposição e seus índices.

Se interpretarmos o questionamento da segunda forma, a resposta será em parte positiva, ou seja, é possível realizar a reposição geral anual, dentro dos limites inflacionários, aos servidores que ocupam apenas cargo em comissão, em igual percentual aos servidores efetivos e na mesma época.

Todavia, seja qual for a intenção do Consulente, em qualquer caso, exige-se lei que especifique o percentual e fixe a data base para a ocorrência da revisão geral anual.

Por fim, quanto à terceira questão, a intervenção Ministerial pontua de forma clara o posicionamento adotado pelo Ministério da Educação no sentido de que há óbice na utilização dos recursos do FUNDEB para pagamento de estagiários.

Percebe-se que os opinativos da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas conflitam apenas na utilização do termo concernente ao tipo

de atividade – meio ou fim. A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal afirma que se o estagiário desempenhar atividades-meio necessárias ao funcionamento do sistema de ensino, ele pode ser custeado pelo fundo; já o Ministério Público de Contas entende que se as atividades exercidas pelo estagiário estiverem relacionadas com a atividade-fim de manutenção e desenvolvimento do ensino, ele poderá ser financiado pelo FUNDEB. E, ambos, reforçam a dependência da análise do caso concreto.

Nesse aspecto, dirijo da instrução processual e adoto a orientação expedida pelo Ministério da Educação e destacada pelo Ministério Público de Contas, embora não a tenha seguido, uma vez que o Ministério da Educação é o órgão governamental competente para elucidar questionamento sobre o assunto.

Assim se manifestou o órgão federal:

7.25. Os recursos do Fundeb podem ser utilizados para pagamento de estagiários dos cursos superiores de formação de professores (licenciatura)?

Não. O estagiário não é, ainda, um profissional do magistério, não podendo, por conseguinte, ser remunerado com recursos do Fundeb.³

Ademais, a Lei 11.788/2008 que dispõe sobre o estágio de estudantes define, em seu art. 1º, o estágio como sendo ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam freqüentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos.

Da leitura da lei extrai-se ainda que o estágio objetiva desenvolver o educando para a vida cidadã e para o trabalho, logo, não se confunde com este.

Dispõe ainda a legislação que o estagiário *poderá* receber bolsa ou outra forma de contraprestação.

3 ftp://ftp.fnnde.gov.br/web/fundeb/remuneracao_do_magisterio.pdf

Com isso, considerando que o Fundo tenciona a manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação e que, tanto da interpretação da lei do estágio quanto da manifestação do Ministério da Educação, conclui-se não ser o estagiário um profissional, mas sim um *aprendiz* em desenvolvimento, entendo não ser possível o pagamento que a Administração Pública Municipal realize pagamento a estagiários utilizando dotação oriunda do FUNDEB.

VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Tijucas do Sul, senhor José Antônio dos Santos, sobre Recibos de Pagamento de Autônomo, reposição geral anual e pagamento de estagiários, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1. Se é possível o pagamento à pessoas físicas que executam serviços de natureza contínua junto à Administração Pública Municipal, por intermédio de Recibos de Pagamento de Autônomo – RPA;

Não é possível, uma vez que a natureza contínua dos serviços pressupõe a existência de um vínculo empregatício com a Administração, o que, por si só, refuta a possibilidade de pagamento à pessoas físicas por meio de Recibos de Pagamento de Autônomo – RPA

2. Se é possível a Administração Pública Municipal realizar reposição geral anual, dentro dos limites inflacionários, aos servidores ocupantes somente de cargos em comissão, sem lei que anteriormente estabeleça. Bem como sem haver lei fixando data-base, para tais situações;

Depende da interpretação:

a) Se a reposição geral anual pode ser feita somente a servidores ocupantes de cargos em comissão, excluindo os servidores efetivos, como entendeu a unidade e o Ministério Público de Contas quando analisaram o feito:

Não é possível a reposição ser feita a apenas a uma classe de servidores (classe dos comissionados), preterindo-se outra (servidores efetivos), sem lei anterior que estabeleça a recomposição e seus índices;

b) Se a reposição geral anual pode ser feita a servidores que ocupam apenas cargo em comissão, ou seja, sem vínculo efetivo com a administração:

É possível realizar a reposição geral anual, dentro dos limites inflacionários, aos servidores que ocupam apenas cargo em comissão, aqueles que não têm vínculo efetivo com a Administração, em igual percentual aos servidores efetivos e na mesma época

Lembrando que, em qualquer caso, exige-se lei que especifique o percentual e fixe a data base para a ocorrência da revisão geral anual

3. Se é possível que a Administração Pública Municipal realize pagamento à estagiários utilizando dotação oriunda do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB:

Considerando que o Fundo tenciona a manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação e que, tanto da interpretação da lei do estágio quanto da manifestação do Ministério da Educação conclui-se não ser o estagiário um profissional, mas sim um aprendiz em desenvolvimento, entendo não ser possível o pagamento que a Administração Pública Municipal realize pagamento à estagiários utilizando dotação oriunda do FUNDEB

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

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

3 DA DECISÃO

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

I – conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Tijucas do Sul, senhor José Antônio dos Santos, sobre Recibos de Pagamento de Autônomo, reposição geral anual e pagamento de estagiários, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVAN LELIS BONILHA, e o Auditor SERGIO RICARDO VALADARES FONSECA (voto vencedor). O Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA votou pelo não conhecimento da Consulta (voto vencido).

E, por unanimidade:

II – No mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1. Se é possível o pagamento à pessoas físicas que executam serviços de natureza contínua junto à Administração Pública Municipal, por intermédio de Recibos de Pagamento de Autônomo – RPA;

Não é possível, uma vez que a natureza contínua dos serviços pressupõe a existência de um vínculo empregatício com a Administração, o que, por si só, refuta a possibilidade de pagamento à pessoas físicas por meio de Recibos de Pagamento de Autônomo – RPA

2. Se é possível a Administração Pública Municipal realizar reposição geral anual, dentro dos limites inflacionários, aos servidores ocupantes somente de cargos em comissão, sem lei que anteriormente estabeleça. Bem como sem haver lei fixando data-base, para tais situações;

Depende da interpretação:

a) Se a reposição geral anual pode ser feita somente a servidores ocupantes de cargos em comissão, excluindo os servidores efetivos, como entendeu a unidade e o Ministério Público de Contas quando analisaram o feito:

Não é possível a reposição ser feita a apenas a uma classe de servidores (classe dos comissionados), preterindo-se outra (servidores efetivos), sem lei anterior que estabeleça a recomposição e seus índices;

b) Se a reposição geral anual pode ser feita a servidores que ocupam apenas cargo em comissão, ou seja, sem vínculo efetivo com a administração:

É possível realizar a reposição geral anual, dentro dos limites inflacionários, aos servidores que ocupam apenas cargo em comissão, aqueles que não têm vínculo efetivo com a Administração, em igual percentual aos servidores efetivos e na mesma época

Lembrando que, em qualquer caso, exige-se lei que especifique o percentual e fixe a data base para a ocorrência da revisão geral anual

3. Se é possível que a Administração Pública Municipal realize pagamento à estagiários utilizando dotação oriunda do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB:

Considerando que o Fundo tenciona a manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação e que, tanto da interpretação da lei do estágio quanto da manifestação do Ministério da Educação conclui-se não ser o estagiário um profissional, mas sim um aprendiz em desenvolvimento, entendo não ser possível o pagamento que a Administração Pública Municipal realize pagamento à estagiários utilizando dotação oriunda do FUNDEB

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;

ACÓRDÃOS: Câmara municipal
Serviços de natureza contínua - Pagamento por recibos de pagamento de autônomo - Impossibilidade - Servidores comissionados – Reposição geral anual - Necessidade de previsão legal - Estagiários - Pagamento - Utilização do FUNDEB – Impossibilidade

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVAN LELIS BONILHA, e os Auditores SERGIO RICARDO VALADARES FONSECA e CLÁUDIO AUGUSTO CANHA.

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

Sala das Sessões, 9 de novembro de 2017 – Sessão nº 36.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente

CONTROLADOR INTERNO

CÂMARA MUNICIPAL - NORMAS PARA PREENCHIMENTO DO CARGO

PROCESSO Nº : 694275/15
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE MISSAL
INTERESSADO : JOSÉ SCHNEIDERS, MARIO CESAR MARCONDES
RELATOR : AUDITOR THIAGO BARBOSA CORDEIRO

ACÓRDÃO Nº 4433/17- Tribunal Pleno

EMENTA: Consultas. Câmara Municipal de Missal e Câmara Municipal de Telêmaco Borba. Questionamentos versando sobre condições para o exercício do controle interno no Poder Legislativo. 2. Não é possível (regular) que o único advogado que ocupa cargo efetivo na Câmara Municipal exerça cumulativamente as atribuições de seu cargo com as de controlador interno, mesmo com quadro reduzido de servidores e na ausência de outro servidor efetivo. 3. Não é possível (regular) que ocupante de cargo em comissão de assessor jurídico da presidência da Câmara de Vereadores elabore pareceres em procedimentos licitatórios para que o único advogado efetivo atue como controlador interno. 4. O servidor em estágio probatório pode exercer as funções de controlador interno. 5. É possível (regular) que o controle interno do Poder Legislativo esteja a cargo do controle interno do Poder Executivo, nos termos indicados no *caput* do artigo 31 da Constituição Federal de 1988, assim como que cada Poder tenha seu próprio controle interno, ressalvado o entendimento do relator de que cada Poder deve contar com o seu próprio controle interno, e de que não seria possível a dualidade de modelos. 6. É possível (regular) que servidor efetivo ocupante de cargo de nível médio seja designado como controlador interno, desde que detenha formação/conhecimentos para tanto.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo senhor José Schneiders, Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE MISSAL, com fulcro no artigo 38 da Lei Complementar nº 113/05, versando sobre questões envolvendo a função de CONTROLADOR INTERNO do Poder Legislativo, formuladas nos seguintes termos:

- 1 – É possível que estes Entes Públicos com quadro reduzido de servidores, e na absoluta ausência de outro servidor efetivo capacitado, designem servidor efetivo ocupante do cargo de Advogado para exercer cumulativamente as atribuições de Controlador Interno?
- 2 – Na total ausência de servidores que preencham os requisitos da Lei, pode, excepcionalmente, a atribuição ser feita a Servidor em Estágio Probatório?
- 3 – Caso negativo, pode esta atribuição ser afeita ao Controlador Interno do Poder Executivo?

O consulente anexa parecer de sua procuradoria jurídica à peça 3, a qual conclui **afirmativamente à primeira e à terceira questões e negativamente à segunda.**

A consulta foi recebida mediante Despacho nº 1561/15-GATBC, em juízo preliminar, no qual se atestou o atendimento aos requisitos previstos no art. 38 da Lei Complementar nº 113/2005.

A Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca esclarece, mediante Informação nº 77/15 (peça 8), que existem sobre o tema decisões constantes do **Acórdão nº 1369/07-Pleno e Acórdão nº 97/08-Pleno.**

A Diretoria de Contas Municipais mediante Informação nº 66/16 (peça 10), relatou a existência de consulta sobre o mesmo tema, autuada sob o nº 705293/15, proposta por Mário César Marcondes, Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA, com as seguintes indagações:

- a) É possível, designar servidor efetivo ocupante do cargo de advogado/a para que o exercício da função de controle interno, em se tratando de uma instituição, que, em tese, possui em seu quadro de pessoal apenas dois cargos de nível superior, quais sejam, contador e advogado?
- b) Em caso de entendimento positivo, nas situações que, em tese, é necessária a atuação do/a advogado/a efetivo/a em atos submetidos ao controle interno, pode o/a advogado/a ocupante do cargo em comissão de Assessor Jurídico da Presidência elaborar pareceres em procedimentos licitatórios?
- c) Em não sendo possível a cumulação das atribuições supracitadas e havendo necessidade do/a controlador/a interno/a possuir formação em nível superior, pode, em tese, ser designado/a servidor/a efetivo/a ocupante de cargo de nível médio, desde que seja titular do requisito exigido?

Mediante Despacho nº 331/16-GATBC, acolhi proposta da Diretoria de Contas Municipais de **apensamento dos autos nº 705293/15 ao presente expediente** para tramitação e decisão conjuntas, conforme regras de apensa-

mento e de prevenção contidas no Regimento Interno desta Corte, o que foi efetivado, consoante informação da Diretoria de Protocolo à peça 13.

A Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, nos referidos autos em apenso, esclarece, mediante Informação nº 82/15 (peça 8), que existem sobre o tema questionado pelo Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA as seguintes decisões: Acórdão nº 265/08-Pleno¹, Acórdão nº 867/10-Pleno², Acórdão nº 97/08-Pleno³, Acórdão nº 361/13-Primeira Câmara⁴ e Acórdão nº

1 **ACÓRDÃO Nº 265/08 - Tribunal Pleno**

PROCESSO Nº: 522556/07

ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANTONIO DO PARAÍSO

INTERESSADO: ADELINO DOS SANTOS

ASSUNTO: CONSULTA

RELATOR: CONSELHEIRO HERMAS EURIDES BRANDÃO

Consulta – Controlador Interno – imprescindível que seja exercido por servidor público efetivo mediante alternativas que visem a propiciar a necessária imparcialidade para o exercício da atividade e a não sujeição a pressões políticas.

2 **ACÓRDÃO Nº 867/10 - Tribunal Pleno**

PROCESSO Nº: 402949/09

ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE PINHAIS

INTERESSADO: DEMÉTRIO CESAR TONON

ASSUNTO: CONSULTA

RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Consulta. Controle interno. Lapsos temporais para o desempenho das funções de controlador. Exercício por servidor efetivo. Possibilidade de criação de cargo em comissão para a figura do controlador geral a ser desempenhada, preferencialmente, por servidor público efetivo, com o propósito de chefiar equipe composta por servidores com a função de controladores internos.

3 **ACÓRDÃO Nº 97/08 - Tribunal Pleno**

PROCESSO Nº: 449824/07

ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA

INTERESSADO: SIDNEY OSMUNDO DE SOUZA

ASSUNTO: CONSULTA

RELATOR: Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG

Consulta. Cargo em comissão para chefe de setor de controle interno. Possibilidade considerando que os responsáveis pelo controle interno devem ser servidores efetivos, os quais devem ocupar o cargo por tempo previamente definido.

4 **ACÓRDÃO Nº 361/13 - Primeira Câmara**

PROCESSO Nº: 158762/10

ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA LONDRINA

INTERESSADO: NELSON DA COSTA

RELATOR: AUDITOR JAIME TADEU LECHINSKI

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2009 DO LEGISLATIVO MUNICIPAL DE NOVA LONDRINA. PROPOSTA DE JULGAMENTO PELA REGULARIDADE DAS CONTAS, COM DETERMINAÇÃO E RECOMENDAÇÃO.

“Esta Procuradora entende que não há óbices legais à designação da servidora para exercer a função de controle interno, tanto na questão do cargo efetivo de nível médio quanto ao estágio probatório. Bem exemplifica a Diretoria, apontando o entendimento desta Corte na matéria, através do Acórdão n. 325/08. Para tanto, justo que a remuneração por ela percebida seja correspondente.” (Parecer n.º 2281/10)”

2707/15-Segunda Câmara⁵.

A Coordenadoria de Fiscalização Municipal, por meio da Instrução nº 5049/16 (peça 15), opina que os questionamentos sejam respondidos nos seguintes termos (respostas apresentadas, pela ordem, aos questionamentos da Câmara Municipal de Missal e da Câmara Municipal de Telêmaco Borba):

- a) **Não é possível que advogado que ocupa cargo efetivo exerça cumulativamente as atribuições de controlador interno**, mesmo com quadro reduzido de servidores no ente municipal e na ausência de outro servidor efetivo;
- b) **Não é adequado que servidor em estágio probatório exerça, mesmo que excepcionalmente, as funções de controlador interno**;
- c) **É possível que a função de controle interno do Poder Legislativo seja exercida pelo controlador interno do Poder Executivo**, desde que exista lei municipal estabelecendo e regulando tal atividade;
- d) **Não é possível que advogado que ocupa cargo efetivo exerça cumulativamente as atribuições de controlador interno**, mesmo com quadro reduzido de servidores no ente municipal e na ausência de outro servidor efetivo;
- e) **É possível que advogado ocupante de cargo em comissão de assessor jurídico da presidência da Câmara de Vereadores elabore pareceres em procedimentos licitatórios enquanto o advogado efetivo atua como controle interno**;
- f) **Não é possível que servidor efetivo ocupante de cargo de nível médio, mesmo possuindo formação em nível superior, seja designado como controlador interno**. Contudo, em não havendo servidores efetivos de nível superior aptos a exercer a função de controlador interno sem que ocorra violação à segregação de funções, e apenas enquanto não haja tais profissionais nos quadros da entidade, pode ser aceito que um servidor de nível médio com formação superior compatível ocupe excepcionalmente a função de controlador. (Destaquei)

O Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 381/17 (peça 16), da lavra do Procurador Flávio de Azambuja Berti, opina pelo **conhecimento das consultas, e corrobora as conclusões apresentadas pela unidade técnica, divergindo** apenas em relação ao **exercício da função de controle interno por servidor efetivo de nível médio**. Entende que este po-

5 **ACÓRDÃO Nº 2707/15 - Segunda Câmara**
PROCESSO Nº: 188972/12
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE GUARANIAÇU
INTERESSADO: NERI DE JESUS DO BONFIM
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
EMENTA: Prestação de contas de Entidade Municipal. Contas regulares com ressalva, sem prejuízo da aplicação de multa.

derá exercer atividade de controle interno, ainda que detentor de cargo de nível médio, desde que possua conhecimento técnico necessário para o desenvolvimento da atividade.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, verifica-se que estão preenchidos os pressupostos de admissibilidade fixados no art. 38 da Lei Complementar Estadual nº 113/05, evidenciando-se, nos termos do art. 39, inciso II da referida lei, que os presidentes das Câmaras Municipais são autoridades legítimas para formular consultas, razões pelas quais as mesmas **devem ser conhecidas**, nos termos do art. 313 do Regimento Interno deste Tribunal.

No tocante ao **mérito**, constato que este Tribunal de Contas já se manifestou, em sede de consulta, com força normativa, sobre algumas questões apresentadas pelos consulentes, referentes às condições para o exercício da atividade de controle interno, sendo que, recentemente, publicou manual sobre esse tema, disponível em seu *site*, intitulado “Diretrizes e Orientações sobre o Controle Interno para os Jurisdicionados”. Há, porém, **alguns questionamentos que não foram objeto específico de apreciação** por esta Corte. Deste modo, passo a propor que as respostas às arguições dos consulentes sejam as seguintes (questionamentos e respostas identificadas conforme a formulação original de cada Câmara e da Coordenadoria de Fiscalização Municipal):

1º QUESTIONAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE MISSAL:

1 – É possível que estes Entes Públicos com quadro reduzido de servidores, e na absoluta ausência de outro servidor efetivo capacitado, designem servidor efetivo ocupante do cargo de Advogado para exercer cumulativamente as atribuições de Controlador Interno?

1º QUESTIONAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA:

a) é possível, designar servidor efetivo ocupante do cargo de advogado(a) para que o exercício da função de controle interno, em se tratando de uma instituição, que em tese, possui em seu quadro de pessoal apenas dois cargos de nível superior, quais sejam, contador e advogado?

RESPOSTA OFERECIDA PELA INSTRUÇÃO (idêntica para as duas questões):

Não é possível que advogado que ocupa cargo efetivo exerça cumulativamente as atribuições de controlador interno, mesmo com quadro reduzido de servidores no ente municipal e na ausência de outro servidor efetivo.

PROPOSTA DE RESPOSTA a estas duas questões: **endosso o entendimento exposto pela unidade técnica e pelo órgão ministerial**. Mesmo com o quadro reduzido de servidores, **não é possível (não é regular) o exercício cumulativo das atribuições de controlador interno com as competências do cargo de advogado**, por violar o princípio da segregação de funções. Trata-se de princípio básico e essencial da atividade de controle, que orienta que o servidor não deve exercer o controle sobre a atividade que ele mesmo executa. Servidores necessariamente distintos devem desempenhar as funções de aprovação de operações, execução e controle destas, de modo a eliminar a possibilidade de dissimulação de erros ou irregularidades. O conjunto de procedimentos e regras de vigilância, fiscalização e verificação que configura o sistema de controle interno fica prejudicado quando um mesmo servidor é responsável pelo planejamento/execução e pelo controle destas atividades.

2º QUESTIONAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA:

b) Em caso de entendimento positivo, nas situações que, em tese, é necessária a atuação do(a) advogado(a) efetivo em atos submetidos ao controle interno, pode o(a) advogado(a) ocupante do cargo em comissão de Assessor Jurídico da Presidência elaborar pareceres em procedimentos licitatórios?

RESPOSTA OFERECIDA PELA INSTRUÇÃO:

e) **É possível que advogado ocupante de cargo em comissão de assessor jurídico da presidência da Câmara de Vereadores elabore pareceres em procedimentos licitatórios enquanto o advogado efetivo atua como controle interno.**

PROPOSTA DE RESPOSTA: discordo das respostas afirmativas da unidade técnica e do órgão ministerial para essa questão, entendendo que, em termos teóricos e ideais, **a resposta deve ser tida como prejudicada**, tendo em vista que a proposição foi formulada para o caso da resposta à questão anterior ter sido positiva, o que não se verificou, ou **pela negativa**.

A Coordenadoria de Fiscalização Municipal, mediante Instrução nº 5049/16 (peça 15), corroborada pelo Ministério Público de Contas no Parecer nº 381/17 (peça 16), apresentou os seguintes argumentos para entender como possível

que o ocupante de cargo em comissão de Assessor Jurídico da Presidência elabore pareceres em procedimentos licitatórios a fim de que o advogado efetivo não fique impedido de exercer o controle interno sobre esses atos:

Sim, é possível que advogado ocupante de cargo em comissão de assessor jurídico da presidência da Câmara de Vereadores elabore pareceres em procedimentos licitatórios enquanto o advogado efetivo atua como controle interno.

Tendo em vista que o ocupante de cargo em comissão de assessor jurídico da presidência da Câmara de Vereadores atua diretamente no assessoramento da autoridade nomeante, ou seja, do presidente do Poder Legislativo, e que é essa mesma autoridade que homologará os certames licitatórios realizados no âmbito deste Poder, é possível que uma das atividades do assessor jurídico comissionado seja a elaboração de pareceres nos certames licitatórios da Casa Legislativa, enquanto o advogado efetivo atua como controle interno.

A meu ver, tal entendimento é incompatível com os fundamentos do Prejulgado nº 6 desta Corte, que dispõe que o ocupante de cargo comissionado de assessor jurídico não pode imiscuir-se em atividade permanente e rotineira do ente. Neste sentido, consta da ementa do Acórdão nº 1111/08-Tribunal Pleno, que decidiu o referido incidente, o seguinte:

REGRAS ESPECÍFICAS PARA ASSESSORES JURÍDICOS DO PODER LEGISLATIVO E DO PODER EXECUTIVO: (1) CARGO EM COMISSÃO: POSSÍVEL, DESDE QUE SEJA DIRETAMENTE LIGADO À AUTORIDADE. NÃO PODE SER COMMISSIONADO PARA ATENDER AO PODER COMO UM TODO. POSSIBILIDADE DA CRIAÇÃO DE CARGO COMMISSIONADO DE CHEFIA OU FUNÇÃO GRATIFICADA PARA ASSESSORAMENTO EXCLUSIVO DO CHEFE DO PODER LEGISLATIVO OU DE CADA VEREADOR, NO CASO DO PODER LEGISLATIVO E DO PREFEITO, NO CASO DO PODER EXECUTIVO. DEVERÁ HAVER PROPORCIONALIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E DE SERVIDORES COMMISSIONADOS.

Com efeito, a referida decisão dispõe que o ocupante de cargo comissionado com tal atribuição não deve executar atividade permanente e rotineira do órgão. No caso, ainda que a intenção seja a de possibilitar que o advogado efetivo exerça a função de controlador interno, haverá a violação ao artigo 37, inciso V da CRFB/88, eis que os cargos de provimento por comissão voltados para a função de assessoramento de autoridade não podem servir para atuação nas atividades ordinárias e gerais do órgão, como seria o caso da emissão de pareceres em licitações.

Outrossim, as atribuições do controle interno não se limitam ao exame dos pareceres emitidos em licitações, cabendo-lhe outras finalidades, conforme preconizam os artigos 4º e 5º da Lei Orgânica deste Tribunal, vejamos:

Art. 4º Para as finalidades e na forma prevista na Constituição Federal, na Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000, na Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, e alterações posteriores, e na Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964, bem como, para apoio ao controle externo, todos os jurisdicionados deverão, obrigatoriamente, instituir sistemas de controle interno com as seguintes finalidades:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução de programas de governo e dos orçamentos do Estado e dos municípios;

II – verificar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência das gestões orçamentária, financeira e patrimonial, nos órgãos e entidades da administração estadual e municipal, bem como, da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e outras garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado e dos municípios;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Art. 5º No apoio ao controle externo, os órgãos integrantes do sistema de controle interno deverão exercer, dentre outras, as seguintes atividades:

I – organizar e executar programação de auditorias contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas sob seu controle, enviando ao Tribunal os respectivos relatórios;

II – realizar auditorias nas contas dos responsáveis sob seu controle, emitindo relatório, certificado de auditoria e parecer;

III – alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instaure tomada de contas especial sempre que tomar conhecimento de qualquer das ocorrências referidas que autorizem este procedimento.

A título de ilustração, confira-se trecho do Prejulgado nº 1900 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, o qual bem elucida as atividades próprias do controle interno de uma Câmara Municipal:

9. São atividades próprias do Controle Interno, entre outras, o acompanhamento e o controle, cabendo-lhe, analisar e avaliar, quanto à legalidade, eficiência, eficácia e economicidade, os registros contábeis, os atos de gestão, entre eles: os processos licitatórios, a execução de contratos, convênios e similares, o controle e guarda de bens patrimoniais da Câmara, o almoxarifado, os atos de pessoal, incluídos os procedimentos de controle de frequência, concessão e pagamento de diárias e vantagens, elaboração das folhas de pagamento dos Vereadores, servidores ativos e inativos (se for o caso), controle de uso, abastecimento e manutenção do(s) veículo(s) oficial(is); uso de telefone fixo e móvel (celular); execução da despesa pública em todas suas fases (empenhamento, liquidação e pagamento); a ob-

servância dos limites constitucionais no pagamento dos Vereadores e dos servidores da Câmara; a assinatura do Relatório de Gestão Fiscal, junto com o Presidente da Câmara (art. 54 da LRF), assim como, a fiscalização prevista no art. 59 da LRF; **alertar a autoridade administrativa sobre imprecisões e erros de procedimentos, assim como sobre a necessidade de medidas corretivas**, a instauração de tomada de contas especial e/ou de processo administrativo; executar as tomadas de contas especiais determinadas pelo Tribunal de Contas do Estado; comunicar ao Tribunal de Contas do Estado irregularidades ou ilegalidades de que tenha conhecimento, acerca das quais não foram adotadas quaisquer providências pela Autoridade Administrativa, sob pena de responsabilidade solidária (art. 74, § 1º, CF, art. 113 da CE e arts. 60 a 64 da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000), observado o art. 5º da Decisão Normativa n. TC-02/2006; fazer a remessa ao Poder Executivo das informações necessárias à consolidação das contas, na forma, prazo e condições estabelecidas pela legislação vigente. ⁶ (destaquei)

Constata-se, pela relação de atividades de controle listadas, que a substituição do advogado de cargo efetivo por advogado comissionado para liberar o primeiro para as atividades de controle interno seria incompatível, posto que há diversas outras atividades nas quais o advogado efetivo permaneceria envolvido (e não só na análise de licitações), podendo resultar em conflito de interesse, o que evidencia a fragilidade da solução proposta. Por conseguinte, excluí-lo de atividades permanentes e rotineiras da Administração, passando-as a ocupante de cargo comissionado, com o intuito de permitir ao servidor efetivo atuar como controlador interno, não se afigura como a melhor solução, seja porque o ocupante de cargo comissionado estaria em desvio de função, realizando encargo próprio de servidor efetivo, seja porque este deixaria de atuar (injustificadamente) nas competências que identificam o cargo para o qual foi admitido. Resumindo, não é possível (regular) que ocupante de cargo em comissão de assessor jurídico da presidência da Câmara de Vereadores elabore pareceres em procedimentos licitatórios para que o único advogado efetivo atue como controlador interno, pois haveria violação do Prejulgado nº 6 deste Tribunal.

2º QUESTIONAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE MISSAL:

2 – Na total ausência de servidores que preencham os requisitos da Lei, pode, excepcionalmente, a atribuição ser feita a servidor em estágio probatório?

RESPOSTA OFERECIDA PELA INSTRUÇÃO:

b) **Não é adequado que servidor em estágio probatório exerça, mesmo que excepcionalmente, as funções de controlador interno;**

⁶ Prejulgado nº 1900 – TCE/SC. Relator: Conselheiro Moacir Bertoli. Data da sessão: 30/07/2007. Data da última alteração: 16/09/2015 mediante Decisão nº 1476/2015.

PROPOSTA DE RESPOSTA: discordo das respostas negativas da unidade técnica e do órgão ministerial.

Primeiramente, relembro que este Tribunal de Contas já respondeu a pergunta similar, formulada no bojo da consulta autuada sob nº 568635/12, na qual se prolatou o **Acórdão nº 1024/15-Tribunal Pleno**, relatado pelo Conselheiro Durval Amaral, no sentido de que o controle interno deverá ser exercido **preferencialmente** por servidor estável:

1. Todos os servidores da Câmara estão em estágio probatório, por isso, os que possuem terceiro grau, dado o conhecimento técnico que possuem, podem exercer o cargo de Controlador Interno do Legislativo? Há algum impedimento por estarem em estágio probatório?

(...)

Em relação ao titular do controle interno, conforme propugnado pela unidade técnica, frise-se que esta Corte já se manifestou reiteradamente pela necessidade de o responsável ser servidor de cargo efetivo e estável, uma vez que a natureza das atribuições do controlador interno mostra-se incompatível com a precariedade do cargo comissionado, de livre nomeação e exoneração ou de servidor em estágio probatório. **Entretanto, esta Corte previu que o cargo de Controlador Geral seja ocupado “preferencialmente” por servidor efetivo.**

Esta orientação encontra-se consignada no Acórdão nº 265/08 - Pleno que respondeu a consulta nº 522556/07 e Acórdão nº 97/2008 - Pleno⁷ referente ao protocolado nº 449824/07. Destaquei.

A Coordenadoria de Fiscalização Municipal, mediante Instrução nº 5049/16 (peça 15), corroborada pelo Ministério Público de Contas no Parecer nº 381/17 (peça 16), apresentou os seguintes argumentos relevantes no sentido de **não ser adequado** o exercício do controle interno por servidor em estágio probatório, abaixo transcritos:

Não, não é adequado que servidor em estágio probatório exerça, mesmo que excepcionalmente, as funções de controlador interno. De modo geral, não há qualquer distinção entre o servidor estável e

7 “Responder a presente consulta no sentido de que os responsáveis pelo controle interno devem ser servidores efetivos, permitindo-se:

- 1)- Acrescer às atribuições regulares de servidor a função de confiança de Controlador, desde que por período previamente definido;
 - 2)- Criar cargo em comissão de controlador geral a ser ocupado preferencialmente por servidores efetivos;
 - 3)- Instituir sistema de mandato entre os servidores ocupantes de cargo efetivo, para que haja continuidade e alternância.
- Acrescentando-se ainda, a possibilidade de cargo em comissão de controlador geral, desde que para chefiar equipe composta por servidores efetivos.”

o servidor em estágio probatório quanto à sua qualificação e competência, uma vez que ambos foram selecionados por concurso público e, via de regra, devem receber treinamentos periódicos para o desempenho de suas funções.

No entanto, o servidor em estágio probatório ainda está sujeito à avaliação da Administração Pública, onde se verifica se o servidor recém-contratado possui condições de exercer cargo público e, com isso, adquirir a sua estabilidade. Desse modo, o controle interno não pode ser confiado a servidor que ainda não se sabe se terá condições de cumprir suas funções, uma vez que ainda está sendo avaliado.

Além disso, o servidor em estágio probatório pode sofrer pressões ilegais, uma vez que está sendo avaliado por aqueles que podem sofrer os efeitos do controle interno, o que pode comprometer a imparcialidade no exercício da função.

Nesse sentido são os precedentes deste Tribunal de Contas em sede de consulta com força normativa: Acórdão nº 265/08-Pleno e Acórdão nº 97/2008-Pleno.

Veja-se que o servidor em estágio probatório pode sempre sofrer pressões políticas, não só se estiver desempenhando a função de controlador interno, mas até mesmo para, por exemplo, emitir parecer que favoreça alguma irregularidade. De outra feita, uma vez que um servidor em estágio probatório logra ser nomeado para o cargo, sua avaliação para a obtenção de estabilidade poderá, a critério de cada legislação, ser favorável, tácita ou expressamente, ou ser suspensa. No caso da União, por exemplo, a Lei nº 8.112/91, que dispõe sobre o regime jurídico de seus servidores públicos, prevê, em seu artigo 20, autorização para o exercício de cargos em comissão ou funções gratificadas e a suspensão do estágio probatório, em hipóteses específicas:

Art. 20. Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de 24 (vinte e quatro) meses, durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observados os seguintes fatores: [\(Vide EMC nº 19\)](#)

(...)

§ 3º O servidor em estágio probatório poderá exercer quaisquer cargos de provimento em comissão ou funções de direção, chefia ou assessoramento no órgão ou entidade de lotação, e somente poderá ser cedido a outro órgão ou entidade para ocupar cargos de Natureza Especial, cargos de provimento em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, de níveis 6, 5 e 4, ou equivalentes. [\(Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97\)](#)

(...)

§ 5º O estágio probatório ficará suspenso durante as licenças e os afastamentos previstos nos arts. 83, 84, § 1º, 86 e 96, bem assim na hipótese de participação em curso de formação, e será retomado a partir do término do impedimento. [\(Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97\)](#)

Considerando isso, creio que a questão dependerá essencialmente do que dispuser cada normativa municipal, não devendo o tribunal se imiscuir no assunto. Assim, tenho que esta Corte, quando muito, poderá tão somente recomendar alguns cuidados no tocante ao tema, não sendo plausível que contrarie normativo ou ato local que permita a nomeação de servidor em estágio probatório para o encargo sob análise.

3º QUESTIONAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE MISSAL:

3 – Caso negativo, pode esta atribuição ser afeita ao Controlador Interno do Poder Executivo?

RESPOSTA OFERECIDA PELA INSTRUÇÃO:

c) **É possível** que a função de controle interno do Poder Legislativo seja exercida pelo controlador interno do Poder Executivo, desde que exista lei municipal estabelecendo e regulando tal atividade;

PROPOSTA DE RESPOSTA DO RELATOR: adoto a solução proposta, embora, em termos teóricos, **discordo do entendimento anotado.**

A Coordenadoria de Fiscalização Municipal, mediante Instrução nº 5049/16 (peça 15), corroborada pelo Ministério Público de Contas no Parecer nº 381/17 (peça 16), apresentou os seguintes argumentos para entender como possível o exercício da função de controle interno do Poder Legislativo pelo controle interno do Poder Executivo:

Sim, é possível que a função de controle interno do Poder Legislativo seja exercida pelo controlador interno do Poder Executivo, desde que exista lei municipal estabelecendo e regulando tal atividade. Este é, inclusive, o sistema de controle interno original expresso na Constituição Federal, que em seu art. 31 prevê que 'a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Com a instituição deste sistema de controle interno, 'a Câmara de Vereadores, como unidade orçamentária, integra o Sistema de Controle Interno do Município, cujo órgão central está vinculado ao Chefe do Poder Executivo, o qual responde por toda a gestão orçamentária, financeira e patrimonial.'⁸

Baseou-se a unidade técnica e, portanto, o órgão ministerial, no texto original da Constituição Federal e em respeitável doutrina da lavra de Flávio da Cruz e José Osvaldo Glock, que dispõe:

8 Da Cruz, Flávio. Glock, José Osvaldo. Controle Interno nos Municípios – Orientação para a Implantação e Relacionamento com os Tribunais de Contas. Ed. Atlas. 3º ed. Pg. 47.

No que tange à inclusão ou não da Câmara de Vereadores no contexto do Sistema de Controle Interno do Município, tem-se que o art. 31 da Constituição Federal determina que a fiscalização do Município (o que abrange o Poder Legislativo) será exercida pelo Poder Executivo através dos sistemas de controle interno. (...).

Com base nessa disposição constitucional, não restam dúvidas de que a fiscalização do Município, incluindo a Câmara de Vereadores, é uma atividade, em termos de controle interno, de competência do Poder Executivo. Fica claro que não há que se falar em Sistema de Controle Interno do Poder Legislativo Municipal, atuando de forma isolada, já que a Câmara de Vereadores, como unidade orçamentária, integra o Sistema de Controle Interno do Município, cujo órgão central está vinculado ao Chefe do Poder Executivo, o qual responde por toda a gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Neste Caso, a Casa Legislativa passa a ser considerada como um órgão setorial desse sistema e, assim, executa os controles que lhe são atinentes, conforme orientação técnica do órgão central. Contudo, tendo em vista o princípio da independência dos poderes, as ações do Sistema de Controle Interno do Município não atingem a função legislativa.

Na qualidade de órgão setorial do Sistema de Controle Interno do Município, a Câmara subordina-se à observância de normas e procedimentos de controle, a serem por ela expedidos conforme padronização e orientação técnica do órgão central do Sistema, objetivando a integração contábil com o Poder Executivo.

A existência de sistemas de controle interno em cada poder, atuando de forma integrada, aplica-se tão-somente à União (e aos Estados, dependendo de suas respectivas constituições), por força do que dispõe os arts. 70 e 74 da Constituição Federal, o que não alcança os municípios, que são regidos, neste particular, pelo art. 31, da Carga Magna e, em geral, também pelas respectivas constituições estaduais.⁹

Milton Mendes Botelho sustenta o mesmo entendimento:

O art. 76 da Lei Federal 4.320/64 especifica de forma clara as atribuições do Controle Interno, mas sempre fica alguma dúvida quanto à extensão de suas ações, como é o caso dos Municípios com menos de 50 mil habitantes. Uma das dúvidas é se o Sistema de Controle Interno do Executivo pode abranger os atos do Poder Legislativo Municipal.

A resposta afirmativa está inserida no art. 74 da Constituição Federal, quando afirma que todos os Poderes manterão, de forma integrada, o Sistema de Controle Interno, mesmo que cada Poder possua seu próprio sistema de controle, mas a integração destes sistemas é responsabilidade do Poder Executivo, por isso lhe compete elaborar a cada final de exercício financeiro a prestação de contas consolidada, não eximindo os demais Poderes de elaborarem suas respectivas contas acompanhadas do relatório anual do Sistema de Controle Interno.¹⁰

9 GLOCK, José Osvaldo. CRUZ, Flávio da. *Controle Interno nos Municípios*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, pág. 47.

10 BOTELHO, Milton Mendes. *Manual Prático de Controle Interno na Administração Pública Municipal*. Curitiba: Juruá, 2006, pág. 39.

Nestes termos, o disposto no art. 31 da Constituição Federal afastaria a aplicação dos artigos 70 e 74¹¹ da Constituição Federal. Veja-se seu teor:

Art. 31. A fiscalização do **Município** será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e **pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal**, na forma da lei. (Destaquei)

Há, todavia, argumento em sentido contrário, postulando que o Poder Executivo, ao exercer o controle interno sobre sua própria atuação e sobre a atuação do Poder Legislativo, estaria ferindo a independência deste último e, por consequência, o princípio constitucional da separação de poderes. Nesse sentido, é a orientação, por exemplo, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

(...) A Câmara não está sujeita ao controle interno do Poder Executivo, nos termos dos artigos 75 e 76 da Lei 4.320/64. Tal posicionamento estriba-se, fundamentalmente, no entendimento de que cada Poder é independente e autônomo. Há a necessidade do controle interno – mas no âmbito de cada Poder. Sobre esta questão, é meridiana a clareza do texto constitucional, proporcionada pelo caput do art. 70 (...).¹²

Tal argumento é rebatido pela tese de que o Poder Executivo poderá realizar o controle interno quanto aos atos do Poder Legislativo, mas este último não estará obrigado a acatar as providências preconizadas, embora recomendáveis. Tratar-se-ia de ato de cooperação entre os poderes, sobretudo quan-

11 **Art. 70.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e **pelo sistema de controle interno de cada Poder. (destaquei).**

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de (destaquei):

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. Destaquei.

12 TCE-MG. Consulta nº 452063. Data da sessão: 1º.10.97. Rel: Cons. Simão Pedro Toledo.

do a análise do binômio possibilidade-necessidade desautorizar a criação de órgão de controle interno próprio em cada Poder. Esta posição é defendida de forma clara e competente em artigo da lavra de Sérgio Antônio Ferrari Filho, Procurador da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, do qual transcrevo a seguinte passagem:

De tudo isto, podemos depreender que não há nenhum óbice jurídico a que um órgão de auditoria do Executivo preste seus serviços técnicos junto ao Legislativo. Caberá a ele examinar as contas, informar e opinar sobre os problemas e inconsistências encontrados. Não há aí nenhum atentado ao princípio constitucional da separação dos poderes, uma vez que os dirigentes do Legislativo não estarão obrigados a adotar as providências preconizadas pela auditoria, embora em geral as razões técnicas o recomendem. É o que ocorre, por exemplo, quanto aos órgãos de assessoramento jurídico, em ambos os poderes. Se a Procuradoria-Geral oferece um opinamento em determinado sentido, o administrador poderá optar por solução contrária ao parecer, atraindo porém para si toda a responsabilidade por eventuais conseqüências daquele ato. Vista sob este ângulo, de serviço técnico especializado, a auditoria das contas da Câmara Municipal em nada vulnera a separação ou independência dos poderes, mas, ao contrário, auxilia o administrador numa melhor avaliação da gestão e dos controles.

(...)

O exercício destas atividades de controle interno, por órgãos de um Poder em outro, portanto, não fere, por si só, o princípio constitucional da separação dos poderes. Nos Municípios de pequeno porte, em que não seja recomendável ao Legislativo instituir sistemas próprios de orçamento, contabilidade e auditoria, não há nenhum óbice a que estas atividades sejam exercidas pelos órgãos técnicos do Executivo. Deverá, no entanto, ficar reservado ao Legislativo o poder decisório sobre as recomendações destes órgãos. Do mesmo modo, as sanções por eventuais erros na administração financeira da Casa Legislativa só poderão ser aplicadas pelos dirigentes da Câmara Municipal (ou, obviamente, pelo órgão de controle externo)¹³

Em que pesem os respeitáveis argumentos, **discordo da interpretação da doutrina referida**, filiando-me àquela defendida pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Ainda que a construção do modelo seja coerente, ao contrário do sustentado, não me parece haver fundamento jurídico para a tese. Não se deve interpretar a referência, no texto constitucional, a “sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal” de forma a abarcar neles

13 FERRARI FILHO, Sérgio Antonio. *O Alcance do artigo 31 da Constituição Federal e o Controle Interno nos Municípios*. Direito, Rio de Janeiro, V. 3, n. 5, jan/jun. 1999. Disponível em: http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc1999/revdireito1999A/est_alcanceart31.pdf

o Poder Legislativo Municipal, sob pena de atentar contra um dos princípios mais basilares da República, o da separação dos poderes.

No mesmo sentido do que defendo são as relevantes considerações de Evando Martins Guerra, citado por Rodrigo Pironti Aguirre de Castro:

Ora, sendo os poderes independentes e harmônicos entre si, conforme preceitua o art. 2º da nossa Lei Maior, não poderá haver vínculo subordinativo entre eles. Em se aceitando a hipótese de integração horizontal, estar-se-ia permitindo a criação de um órgão central, reunindo todos os diversos sistemas existentes em cada um dos blocos orgânicos, funcionando como controlador geral com prerrogativa de fiscalização sobre eles, interferindo no princípio da independência determinado pela Constituição. Além disso, vale salientar que, nesse caso, prosternada estaria a essência do controle, porquanto, ao ser apartado de cada um dos Poderes, deixaria de ser interno, criando-se uma nova figura, eivada de inconstitucionalidade, de controle externo. Nossa sistemática constitucional não se coaduna com tal conjectura.¹⁴

Deste modo, parece-me indubitável que um órgão estranho à estrutura do Poder controlado, ao interferir ou determinar a atuação deste Poder, viola a Carta Maior e o conceito da Separação de Poderes. Convém transcrever um exemplo do próprio Rodrigo Pironti Aguirre de Castro que bem elucida a questão:

“Imagine-se o seguinte exemplo: um sistema de controle interno envolvendo o Executivo Municipal (nele incluídas duas autarquias, fundações, empresas estatais e sociedades de economia mista) e o Poder Legislativo do mesmo Município e a Unidade Central deste sistema vinculada à Controladoria-Geral do Município. Verificada uma irregularidade pelo Controlador-Geral do Município poderia ele obrigar o chefe do Legislativo a adotar medidas sob pena de sanção? Ou melhor, poderia o Controlador-Geral do Município, neste caso, determinar que a prestação de Contas do Legislativo deve ser encaminhada para ele (controlador vinculado ao Executivo) no prazo máximo de 15 dias antes da data de entrega ao Tribunal de Contas? Não há, constitucionalmente, vínculo hierárquico entre os poderes, nem mesmo competência constitucionalmente lícita deste controlador na ordenação de atos ao Chefe do Poder Legislativo, pelo que, não parece possível o entendimento de que o sistema de controle interno pode engendrar e ordenar duas esferas de governo ou poderes distintos.”¹⁵

14 GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externos e internos da administração pública*. 2. Ed. Ver. E ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 260 apud CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. *Ensaio Avançado de Controle Interno: profissionalização e responsabilidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 165.

15 CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre. *Sistema de Controle Interno: Uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial*. 3ª Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2014, pag. 151.

Afastados, deste modo, os argumentos da unidade técnica e do órgão ministerial, reputo relevante insistir que é **obrigatório cada Poder instituir o seu próprio controle interno**, nos termos do que disposto nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

(Destaquei.)

Destaco, ainda, a doutrina de Maria Sylvia Di Pietro, que, ao comentar sobre os referidos artigos constitucionais, informa, com a acuidade que lhe é peculiar, o seguinte:

O controle ainda pode ser **interno** ou **externo**, consoante decorra de órgão integrante ou não da própria estrutura em que se insere o órgão controlado. É interno o controle que cada um dos Poderes Exerce sobre seus próprios atos e agentes. É externo o controle exercido por um dos Poderes sobre o outro, como também o controle da Administração Direta sobre a Indireta.

A Constituição Federal, no capítulo concernente à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, prevê o **controle externo**, a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 71) e o **controle interno** que cada Poder exercerá sobre seus próprios atos (arts. 70 e 74). Esse controle interno é feito, normalmente, pelo sistema de auditoria, que acompanha a execução do orçamento, verifica a legalidade na aplicação do dinheiro público e auxilia o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.

O artigo 74 da Constituição inova de várias maneiras: primeiro, ao deixar claro que cada um dos Poderes terá um sistema de controle interno; segundo, ao prever que esse sistema se exercerá de for-

ma integrada entre os três Poderes; terceiro, ao estabelecer a responsabilidade solidária dos responsáveis pelo controle quando, ao tomarem conhecimento de irregularidade, deixarem de dar ciência ao Tribunal de Contas (§ 1º); finalmente, ao colocar o Tribunal de Contas como uma espécie de ouvidor-geral a quem os cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos podem denunciar irregularidade ou ilegalidade (§ 2º).¹⁶ (Sublinhei. Os destaques em negrito constam do original.)

Insta lembrar que o posicionamento sugerido, além de amparado pelos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, também encontra guarida na Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual acentua a noção de independência e autonomia dos Poderes em seu artigo 59, que transcrevo:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, **e o sistema de controle interno de cada Poder** e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: (...) **(Destaquei.)**

Como reforço de argumentação, observo que outros Tribunais de Contas, além do já mencionado Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, aplicam o posicionamento defendido. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, inclusive, possui manual dirigido aos Municípios sob sua jurisdição, instando-os à instituição de órgão de controle interno em cada Poder. Transcrevo Comunicado SDG nº 32, de 2012, extraído de seu manual, que foi encaminhado por aquela Corte de Contas aos seus jurisdicionados:

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ressalta que, a mando dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição, bem assim do artigo 54, parágrafo único e artigo 59, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e, também, do art. 38, parágrafo único da Lei Orgânica desta Corte, a Prefeitura e a Câmara Municipal devem possuir seu próprio sistema de controle interno, que atuarão de forma integrada.

Sob aquele fundamento constitucional e legal, de se esperar que os Municípios, por intermédio de normas e instruções, regulamentem a operação do controle interno e, se tal acontecer de forma adequada, disporá o dirigente municipal de informações qualificadas para a tomada de decisões, além de obter mais segurança sobre a legalidade, legitimidade, eficiência e publicidade dos atos financeiros cancelados. Interessante que apenas servidores do quadro efetivo componham o sistema em questão.

Nesse contexto, tal normatização atentará para as funções constitucionais e legais atribuídas ao controle interno:

- 1 - Avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados.
- 2 - Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.
- 3 - Comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados.
- 4 - Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município.
- 5 - Apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.
- 6 - Em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal.
- 7 - Atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados. SDG, em 20 de setembro de 2012. SÉRGIO CIQUERA ROSSI Secretário Diretor Geral.¹⁷

Já o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina tratou da matéria em seu Prejulgado nº 1900, reformado pela última vez em 2015, mediante Decisão nº 1476/2015 exarada no processo nº 15/00034719:

1. O controle interno da Câmara Municipal é feito por meio de unidade de controle interno a ser instituída por ato (Resolução) da Câmara Municipal, com a finalidade de executar a verificação, acompanhamento e providências para correção dos atos administrativos e de gestão fiscal produzidos pelos seus órgãos e autoridades no âmbito do próprio Poder, visando à observância dos princípios constitucionais da legalidade, da publicidade, da razoabilidade, da economicidade, da eficiência e da moralidade, bem como para auxiliar o controle externo.
2. A instituição do controle interno decorre originariamente do art. 31, caput, c/c o art. 74, da CF, estando previsto pelos arts. 60 a 64 e 119 da Lei Complementar Estadual n. 202, de 2000 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), com a redação da LC n. 246, de 2003. O controle interno decorre do dever de regularidade dos atos administrativos, que se realiza com o acompanhamento e a fiscalização efetiva e contínua para detectar eventuais irregularidades e prevenir desvios ou ilegalidades e para fins de auxiliar o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas.
3. É de competência da Câmara Municipal, segundo a avaliação de seus Membros, com base no volume e complexidade das atividades administrativas, definir se é suficiente atribuir a um servidor a execução das tarefas do controle interno ou se é necessária a estruturação de unidade para melhor desempenho das atribuições.
4. Nas Câmaras Municipais com reduzida atividade administrativa, após instituição do serviço de controle interno, a execução das atribuições deverá ser conferida a servidor nomeado para o cargo de provimento efetivo específico de controlador interno, ou servidor de carreira ocupante de cargo diverso, para assumir função de confiança ou cargo comissionado.
5. Quando for oportuna a criação de uma unidade, esta deve efetivar-se mediante Resolução aprovada pelo Plenário da Câmara, que deverá estabelecer entre outros dispositivos, as atribuições e res-

responsabilidades do órgão e de seus integrantes, os cargos criados e a forma de provimento, a carga horária (observados os termos do item 6), devendo ser observadas na sua implementação a legislação vigente, as disponibilidades orçamentárias e financeiras, e os princípios da eficiência, da economicidade e da razoabilidade. A chefia da unidade, quando a unidade for composta por vários servidores, pode ser exercida através de cargo em comissão, preferencialmente, preenchido por servidor efetivo do quadro de pessoal da Câmara, indicado pelo Titular do Poder Legislativo ou pela Mesa Diretora, conforme definido na Resolução.

6. A carga horária do(s) servidor(es) pode ser estabelecida em 10, 20, 30 ou 40 horas semanais, conforme dispuser a Resolução que criar o(s) cargo(s), considerado o volume das atividades a serem executadas, sendo a remuneração fixada mediante lei de iniciativa da Câmara (art. 37, X, da Constituição Federal), em valor proporcional à carga horária efetivamente cumprida.

7. É vedado o exercício das atividades de controle interno através de serviços contratados (terceirização).

8. O controle interno deve atentar para o cumprimento da legislação vigente, com ênfase para a Constituição Federal, a Constituição Estadual, a Lei Orgânica Municipal, a Lei (federal) n. 4.320/1964, a Lei Complementar (federal) n. 101/2000 (LRF), a Lei Complementar (estadual) n. 202/2000 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), o Regimento Interno do Tribunal de Contas (Resolução n. TC-06/2001), a Resolução n. TC-16/94 e alterações posteriores, a Lei (federal) n. 8.666/1993 e a legislação local.

9. São atividades próprias do Controle Interno, entre outras, o acompanhamento e o controle, cabendo-lhe, analisar e avaliar, quanto à legalidade, eficiência, eficácia e economicidade, os registros contábeis, os atos de gestão, entre eles: os processos licitatórios, a execução de contratos, convênios e similares, o controle e guarda de bens patrimoniais da Câmara, o almoxarifado, os atos de pessoal, incluídos os procedimentos de controle de frequência, concessão e pagamento de diárias e vantagens, elaboração das folhas de pagamento dos Vereadores, servidores ativos e inativos (se for o caso), controle de uso, abastecimento e manutenção do(s) veículo(s) oficial(is); uso de telefone fixo e móvel (celular); execução da despesa pública em todas suas fases (empenhamento, liquidação e pagamento); a observância dos limites constitucionais no pagamento dos Vereadores e dos servidores da Câmara; a assinatura do Relatório de Gestão Fiscal, junto com o Presidente da Câmara (art. 54 da LRF), assim como, a fiscalização prevista no art. 59 da LRF; alertar a autoridade administrativa sobre imprecisões e erros de procedimentos, assim como sobre a necessidade de medidas corretivas, a instauração de tomada de contas especial e/ou de processo administrativo; executar as tomadas de contas especiais determinadas pelo Tribunal de Contas do Estado; comunicar ao Tribunal de Contas do Estado irregularidades ou ilegalidades de que tenha conhecimento, acerca das quais não foram adotadas quaisquer providências pela Autoridade Administrativa, sob pena de responsabilidade solidária (art. 74, § 1º, CF, art. 113 da CE e arts. 60 a 64 da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000), observado o art. 5º da Decisão Normativa n. TC-02/2006; fazer a remessa ao Poder Executivo das informações necessárias à consolidação das contas, na forma, prazo e condições estabelecidas pela legislação vigente.

10. A remessa ao Tribunal de Contas do Estado dos Relatórios de Gestão Fiscal, em cumprimento ao estabelecido nos arts. 54 e 55

da Lei Complementar (federal) n. 101/2000 (LRF), faz-se mediante a alimentação de dados via informatizada, no Sistema e-Sfinge, conforme programa disponibilizado pelo Tribunal de Contas. A comunicação de irregularidades ou ilegalidades de que tenha conhecimento deve ser endereçada à Presidência do Tribunal de Contas, observadas as disposições da Decisão Normativa n. TC-02/2006, de 1º/11/2006, bem como, das normas que regulam a instauração e organização de processos de tomada de contas especial, conforme Instrução Normativa n. TC-01/2001, de 1º/10/2001, deste Tribunal. Deve o controle interno ficar atento às normas editadas pelo Tribunal de Contas, quanto aos procedimentos que devem ser adotados tanto em relação às atividades próprias do controle interno como na condição de auxiliar do controle externo.

Quanto às manifestações anteriores deste Tribunal sobre este ponto, releve notar que na consulta autuada sob nº 568635/12, na qual se prolatou o já citado **Acórdão nº 1024/15-Tribunal Pleno**, ficou registrado, na resposta a uma das questões, o seguinte:

Primeiramente, cumpre destacar a obrigatoriedade da instituição de órgão de controle interno em cada um dos Poderes, conforme previsto na Sessão IX da Constituição Federal que trata, 'Da Fiscalização Contábil Financeira e Orçamentária', mais precisamente, nos artigos 70 e 74, além de outros dispositivos legais que também contém esta previsão, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Orgânica desta Corte de Contas.

Ressalta-se que a referida consulta não tratava especificamente da pergunta que se está a responder, por isso não tem força normativa quanto ao que destacado.

Em sentido diverso, outra consulta deste Tribunal de Contas que trata de questão semelhante, autuada sob nº 107966/07, foi respondida pelo **Acórdão nº 921/07-Pleno** nos seguintes termos:

a) Pode a Câmara Municipal implementar em sua estrutura órgão de Controle Interno separado do Controle Interno do Poder Executivo municipal?

Sim.

Não obstante a Constituição Federal fazer menção apenas aos sistemas (chama-se a atenção para esta designação, pois é sempre preferível se falar em sistema ou unidade de controle interno¹⁸, e não órgão) de con-

18 Importante salientar que a escolha entre a utilização de sistema, criação de unidade ou mesmo de apenas um servidor depende, apenas, de escolha administrativa; não existindo meio correto ou incorreto, pois em cada órgão pode haver forma mais adequada de implantação de controle interno.

trole interno do Poder Executivo¹⁹, a LC 101/2.000 expressamente prevê a necessidade de existir controle interno atuante junto ao Poder Legislativo, de modo a proporcionar a fiscalização da gestão fiscal.

Em se preferindo a criação de unidades/sistemas diferenciados em cada Poder, mostra-se essencial que ambos adotem mecanismos eficientes com o fim de se manterem integrados. A atuação de um sistema estanque no Legislativo, em virtude de sua relação com o Executivo, mostrar-se-á completamente inapta a alcançar os resultados práticos desejados.

Como se verifica, na consulta acima o questionamento diverge do que ora se está a tratar. Cuidou-se naquela oportunidade de se analisar a possibilidade da Câmara Municipal possuir órgão de controle interno próprio, separado do controle interno do Poder Executivo. Já nesta consulta, o questionamento é o oposto, se o controle interno do Poder Executivo pode acumular a função de controle interno da Câmara Municipal.

De todo modo, ante o quadro de controvérsia exposto, considerando que na prática, segundo levantamento obtido junto ao Analista de Controle Mario Antonio Cecato realizado neste exercício de 2017, dos 399 municípios paranaenses 217 tem o controle interno de suas Câmaras formatado em conjunto com o Poder Executivo correspondente, conforme antes referido, ressaltando meu entendimento pessoal, entendo que a consulta deve ser respondida pela **possibilidade de que o controle interno do Poder Legislativo esteja a cargo do controle interno do Poder Executivo, nos termos do art. 31 da Constituição Federal de 1988.**

3º QUESTIONAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA:

c) Em não sendo possível a cumulação das atribuições supracitadas e havendo necessidade do controlador (a) interno (a) possuir formação em nível superior, pode, em tese, ser designado (a) servidor (a) efetivo (a) ocupante de cargo de nível médio, desde que seja titular do requisito exigido?

RESPOSTA OFERECIDA PELA INSTRUÇÃO:

f) **Não é possível que servidor efetivo ocupante de cargo de nível médio, mesmo possuindo formação em nível superior, seja designado como controlador interno.** Contudo, em não havendo servidores efetivos de nível superior aptos a exercer a função de controlador interno sem que ocorra violação à segregação de funções, e apenas enquanto não haja tais profissionais nos quadros da entidade, pode ser aceito que um servidor de nível médio com formação superior compatível ocupe excepcionalmente a função de controlador.

19 Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

PROPOSTA DE RESPOSTA: discordo do posicionamento da unidade técnica e corroboro o entendimento do Ministério Público de Contas.

A unidade técnica, em apertada síntese, alega que os servidores ocupantes de cargo de nível médio convivem com atividades de nível intermediário e, assim, não contam com a expertise necessária para atuar no controle interno, mesmo que tenham formação superior.

O Ministério Público de Contas discorda do entendimento da unidade técnica e entende que o servidor que exerce cargo de nível médio, desde que detenha conhecimentos técnicos compatíveis para o desenvolvimento da atividade de controle interno, pode atuar como controlador interno. Informa que a matéria já foi analisada pelo órgão ministerial no Parecer Ministerial nº 2281/10, da lavra da Procuradora Valéria Borba, no processo nº 139233/08, de prestação de contas municipal, cujo excerto transcrevo:

Em sua manifestação, a Diretoria de Contas Municipais, através da Instrução nº 3496/09, ratifica a instrução anterior (n. 2739/09), e mantém o opinativo pela regularidade das contas com ressalva, considerando passível de ressalva a nomeação extemporânea de servidora detentora de cargo efetivo para exercer a função de Controladora Interna. Sobre as questões levantadas argumenta, em suma:

- a) que ser a servidora detentora de cargo de nível médio não permite julgar a sua formação acadêmica, sendo este um questionamento subjetivo;
- b) conforme a jurisprudência, a atribuição de função gratificada a servidor em estágio probatório não é irregular (Acórdão 325/08 – Pleno TCE-PR);
- c) assiste razão em conceder a remuneração correspondente, vez que a servidora é apta a assumir a função.
- d) apesar de ser recomendado que a função de controle interno não seja exercida por servidor em estágio probatório, não há impedimentos em forma expressa na legislação, sendo que, em face da estrutura de pessoal nos Municípios de pequeno porte, este ponto pode ser ressaltado.

Esta Procuradora entende que não há óbices legais à designação da servidora para exercer a função de controle interno, tanto na questão do cargo efetivo de nível médio quanto ao estágio probatório. Bem exemplifica a Diretoria, apontando o entendimento desta Corte na matéria, através do Acórdão n. 325/08. Para tanto, justo que a remuneração por ela percebida seja correspondente. No tocante à suposição de instabilidade gerada pela designação de servidor em estágio probatório para função de controle interno, sendo semelhante à coibição do exercício da função por cargos comissionados, compartilho do entendimento da Diretoria, considerando as dificuldades decorrentes da estrutura de pessoal dos Municípios de pequeno porte.”

Concordo com o membro ministerial e lembro que este Tribunal de Contas já teve a oportunidade de se debruçar sobre esse tema em sede de consulta, entendendo que basta o ocupante da função de controle interno possuir conhecimentos pertinentes a esta área, notoriamente em direito, ciências contábeis, ciências econômicas ou administração pública, não sendo imprescindível que tenha formação superior. Com efeito, em sede de Denúncia, no processo nº 1148/11-Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Nestor Baptista, foi prolatado o Acórdão nº 1148/11-Tribunal Pleno, no qual se abstrai que:

Com efeito, este Tribunal tem se manifestado sobre a necessidade de formação do controlador interno em área atinente à sua atividade, todavia, não estabeleceu a obrigatoriedade de graduação em curso superior nessas áreas, conquanto pareça ser esse o grau de formação mais adequado à responsabilidade do cargo.

Por sua vez, o Acórdão nº 265/2008-Tribunal Pleno, prolatado na Consulta de nº 522556/07, de relatoria do Conselheiro Hermas Eurides Brandão, também tratou a respeito da matéria, exarando orientação no sentido de que o cargo de Controlador Interno deve ser ocupado por servidor dotado do conhecimento necessário à área que está responsável, senão vejamos:

(...) visando justamente coibir a incidência de pressões políticas, a atividade de Controlador Interno deve ser exercida por servidor ocupante de cargo efetivo, porém com tais atribuições em caráter temporário, mas com competências compatíveis à atividade a ser desempenhada, ou seja, o servidor, responsável pelo controle interno, deverá ter conhecimento na área em que estará responsável, qual seja, o CONTROLE INTERNO.

Desta forma, é possível (regular) que servidor efetivo ocupante de cargo de nível médio seja designado como controlador interno, desde que detenha formação/conhecimentos para tanto.

Por todo o exposto, voto no sentido de que as consultas formuladas pelo senhor José Schneiders, Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE MISSAL, e pelo senhor Mário César Marcondes, Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA, sejam conhecidas e respondidas, no mérito, nos seguintes termos:

I) não é possível (regular) que o único advogado que ocupa cargo efetivo na Câmara Municipal exerça cumulativamente as atribuições de seu cargo com as de controlador interno, mesmo com quadro reduzido de servidores e na ausência de outro servidor efetivo, pois haveria a violação do princípio da segregação de funções;

ii) não é possível (regular) que ocupante de cargo em comissão de assessor jurídico da presidência da Câmara de Vereadores elabore pareceres em procedimentos licitatórios para que o único advogado efetivo atue como controlador interno;

iii) o servidor em estágio probatório pode exercer as funções de controlador interno;

iv) é possível (regular) que o controle interno do Poder Legislativo esteja a cargo do controle interno do Poder Executivo, nos termos indicados no *caput* do artigo 31 da Constituição Federal de 1988. É possível (regular), também, que cada Poder tenha seu próprio controle interno, que deverão atuar de forma integrada, nos termos dos artigos 70 e 74 da CRFB/88, bem como dos artigos 54 e 59 da Lei Complementar nº 101/00;

v) é possível (regular) que servidor efetivo ocupante de cargo de nível médio seja designado como controlador interno, desde que detenha conhecimentos / formação para tanto.

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 unanimidade, em conhecer da presente consulta para, no mérito, responder aos questionamentos formulados nos seguintes termos:

I) não é possível (regular) que o único advogado que ocupa cargo efetivo na Câmara Municipal exerça cumulativamente as atribuições de seu cargo com as de controlador interno, mesmo com quadro reduzido de servidores e na ausência de outro servidor efetivo;

II) não é possível (regular) que ocupante de cargo em comissão de assessor jurídico da presidência da Câmara de Vereadores elabore pareceres em procedimentos licitatórios para que o único advogado efetivo atue como controlador interno;

III) o servidor em estágio probatório pode exercer as funções de controlador interno;

IV) é possível (regular) que o controle interno do Poder Legislativo esteja a cargo do controle interno do Poder Executivo, nos termos indicados no *caput* do artigo 31 da Constituição Federal de 1988. É possível (regular), também, que cada Poder tenha seu próprio controle interno, que deverão atuar de forma integrada, nos termos dos artigos 70 e 74 da CRFB/88, bem como dos artigos 54 e 59 da Lei Complementar nº 101/00;

V) é possível (regular) que servidor efetivo ocupante de cargo de nível médio seja designado como controlador interno, desde que detenha conhecimentos / formação para tanto.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO 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, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 19 de outubro de 2017 – Sessão nº 34.

THIAGO BARBOSA CORDEIRO

Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Presidente

LICITAÇÃO

FIXAÇÃO DE PREÇO MÁXIMO - CONSULTA A BANCO DE DADOS - POSSIBILIDADE - NECESSÁRIA A ADEQUAÇÃO À REALIDADE DO MERCADO

PROCESSO Nº : 983475/16
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PINHAIS
INTERESSADO : LUIZ GOULARTE ALVES
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 4624/17 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Conhecimento e resposta. Consulta a banco de dados para formação do preço máximo. Possibilidade. Princípios. Diversificação de fontes. Desnecessidade de regulamentação local. Obrigatoriedade de publicação do orçamento estimativo juntamente com o edital, no Estado do Paraná. Recomendação para que o preço máximo não seja inferior ao valor estimado.

1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Pinhais, senhor Luiz Goularte Alves, sobre a fixação do valor máximo da licitação por outros meios que não os orçamentos apresentados pelos fornecedores.

Aduziu que nos exatos termos dos arts. 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II da Lei 8666/1993, bem como dos arts. 49, III, e 69, III, "b", da Lei Estadual 15.608/2007, é dever da Administração Pública apurar o valor estimado da contratação antes de deflagrar qualquer procedimento licitatório ou de contratação direta.

Relatou dificuldades e indícios de manipulação de valores dos fornecedores a fim de eivar de vícios os critérios de julgamento das propostas apresentadas em certame quando da exposição dos três orçamentos.

Ante à narrativa trazida, indagou o Consulente:

1. O método de formação de preço máximo por meio de banco de dados contempla adequadamente o princípio da economicidade nas contratações públicas?
2. Considerando o contido nos artigos 7º §2º, inc. II e 40,§ 2º., inc. II da Lei 8666/93, bem como dos arts. 49. III, e 69, III, “b” da Lei Estadual 15.608/2007 é lícito a Administração Pública utilização na formação do valor máximo a ser empregado em seus procedimentos de licitação e contratação direta a consulta a banco de preços disponibilizado por empresas especializadas no referido ramo?
3. Em sendo positiva a resposta ao primeiro questionamento, a implementação da referida metodologia depende de autorização por meio de Lei Municipal?
4. Em sendo positiva a resposta ao primeiro questionamento, a implementação da referida metodologia depende de regulamentação por meio de Decreto Municipal?
5. Em sendo negativa a resposta ao primeiro questionamento, qual o método indicado pelo e. Tribunal de Contas do Paraná para formação do valor máximo, que possa ilidir as distorções apresentadas pela composição por meio de orçamentos apresentados pelos fornecedores?
6. Insere-se no poder discricionário do Administrador optar pela publicação do orçamento estimativo, juntamente com o edital, com disponibilização aos interessados, mediante provocação?
7. Considerando a distinção entre “preço máximo de aceitabilidade da proposta” e “valor estimado da contratação” é lícito ao Administrador fixar o preço máximo em patamar inferior ao valor estimado, sempre que atendendo para a exequibilidade da proposta?

Na peça 04 consta a juntada do Parecer Jurídico local concluindo (1)

pela admissibilidade jurídica da utilização de pesquisa detalhada em sistemas de banco de preços, disponibilizado por empresa especializada ou cadastro de órgão público, para formação do valor máximo a ser utilizado nos procedimentos de licitação do Município de Pinhais, desde que alterado o Decreto regulamentar específico, e (2) pela admissibilidade jurídica da não divulgação no Edital de PREGÃO do valor orçado e, se for o caso, do preço máximo, desde que garantida o livre acesso a tal informação nos autos de licitação mediante provocação.

O feito foi distribuído a este Relator em 08 de dezembro de 2016 (peça 07).

Recebida a consulta, os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 161/16 – peça 09) que informou que, salvo alguma falha no sistema de pesquisa, não foi encontrada nenhuma decisão sobre o tema.

A Coordenadoria de Fiscalização Municipal (Instrução 670/17 – peça 10) opinou pela remessa dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, uma vez que é a unidade técnica que possui atribuição de emitir opinativos em matérias atinentes a licitações e contratos.

Revista a tramitação, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos (Instrução 285/17 – peça 12), que constatou a abordagem de duas questões distintas: (1) formas de fixação do preço máximo em licitações em geral e (2) possibilidade de não publicação no edital do valor estimado no Pregão.

Após abordar cada um dos tópicos respondeu os questionamentos da seguinte forma:

1. O método de formação de preço máximo por meio de banco de dados contempla adequadamente o princípio da economicidade nas contratações públicas?
Resposta: A formação de preços máximos por meio de consulta a banco de dados contempla o princípio da economicidade desde que essa não seja a única fonte, devendo a pesquisa ser complementada com outras fontes para fixação do preço de mercado.
2. Considerando o contido nos artigos 7º §2º, inc. II e 40,§ 2º, inc. II da Lei 8666/93, bem como dos arts. 49, III, e 69, III, “b” da Lei Estadual 15.608/2007 é lícito a Administração Pública utilização na formação do valor máximo a ser empregado em seus procedimentos de licitação e contratação direta a consulta a banco de preços disponibilizado por empresas especializadas no referido ramo?
Resposta: É lícita a formação de preço máximo por meio de banco de preços, disponibilizado por empresas especializadas no ramo, desde que não seja a única fonte. A premissa a ser observada pela administração é da consulta a múltiplas fontes para pesquisa e fixação dos preços, isso tanto em licitações quanto em contratações diretas.
3. Em sendo positiva a resposta ao primeiro questionamento, a implementação da referida metodologia depende de autorização por meio de Lei Municipal?
Resposta: A implementação da metodologia que parte da premissa da necessidade de ampliar as bases de consulta não

depende de lei, pois se trata de dar efetividade aos princípios insculpidos na norma geral (busca da proposta mais vantajosa e da economicidade). Contudo, se o município entender por bem disciplinar a norma geral, deverá fazê-lo mediante lei municipal, no exercício da competência suplementar para legislar sobre contratos e licitações, observando a norma geral (art. 118 da Lei 8666/93).

4. Em sendo positiva a resposta ao primeiro questionamento, a implementação da referida metodologia depende de regulamentação por meio de Decreto Municipal?

Resposta: Não. Implementar no âmbito municipal pesquisas de preço de mercado que consultem múltiplas fontes não requer edição de lei ou decreto, pois trata de dar efetividade a norma geral insculpida no art. da Lei 8666/93.

5. Em sendo negativa a resposta ao primeiro questionamento, qual o método indicado pelo e. Tribunal de Contas do Paraná para formação do valor máximo, que possa ilidir as distorções apresentadas pela composição por meio de orçamentos apresentados pelos fornecedores?

Resposta: A regra geral a ser observada para fixação de preço máximo de um bem ou serviço é da diversidade das fontes de consulta. Nessa linha de raciocínio, segundo a Lei 8666/93 e a construção jurisprudencial do Tribunal de Contas da União, cuja corrente interpretativa nos filiamos, a Administração dispõe dos seguintes recursos de consulta de preços: (1) portal de compras governamentais www.comprasgovernamentais.gov.br; (2) editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública, além de contratações anteriores do próprio órgão, concluídos em até 180 dias anteriores a consulta ou em execução; (3) atas de registro de preços da Administração Pública; (4) publicações especializadas; (5) cotações com fornecedores em potencial; e (6) sites especializados, desde que de amplo acesso, fazendo constar a data e horário da consulta.

6. Insere-se no poder discricionário do Administrador optar pela publicação do orçamento estimativo, juntamente com o edital, com disponibilização aos interessados, mediante provocação?

Resposta: Depende da modalidade de licitação eleita. A divulgação do orçamento estimado em planilhas e preços máximos é obrigatória nas modalidades de licitação previstas na Lei 8666/93, nos termos do art. 40, inc. X. Nessas hipóteses não há poder discricionário, o administrador público deve divulgar as informações por força de lei.

No caso do pregão a lei prevê que orçamento em planilhas de quantitativos e preços unitários deve constar dos autos do procedimento (art. 3º, inc. III da Lei 10520/02), sendo facultativo constar do edital.

Nesse cenário, a construção jurisprudencial tem entendido que a decisão de divulgar (ou não) é discricionária da Administração, cabendo ao gestor a análise de conveniência e oportunidade de revelar essas informações, caso a caso. De qualquer forma, do instrumento convocatório deverá constar como os interessados poderão obter as informações constantes dos autos do processo licitatório e os meios para obtê-las.

7. Considerando a distinção entre “preço máximo de aceitabilidade da proposta” e “valor estimado da contratação” é lícito ao Administrador fixar o preço máximo em patamar inferior ao

valor estimado, sempre que atendendo para a exequibilidade da proposta?

Resposta: O “preço máximo” fixado para determinada licitação indica o valor limite tanto para a administração quanto para o particular. Para a administração é a fixação do quanto é possível gastar com a contratação, respeitando o crédito orçamentário e o resultado da pesquisa de preços de mercado efetuado na fase interna. Para o particular representa o valor que se deve observar para formular a proposta comercial, pois caso seja apresentado valor superior ao “preço máximo”, a proposta seria fatalmente desclassificada.

Nesse sentido, fixar o preço máximo em patamar inferior ao valor estimado, quando esses valores forem distintos, poderia descaracterizar o conceito de “valor limite” que encerra o conceito de “preço máximo”, abrindo a possibilidade de discussão na via judicial por violação ao princípio do julgamento objetivo das propostas. Em virtude disso, nas licitações em que seja obrigatória a divulgação do preço máximo, não se recomenda a adoção de valor fictício.

O Ministério Público de Contas (Parecer 5393/17 – peça 13)

convergindo com o opinativo da unidade técnica quanto às questões 1 a 5, entende este órgão ministerial pela possibilidade de utilização de bancos de dados na formação do preço máximo de licitações, na forma delineada pela COFIT, desde que tais dados estejam disponíveis para o público e esta não seja a única fonte de pesquisa, sendo desnecessária a edição de lei ou decreto para a adoção de tal recurso à efetivação da norma geral insculpida na Lei nº 8.666/1993.

Com relação ao questionamento de nº 6 esclarece que a divulgação do orçamento estimado e do preço máximo é obrigatória nas modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/1993, sendo entendida como facultativa pela jurisprudência do TCU no caso da Lei nº 10.520/2002, que disciplina o pregão, em que deverá constar a informação nos autos do procedimento, mas não necessariamente no edital do certame.

Afirmou que a delimitação do preço máximo é providência inafastável em todo e qualquer certame licitatório, qualquer que seja a modalidade por que se processar.

Destacou reputar que a publicação do preço máximo conforma mecanismo de amplo controle, visto que propicia a todo e qualquer interessado verificar a adequação material do valor orçado pela Administração ao mercado. E, porque influi diretamente no procedimento de qualquer licitação

(até mesmo, e sobretudo, do pregão), é imperativo da garantia constitucional do devido processo legal que conste a informação do preço máximo no instrumento convocatório – que, segundo a doutrina tradicional, constitui verdadeira “lei entre as partes”.

Lembrou que não se pretende com a licitação o barateamento, a qualquer custo, do produto final, senão buscar-se a adequação do preço final à realidade mercadológica, obedecidos os critérios de qualidade estatuídos no edital. Desse modo, caso o valor orçado esteja compatível com o preço médio do mercado, naturalmente os lances partirão desse valor, competindo ao fornecedor (que efetivamente detém as condições de avaliar e mensurar o quanto pode relativizar sua mais-valia) reduzir o preço até obter a desejada classificação. Sendo, ao contrário, o preço máximo inferior ao de mercado, provavelmente não acudirão interessados ao certame; e, em sendo superior, incumbe ao controle (interno, externo e social) a devida impugnação.

Assegurou que apesar de se acolher a jurisprudência quanto à faculdade de veiculação dos orçamentos prévios nos certames regidos pela Lei nº 10.520/2002, observe-se que a Lei estadual nº 15.608/2007, que trata das licitações no Paraná, revela a necessidade de divulgação do orçamento, em qualquer situação, inclusive no procedimento do pregão.

Dessa forma, ressaltou que ainda que a norma geral enseje mera faculdade de divulgar o orçamento estimado no edital do pregão, para os procedimentos licitatórios que adotarem esta modalidade no Estado do Paraná, a Lei estadual nº 15.608/2007 estabelece a obrigatoriedade da divulgação de tais dados no edital do certame.

Logo, salientou que por estar o Município de Pinhais sujeito à legislação estadual (conforme salientou na petição vestibular), certo é que todas as informações acerca do orçamento e da fixação de preço máximo devem integrar o edital das licitações que realizar, sob qualquer modalidade, inclusive no caso do pregão.

Por fim, aduziu não ser recomendável a adoção de valores fictícios para o preço máximo.

Com isso, opinou pela resposta à consulta nos termos da instrução, à exceção do quesito 6, cuja resposta, entende-se, poderia ser mais esclarecedora nos seguintes termos:

6. Insere-se no poder discricionário do Administrador optar pela publicação do orçamento estimativo, juntamente com o edital, com disponibilização aos interessados, mediante provocação?

Resposta: Como regra geral, as modalidades de licitação regidas pela Lei nº 8.666/1993, demandam, obrigatoriamente, a divulgação do orçamento estimado em planilhas, nos termos do seu art. 40, § 2º, inciso II. Em sendo utilizada a modalidade pregão, regida pela Lei nº 10.520/2002, os orçamentos estimativos deverão constar dos autos do procedimento (art. 3º, inciso III), os quais são de acesso público, sendo facultativa sua veiculação no edital.

Em qualquer caso, a Constituição do Estado do Paraná impõe a fixação do preço máximo (art. 27, inciso XXI), sendo imprescindível sua publicação no edital, seja como instrumento de planejamento e controle do gasto público, seja como mecanismo do devido processo legal.

Ainda, no caso das licitações sujeitas à Lei estadual nº 15.608/2007, a legislação adota como regra a publicação dos orçamentos prévios em anexo ao instrumento convocatório (art. 69, inciso III, alínea "b"), qualquer que seja a modalidade.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO¹

ADMISSIBILIDADE

A Consulta foi recebida pelo Relator, em razão do preenchimento dos pressupostos legais para sua tramitação.

MÉRITO

Quanto ao mérito, sabemos que a licitação destina-se, em última análise, a garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

Todavia, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que a licitação possui duplo objetivo:

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

Fixação de preço máximo – Consulta a banco de dados – Possibilidade – Necessária a adequação à realidade do mercado

A licitação visa a alcançar duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre ofertantes preordena-se a isto) e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares.²

E penso que é partir dessa premissa que devemos partir quando tratamos do tema aventado nesta consulta, ou seja, a formação do preço máximo com base em ao menos três orçamentos deve ter sempre como propósito o negócio mais vantajoso para a administração.

A modalidade licitatória definida regerá o mercado a ser pesquisado – municipal, estadual, nacional ou, até mesmo, internacional. A pesquisa de preço de mercado ocorre em momento anterior à abertura do certame, já que tem como papel a aferição da existência de recursos suficientes para a cobertura das despesas que serão feitas pelo Poder Público.

Nesse passo há que se sopesar a contemplação de que outras formas também econômicas, além da precitada [três orçamentos] sejam utilizadas como meios para que a administração atinja a sua meta com a contratação mais proficiente.

Logo, podemos, de plano, responder às duas primeiras indagações afirmando que: sim, a consulta a banco de dados atende ao princípio da economicidade, uma vez que através dele a administração buscará a realização do *negócio* que lhe será mais proveitoso.

Ressalte-se que para que a administração selecione a proposta mais conveniente ela pode e *deve* se utilizar de todos os meios legais para tanto, diversificando as fontes de informação, especializadas ou não quando a necessidade assim requerer, a fim de chegar ao valor de baliza para a sua contratação quer seja por licitação ou de forma direta.

Em razão disso, o alerta deixado pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos para que a consulta a banco de dados não seja a única fonte merece prosperar.

2 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. Malheiros: São Paulo, 2006. p.494.

Com relação aos questionamentos regulamentares, itens 3 e 4, trilhando no mesmo sentido da instrução processual, entende-se que é possível que o Município exerça sua competência legislativa suplementar complementar (CF, 24 e 30, II), no âmbito da legislação concorrente, desde que norteado pelo interesse local.

Todavia, a edição de lei para tratar do caso é supérflua, uma vez que a ação de formar o preço máximo por meio de banco de dados atende aos princípios estabelecidos na norma geral de licitações, bem como está de acordo com os princípios que regem a administração pública. Afinal, consagrou-se a máxima lição de Celso Antônio Bandeira de Mello quando afirmou que:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.³

Portanto, a edição de lei para tratar do assunto é desnecessária, mas, para fins de facilitar e dar efetividade aos comandos, possível e mais interessante é a edição de um manual de orientação municipal com o fito de esmiuçar o assunto.

E, ao falar em lei, com mais razão, afasta-se a necessidade da edição de Decreto Municipal para tratar do tema.

A quinta questão, a meu ver, restou prejudicada uma vez que a resposta ao primeiro questionamento foi positiva. Ao impor, neste momento, um método como sendo o indicado por esta Corte de Contas, penso que estaríamos fazendo um pré-julgamento da matéria em processo que não é destinado a este fim.

3 BANDEIRA DE MELLO. Op. cit., p. 903.

O que se reforça como resposta é de que os valores que servirão como baliza para o preço máximo deverão ser adequados em relação à realidade do mercado, bem como a administração deverá ampliar ao máximo as fontes informativas a serem consultadas.

Nesse sentido são cabíveis as fontes destacadas pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, sendo: (1) portal de compras governamentais www.comprasgovernamentais.gov.br; (2) editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública, além de contratações anteriores do próprio órgão, concluídos em até 180 dias anteriores a consulta ou em execução; (3) atas de registro de preços da Administração Pública; (4) publicações especializadas; (5) cotações com fornecedores em potencial; e (6) sites especializados, desde que de amplo acesso, fazendo constar a data e horário da consulta.

Com relação ao sexto questionamento, a lei de licitações não deixou margem para a discricionariedade com relação à publicação do orçamento estimativo juntamente com o edital, embora já tenha havido debate sobre o assunto.

Ao tratar do tema, ensina Marçal Justen Filho:

17.12) Obrigatoriedade da divulgação do orçamento ou preço máximo

A questão da obrigatoriedade da divulgação do orçamento estimado pela Administração foi objeto de intenso debate em face da disciplina estabelecida pela Lei 12.462/2011, que disciplinou o RDC. A matéria parece estar pacificada, no sentido de que a norma legal pode determinar o sigilo do orçamento. Existindo disciplina legal determinando a divulgação de todos os dados pertinentes à licitação, é obrigatório dar ciência aos licitantes sobre o valor do orçamento.⁴

No mesmo sentido, já decidiu o Tribunal de Contas da União:

A ausência de disponibilização do orçamento estimativo aos licitantes viola o comando inserto no art. 40, § 2º, II, da Lei 8.666/1993, bem como o princípio da publicidade, insculpido no *caput* do art. 37 da CF/1988 e no art. 3º da Lei 8.666/1993. Portanto, ao contrário do que entendem as recorrentes, não existe discricionariedade quanto à divulgação do orçamento – ela é obrigatória para a Administração (Acórdão 98/20103, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).⁵

4 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 746.

5 *Idem, ibidem*.

Contudo, bem observou a Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, a obrigatoriedade da publicação orçamento estimativo juntamente com o edital depende da modalidade de licitação escolhida, uma vez que a Lei 10.520/2002, que rege o Pregão, não contemplou tal obrigatoriedade quando da publicação do edital, devendo constar tão-somente do processo licitatório.

Nesse item há divergência na instrução processual, já que o Ministério Público de Contas acrescenta que a Constituição do Estado do Paraná impõe a fixação do preço máximo (art. 27, inciso XXI), sendo imprescindível sua publicação no edital.

Ou seja, em todas as licitações ocorridas no Estado do Paraná, o preço máximo das obras, serviços, compras e alienações a serem contratados deverá estar estabelecido. Tal regramento vai ao encontro do que já expusemos quando tratamos da formação do preço máximo, uma vez que a Administração só poderá iniciar um procedimento licitatório se houver recurso orçamentário para tanto e a determinação do preço máximo é o indicativo de quanto a Administração pode pagar ao contratado.

Porém, nunca é demais lembrar que orçamento estimativo não se confunde com preço máximo, embora aquele possa, eventualmente vir a ser o mesmo que esse.

Pregão para registro de preços: 4 – Preço máximo não se confunde com valor orçado ou de referência

Ainda em relação à representação na qual o Tribunal tomou conhecimento de potenciais irregularidades no Pregão nº 208/2010, realizado pelo Ministério da Saúde – MS, esclareceu o relator que, “‘orçamento’ ou ‘valor orçado’ ou ‘valor de referência’ ou simplesmente ‘valor estimado’ não se confunde com ‘preço máximo’. O valor orçado, a depender de previsão editalícia, pode eventualmente ser definido como o preço máximo a ser praticado em determinada licitação, mas não necessariamente. Num dado certame, por exemplo, o preço máximo poderia ser definido como o valor orçado acrescido de determinado percentual. São conceitos, portanto, absolutamente distintos, que não se confundem”. O orçamento, então, deveria ser fixado em razão de disposições legais. Já a divulgação do valor de referência, e do preço máximo, quando este for fixado, seria diferente. Para as modalidades licitatórias tradicionais, a regra, conforme o relator, é contemplada no art. 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93, ou seja, haveria, necessariamente, a

divulgação do orçamento elaborado, contemplando o preço estimado e, se for o caso, o preço máximo que a Administração se dispõe a pagar, facultando-se, tal divulgação, no caso do pregão, no qual “os orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e preços unitários – e, se for o caso, os preços máximos unitários e global – não constituem elementos obrigatórios do edital, devendo, no entanto, estar inseridos nos autos do respectivo processo licitatório”. Por conseguinte, “cabera aos gestores/pregoeiros, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir tais orçamentos – e os próprios preços máximos, se a opção foi a sua fixação – no edital, informando nesse caso, no próprio ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-los”. Não caberia, portanto, recomendar ao Ministério da Saúde, como sugerido pela unidade técnica que no Pregão Presencial SRP nº 208/2010 o orçamento estimado contivesse “a informação de preço estimado máximo para a contratação, em atenção ao art. 40, X, da Lei 8.666 c/c art. 9º, III, do Decreto 3.931/2001”. Para o relator, a recomendação adequada, e que, inclusive, deveria ser estimulada, seria quanto à divulgação do orçamento estimativo nos pregões a serem realizados, em linha com a jurisprudência do TCU. Após o voto do relator nesse sentido, o Plenário manifestou sua anuência. Precedente citado: Acórdão nº 1178/2008, do Plenário. **Acórdão nº 392/2011-Plenário, TC-033.876/2010-0, rel. Min. José Jorge, 16.02.2011.**⁶

E o Parquet vai além, assegurando que para as licitações sujeitas à Lei estadual nº 15.608/2007, a legislação adota como regra a publicação dos orçamentos prévios em anexo ao instrumento convocatório (art. 69, inciso III, alínea “b”), qualquer que seja a modalidade.

Nesse sentido assiste razão ao Ministério Público de Contas, já que a Lei de Licitações e Contratos Estadual não ressaltou a modalidade Pregão e, em seu art. 69, III, ‘b’, dispôs que o orçamento estimado em planilhas de quantitativos de preços unitários, compatíveis com os de mercado deve contar como anexo do edital.

Por fim, quanto à sétima questão trazida pelo consulente sobre a licitude da fixação do preço máximo em patamar inferior ao valor estimado poderíamos entender que a fixação do preço máximo em valor inferior ao que foi obtido através da pesquisa de preço, em princípio, seria lícito, desde que não fosse um valor irrisório, pois quem participa da licitação detém as condições necessárias para aceitar a proposta sem ser prejudicado e, por outro lado, para a Administração, a contratação seria vantajosa.

6 Fonte: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D309895014D33C228A74779&inline=1> Acesso em: 05/07/2017.

Entretanto, fixar o preço máximo em patamar inferior ao valor estimado pode acabar por judicializar a licitação em razão da possibilidade de caracterização de inexequibilidade do objeto.

Nesse sentido leciona Marçal Justen Filho:

Ressalte-se que o preço máximo fixado pode ser objeto de questionamento por parte dos licitantes, na medida em que se caracterize como inexequível. Fixar preço máximo não é a via para a Administração inviabilizar contratação por preço justo. Quando a Administração apurar certo valor como sendo o máximo admissível e produzir redução que tornar inviável a execução, caracterizar-se-á desvio de poder.

(...)

Enfim, estabelecer um preço irrisório não atende ao interesse coletivo (o chamado "interesse público primário"). Pode ser compatível com o dito "interesse público secundário". Deve-se ter em vista que, pactuando um valor insuficiente para a execução do objeto, a Administração deparar-se-á com problemas infundáveis ao longo da vigência do contrato. Poderá resultar na paralisação da obra, na ausência de cumprimento de padrões técnicos satisfatórios, na utilização de insumos de qualidade inferior e assim por diante.

Em suma, a pactuação de um contrato de valor irrisório e insuficiente é indesejável. Aliás, nem seria necessário insistir nesse tema, eis que a própria Lei 8.666/1993 estabelece regras para proscrever propostas exequíveis. (...) ⁷

Com isso, considerando que no Estado do Paraná todas as licitações devem ter o preço máximo fixado, conforme dispõe a Constituição Estadual, recomenda-se que ele não seja inferior ao valor estimado da contratação, sob pena de possível inexequibilidade do pactuado.

VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Pinhais, senhor Luiz Goularte Alves, sobre a fixação do valor máximo da licitação por outros meios que não os orçamentos apresentados pelos fornecedores, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

⁷ JUSTEN FILHO. *Op. cit.* p. 733.

1. O método de formação de preço máximo por meio de banco de dados contempla adequadamente o princípio da economicidade nas contratações públicas?

2. Considerando o contido nos artigos 7º §2º, inc. II e 40, § 2º., inc. II da Lei 8666/93, bem como dos arts. 49. III, e 69, III, “b” da Lei Estadual 15.608/2007 é lícito a Administração Pública utilização na formação do valor máximo a ser empregado em seus procedimentos de licitação e contratação direta a consulta a banco de preços disponibilizado por empresas especializadas no referido ramo?

Responde-se às duas primeiras indagações afirmando-se que: sim, a consulta a banco de dados atende ao princípio da economicidade, uma vez que através dele a administração buscará a realização do negócio que lhe será mais proveitoso.

Ressalte-se que para que a administração selecione a proposta mais conveniente ela pode e deve se utilizar de todos os meios legais para tanto, diversificando as fontes de informação, especializadas ou não quando a necessidade assim requerer, a fim de chegar ao valor de baliza para a sua contratação quer seja por licitação ou de forma direta.

Acrescente-se que o alerta deixado pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos para que a consulta a banco de dados não seja a única fonte de pesquisa merece prosperar.

Lembrando ainda que no Estado do Paraná todas as licitações devem ter o preço máximo fixado, conforme dispõe a Constituição Estadual.

3. Em sendo positiva a resposta ao primeiro questionamento, a implementação da referida metodologia depende de autorização por meio de Lei Municipal?

4. Em sendo positiva a resposta ao primeiro questionamento, a imple-

mentação da referida metodologia depende de regulamentação por meio de Decreto Municipal?

A edição de lei para tratar do assunto é desnecessária, mas, para fins de facilitar e dar efetividade aos comandos, possível e mais interessante é a edição de um manual de orientação municipal com o fito de esmiuçar o assunto.

E, ao falar em lei, com mais razão, afasta-se a necessidade da edição de Decreto Municipal para tratar do tema.

5. Em sendo negativa a resposta ao primeiro questionamento, qual o método indicado pelo e. Tribunal de Contas do Paraná para formação do valor máximo, que possa ilidir as distorções apresentadas pela composição por meio de orçamentos apresentados pelos fornecedores?

Questão prejudicada, uma vez que a resposta ao primeiro questionamento foi positiva. Ao impor, neste momento, um método como sendo o indicado por esta Corte de Contas, penso que estaríamos fazendo um pré-julgamento da matéria em processo que não é destinado a este fim.

O que se reforça como resposta é de que os valores que servirão como baliza para o preço máximo deverão ser adequados em relação à realidade do mercado, bem como a administração deverá ampliar ao máximo as fontes informativas a serem consultadas.

Nesse sentido são cabíveis as fontes destacadas pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, sendo: (1) portal de compras governamentais www.comprasgovernamentais.gov.br; (2) editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública, além de contratações anteriores do próprio órgão, concluídos em até 180 dias anteriores a consulta ou em execução; (3) atas de registro de preços da Administração Pública; (4) publicações especializadas; (5) cotações com fornecedores em potencial; e (6) sites especializados, desde que de amplo acesso, fazendo constar a data e horário da consulta.

6. Insere-se no poder discricionário do Administrador optar pela publicação do orçamento estimativo, juntamente com o edital, com disponibilização aos interessados, mediante provocação?

A lei de licitações não deixou margem para a discricionariedade com relação à publicação do orçamento estimativo juntamente com o edital, sendo obrigatória a sua publicação nas modalidades de licitação contempladas na Lei 8.666/93.

Assiste razão à intervenção feita pelo Ministério Público de Contas, com relação à lei local, já que a Lei de Licitações e Contratos Estadual não ressaltou a modalidade Pregão e, em seu art. 69, III, 'b', dispôs que o orçamento estimado em planilhas de quantitativos de preços unitários, compatíveis com os de mercado deve contar como anexo do edital.

Assim sendo, no Estado do Paraná, há obrigatoriedade de publicação do orçamento estimativo juntamente com o edital, independentemente da modalidade licitatória escolhida.

7. Considerando a distinção entre “preço máximo de aceitabilidade da proposta” e “valor estimado da contratação” é lícito ao Administrador fixar o preço máximo em patamar inferior ao valor estimado, sempre que atendendo para a exequibilidade da proposta?

Considerando que no Estado do Paraná todas as licitações devem ter o preço máximo fixado, conforme dispõe a Constituição Estadual, recomenda-se que ele não seja inferior ao valor estimado da contratação, sob pena de possível inexecutabilidade do pactuado.

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

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

3 DA DECISÃO

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

I. conhecer a presente Consulta, formulada pelo Prefeito do Município de Pinhais, senhor Luiz Goularte Alves, sobre a fixação do valor máximo da licitação por outros meios que não os orçamentos apresentados pelos fornecedores, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVAN LELIS BONILHA e os Auditores SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e TIAGO ALVAREZ PEDROSO (voto vencedor).

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

E, por unanimidade:

II. No mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1. O método de formação de preço máximo por meio de banco de dados contempla adequadamente o princípio da economicidade nas contratações públicas?

2. Considerando o contido nos artigos 7º §2º, inc. II e 40, § 2º., inc. II da Lei 8666/93, bem como dos arts. 49. III, e 69, III, "b" da Lei Estadual 15.608/2007 é lícito a Administração Pública utilização na formação do valor máximo a ser empregado em seus procedimentos de licitação e contratação direta a consulta a banco de preços disponibilizado por empresas especializadas no referido ramo?

Responde-se às duas primeiras indagações afirmando-se que: sim, a consulta a banco de dados atende ao princípio da economicidade, uma vez que através dele a administração buscará a realização do negócio que lhe será mais proveitoso.

Ressalte-se que para que a administração selecione a proposta mais conveniente ela pode e deve se utilizar de todos os meios legais para tanto, diversificando as fontes de informação, especializadas ou não quando a necessidade assim requerer, a fim de chegar ao valor de baliza para a sua contratação quer seja por licitação ou de forma direta.

Acrescente-se que o alerta deixado pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos para que a consulta a banco de dados não seja a única fonte de pesquisa merece prosperar.

Lembrando ainda que no Estado do Paraná todas as licitações devem ter o preço máximo fixado, conforme dispõe a Constituição Estadual.

3. Em sendo positiva a resposta ao primeiro questionamento, a implementação da referida metodologia depende de autorização por meio de Lei Municipal?

4. Em sendo positiva a resposta ao primeiro questionamento, a implementação da referida metodologia depende de regulamentação por meio de Decreto Municipal?

A edição de lei para tratar do assunto é desnecessária, mas, para fins de facilitar e dar efetividade aos comandos, possível e mais interessante é a edição de um manual de orientação municipal com o fito de esmiuçar o assunto.

E, ao falar em lei, com mais razão, afasta-se a necessidade da edição de Decreto Municipal para tratar do tema.

5. Em sendo negativa a resposta ao primeiro questionamento, qual o método indicado pelo e. Tribunal de Contas do Paraná para formação do valor máximo, que possa ilidir as distorções apresentadas pela composição por meio de orçamentos apresentados pelos fornecedores?

Questão prejudicada, uma vez que a resposta ao primeiro questionamento foi positiva. Ao impor, neste momento, um método como sendo o indicado

por esta Corte de Contas, penso que estaríamos fazendo um pré-julgamento da matéria em processo que não é destinado a este fim.

O que se reforça como resposta é de que os valores que servirão como baliza para o preço máximo deverão ser adequados em relação à realidade do mercado, bem como a administração deverá ampliar ao máximo as fontes informativas a serem consultadas.

Nesse sentido são cabíveis as fontes destacadas pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, sendo: (1) portal de compras governamentais www.comprasgovernamentais.gov.br; (2) editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública, além de contratações anteriores do próprio órgão, concluídos em até 180 dias anteriores a consulta ou em execução; (3) atas de registro de preços da Administração Pública; (4) publicações especializadas; (5) cotações com fornecedores em potencial; e (6) sites especializados, desde que de amplo acesso, fazendo constar a data e horário da consulta.

6. Insere-se no poder discricionário do Administrador optar pela publicação do orçamento estimativo, juntamente com o edital, com disponibilização aos interessados, mediante provocação?

A lei de licitações não deixou margem para a discricionariedade com relação à publicação do orçamento estimativo juntamente com o edital, sendo obrigatória a sua publicação nas modalidades de licitação contempladas na Lei 8.666/93.

Assiste razão à intervenção feita pelo Ministério Público de Contas, com relação à lei local, já que a Lei de Licitações e Contratos Estadual não ressaltou a modalidade Pregão e, em seu art. 69, III, 'b', dispôs que o orçamento estimado em planilhas de quantitativos de preços unitários, compatíveis com os de mercado deve contar como anexo do edital.

Assim sendo, no Estado do Paraná, há obrigatoriedade de publicação do orçamento estimativo juntamente com o edital, independentemente da modalidade licitatória escolhida.

7. Considerando a distinção entre "preço máximo de aceitabilidade da proposta" e "valor estimado da contratação" é lícito ao Administrador fixar o

preço máximo em patamar inferior ao valor estimado, sempre que atendendo para a exequibilidade da proposta?

Considerando que no Estado do Paraná todas as licitações devem ter o preço máximo fixado, conforme dispõe a Constituição Estadual, recomenda-se que ele não seja inferior ao valor estimado da contratação, sob pena de possível inexecutabilidade do pactuado.

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

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVANLELIS BONILHA e os Auditores SERGIO RICARDO VALADARES FONSECA e CLÁUDIO AUGUSTO CANHA.

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

Sala das Sessões, 9 de novembro de 2017 – Sessão nº 36.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente





[LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE]

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS

<p>Emenda Constitucional n. 98, de 6 de dezembro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 11 dez. 2017</p>	<p>Altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, para prever a inclusão, em quadro em extinção da administração pública federal, de servidor público, de integrante da carreira de policial, civil ou militar, e de pessoa que haja mantido relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios ou dos Estados do Amapá ou de Roraima, inclusive suas prefeituras, na fase de instalação dessas unidades federadas, e dá outras providências.</p>
<p>Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 5 out. 2017</p>	<p>Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.</p>

1.2 LEIS COMPLEMENTARES

<p>Lei Complementar n. 160, de 7 de agosto de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 8 ago. 2017</p>	<p>Dispõe sobre convênio que permite aos Estados e ao Distrito Federal deliberar sobre a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal e a reinstauração das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais; e altera a Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014.</p>
--	--

1.3 LEIS ORDINÁRIAS

<p>Lei n. 13.532, de 7 de dezembro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 8 dez. 2017</p>	<p>Altera a redação do art. 1.815 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, para promover ação visando à declaração de indignidade de herdeiro ou legatário.</p>
<p>Lei n. 13.531, de 7 de dezembro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 8 dez. 2017</p>	<p>Dá nova redação ao inciso III do parágrafo único do art. 163 e ao § 6º do art. 180 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal.</p>
<p>Lei n. 13.530, de 7 de dezembro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 8 dez. 2017</p>	<p>Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, a Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, e a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013; e dá outras providências.</p>

<p>Lei n. 13.529, de 4 de dezembro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 5 dez. 2017</p>	<p>Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas; altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada na administração pública, a Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF).</p>
<p>Lei n. 13.509, de 22 de novembro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 23 nov. 2017</p>	<p>Dispõe sobre adoção e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).</p>
<p>Lei n. 13.505, de 8 de novembro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 9 nov. 2017</p>	<p>Acrescenta dispositivos à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre o direito da mulher em situação de violência doméstica e familiar de ter atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado, preferencialmente, por servidores do sexo feminino.</p>
<p>Lei n. 13.498, de 26 de outubro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 27.10.2017</p>	<p>Acrescenta parágrafo único ao art. 16 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para estabelecer que, após os idosos, os professores tenham prioridade para recebimento da restituição do imposto de renda da pessoa física.</p>
<p>Lei n. 13.497, de 26 de outubro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 27 out. 2017</p>	<p>Altera a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o crime de posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito no rol dos crimes hediondos.</p>
<p>Lei n. 13.496, de 24 de outubro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 25 out. 2017</p>	<p>Institui o Programa Especial de Regularização Tributária (Pert) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; e altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972.</p>
<p>Lei n. 13.493, de 17 de outubro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 18 out. 2017</p>	<p>Estabelece o Produto Interno Verde (PIV), em cujo cálculo será considerado o patrimônio ecológico nacional.</p>
<p>Lei n. 13.490, de 10 de outubro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 11 out. 2017</p>	<p>Altera o art. 53 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre doações às universidades.</p>
<p>Lei n. 13.489, de 6 de outubro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 6 out. 2017 - Edição extra</p>	<p>Altera a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994 - Lei dos Cartórios, que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro.</p>
<p>Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 6 out. 2017 - Edição extra</p>	<p>Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral.</p>
<p>Lei n. 13.487, de 6 de outubro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 6 out. 2017 - Edição extra</p>	<p>Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão.</p>

1.4 DECRETOS

Decreto n. 9.223, de 6 de dezembro de 2017 Publicado no D.O.U. de 7 dez. 2017	Institui a Rede Brasil Mulher.
Decreto n. 9.221, de 6 de dezembro de 2017 Publicado no D.O.U. de 7 dez. 2017	Regulamenta a Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, que institui o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.
Decreto n. 9.220, de 4 de dezembro de 2017 Publicado no D.O.U. de 5 dez. 2017	Altera o Decreto nº 9.056, de 24 de maio de 2017, que regulamenta a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, e dispõe sobre a competência para a apresentação da proposta de intralimite anual de concessão de garantias da União a operações de crédito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Decreto n. 9.217, de 4 de dezembro de 2017 Publicado no D.O.U. de 5 dez. 2017	Dispõe sobre a composição, o funcionamento e a competência do Conselho de Participação no Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e autoriza a União a proceder à integralização de cotas em fundo administrado pela Caixa Econômica Federal.
Decreto n. 9.192, de 6 de novembro de 2017 Publicado no D.O.U. de 7 nov. 2017	Regulamenta a Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, para dispor sobre a licitação de concessões de distribuição e de transmissão associadas à transferência de controle de pessoa jurídica prestadora de serviço público de energia elétrica, e dá outras providências.
Decreto n. 9.190, de 1º de novembro de 2017 Publicado no D.O.U. de 3 nov. 2017	Regulamenta o disposto no art. 20 da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 <i>[que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências]</i> .
Decreto n. 9.189, de 1º de novembro de 2017 Publicado no D.O.U. de 3 nov. 2017	Altera o Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012, que estabelece, no âmbito do Poder Executivo federal, limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens.
Decreto n. 9.181, de 26 de outubro de 2017 Publicado no D.O.U. de 27 out. 2017	Altera do Decreto nº 9.109, de 27 de julho de 2017, que regulamenta a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal.
Decreto n. 9.179, de 23 de outubro de 2017 Publicado no D.O.U. de 24 out. 2017	Altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, para dispor sobre conversão de multas.
Decreto n. 9.178, de 23 de outubro de 2017 Publicado no D.O.U. de 24 out. 2017	Altera o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, que regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP.
Decreto n. 9.177, de 23 de outubro de 2017 Publicado no D.O.U. de 24 out. 2017	Regulamenta o art. 33 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e complementa os art. 16 e art. 17 do Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010 e dá outras providências.
Decreto n. 9.175, de 18 de outubro de 2017 Publicado no D.O.U. de 19 out. 2017	Regulamenta a Lei nº 9.434, de 4 de fevereiro de 1997, para tratar da disposição de órgãos, tecidos, células e partes do corpo humano para fins de transplante e tratamento.

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1 LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar n. 205, de 7 de dezembro de 2017 Publicada no D.O.E. de 8 dez. 2017	Dispõe sobre os serviços de distribuição de gás canalizado no Estado do Paraná, de que trata o art. 9º da Constituição Estadual e providências pertinentes.
Lei Complementar n. 204, de 24 de outubro de 2017 Publicada no D.O.E. de 25 out. 2017	Extingue o Fundo Especial de Modernização da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e adota outras providências.
Lei Complementar n. 203, de 18 de outubro de 2017 Publicada no D.O.E. de 18 out. 2017	Acresce e revoga os dispositivos que especifica, na Lei nº 14.234, de 26 de novembro de 2003, que criou o Fundo Especial da Procuradoria-Geral do Estado.

2.2 LEIS ORDINÁRIAS

Lei n. 19.261, de 7 de dezembro de 2017 Publicada no D.O.E. de 8 dez. 2017	Cria o Programa Estadual de Resíduos Sólidos Paraná Resíduos para atendimento às diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Estado do Paraná e dá outras providências.
Lei n. 19.260, de 5 de dezembro de 2017 Publicada no D.O.E. de 6 dez. 2017	Dispõe sobre medidas de coleta e de reciclagem de óleos de origem vegetal e animal de uso culinário e seus resíduos em todo o Estado do Paraná.
Lei n. 19.252, de 5 de dezembro de 2017 Publicada no D.O.E. de 5 dez. 2017	Dispõe sobre a Política Estadual da Pessoa Idosa, conforme especifica.
Lei n. 19.251, de 28 de novembro de 2017 Publicada no D.O.E. de 29 nov. 2017	Altera, conforme especifica, a Lei nº 18.661, de 22 de dezembro de 2015, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2016 a 2019.
Lei n. 19.230, de 21 de novembro de 2017 Publicada no D.O.E. de 22 nov. 2017	Altera, conforme especifica, a Lei nº 18.661, de 22 de dezembro de 2015, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2016 a 2019.
Lei n. 19.217, de 1º de novembro de 2017 Publicada no D.O.E. de 9 nov. 2017	Dispõe sobre a obrigatoriedade por parte dos hospitais públicos e privados, do registro e da comunicação imediata de recém-nascidos com Deficiência Intelectual e Múltipla às instituições, entidades e associações especializadas que desenvolvem atividades com pessoas com deficiência.
Lei n. 19.216, de 1º de novembro de 2017 Publicada no D.O.E. de 6 nov. 2017	Reconhece a Associação de Municípios do Paraná e as associações regionais de municípios do Paraná como entidades representativas dos municípios do Estado.
Lei n. 19.206, de 31 de outubro de 2017 Publicada no D.O.E. de 1º nov. 2017	Dispõe sobre as transferências voluntárias realizadas por meio de convênio entre a Administração Pública Estadual e os municípios.
Lei n. 19.196, de 26 de outubro de 2017 Publicada no D.O.E. de 27 out. 2017	Dispõe sobre a isenção do pagamento de valores a título de inscrição em concursos públicos, no âmbito do Estado do Paraná, para os eleitores convocados e nomeados, que tenham prestado serviço eleitoral.

<p>Lei n. 19.188, de 26 de outubro de 2017 Publicada no D.O.E. de 27 out. 2017</p>	<p>Dá nova redação ao § 2º do art. 1º da Lei nº 15.608, de 16 de agosto de 2007, que estabelece normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná, e adota outras providências.</p>
<p>Lei n. 19.182, de 26 de outubro de 2017 Publicada no D.O.E. de 27 out. 2017</p>	<p>Regulamenta o art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional Federal nº 94, de 15 de dezembro de 2016, e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 19.158, de 10 de outubro de 2017 Publicada no D.O.E. de 11 out. 2017</p>	<p>Autoriza o Poder Executivo a celebrar termos aditivos aos contratos firmados com a União com base na Lei Federal nº 9.496, de 11 de setembro de 1997 [que estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal] e na Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001 [que estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências], para adoção das condições estabelecidas pelas Leis Complementares Federais nº 148, de 25 de novembro de 2014 [que altera a Lei Complementar nº 101/2000...] e nº 156, de 28 de dezembro de 2016 [que estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal...].</p>

2.3 DECRETOS

<p>Decreto n. 8.332, de 24 de novembro de 2017 Publicado no D.O.E. de 27 nov. 2017</p>	<p>Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano da elaboração dos Convênios Estaduais com os Municípios do Estado em relação as transferências voluntárias de recursos.</p>
<p>Decreto n. 8.285, de 21 de novembro de 2017 Publicado no D.O.E. de 22 nov. 2017</p>	<p>Regulamenta o processo de controle e recolhimento de contribuições previdenciárias.</p>
<p>Decreto n. 8.284, de 21 de novembro de 2017 Publicado no D.O.E. de 22 nov. 2017</p>	<p>Regulamenta o Programa de Desenvolvimento Sustentável das Cidades da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano – SEDU e aprova seu Regulamento Executivo Geral.</p>
<p>Decreto n. 8.249, de 17 de novembro de 2017 Publicado no D.O.E. de 20 nov. 2017 REPUBLICADO no D.O.E. de 21 nov. 2017</p>	<p>Dispõe sobre o cadastramento de entidades paraenses, sem fins lucrativos, no Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado do Paraná.</p>
<p>Decreto n. 8.178, de 9 de novembro de 2017 Publicado no D.O.E. de 10 nov. 2017</p>	<p>Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 [que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC...], no âmbito do Poder Executivo do Estado.</p>
<p>Decreto n. 8.176, de 6 de novembro de 2017 Publicado no D.O.E. de 7 nov. 2017</p>	<p>Revoga o Decreto nº 1.521, de 25 de maio de 2015 [que autoriza as Instituições Estaduais de Ensino Superior - IEES a proceder concurso público para as Carreiras do Magistério Público do Ensino Superior e Técnica Universitária e contratar temporariamente servidores em vagas anuídas pelas SEAP/SETI].</p>

Decreto n. 8.172, de 1º de novembro de 2017 Publicado no D.O.E. de 6 nov. 2017	Altera o Decreto nº 8.419, de 25 de junho de 2013, que regulamenta a Lei nº 17.449, de 27 de dezembro de 2012 [que trata do <i>Benefício Assistencial por Invalidez aos servidores públicos civis e militares que tenham sido aposentados por invalidez – SEAP</i>].
Decreto n. 8.055, de 18 de outubro de 2017 Publicado no D.O.E. de 19 out. 2017	Promove alterações no Decreto nº 2.573/2015, que regulamenta no âmbito do Programa Família Paranaense, o projeto Renda Família Paranaense – Agricultor Familiar.

3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 INSTRUÇÕES NORMATIVAS

Instrução Normativa n. 134, de 4 de dezembro de 2017 Publicada no D.E.T.C. de 8 nov. 2017	Altera a Instrução Normativa nº 51, de 16 de dezembro de 2010, que trata do uso do serviço de Comunicação Unificada, e dá outras providências.
Instrução Normativa n. 133, de 6 de novembro de 2017 Publicada no D.E.T.C. de 20 nov. 2017	Dispõe sobre as normas/regras de utilização de dispositivos móveis no Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em conformidade com a Política de Segurança da Informação e Comunicação.

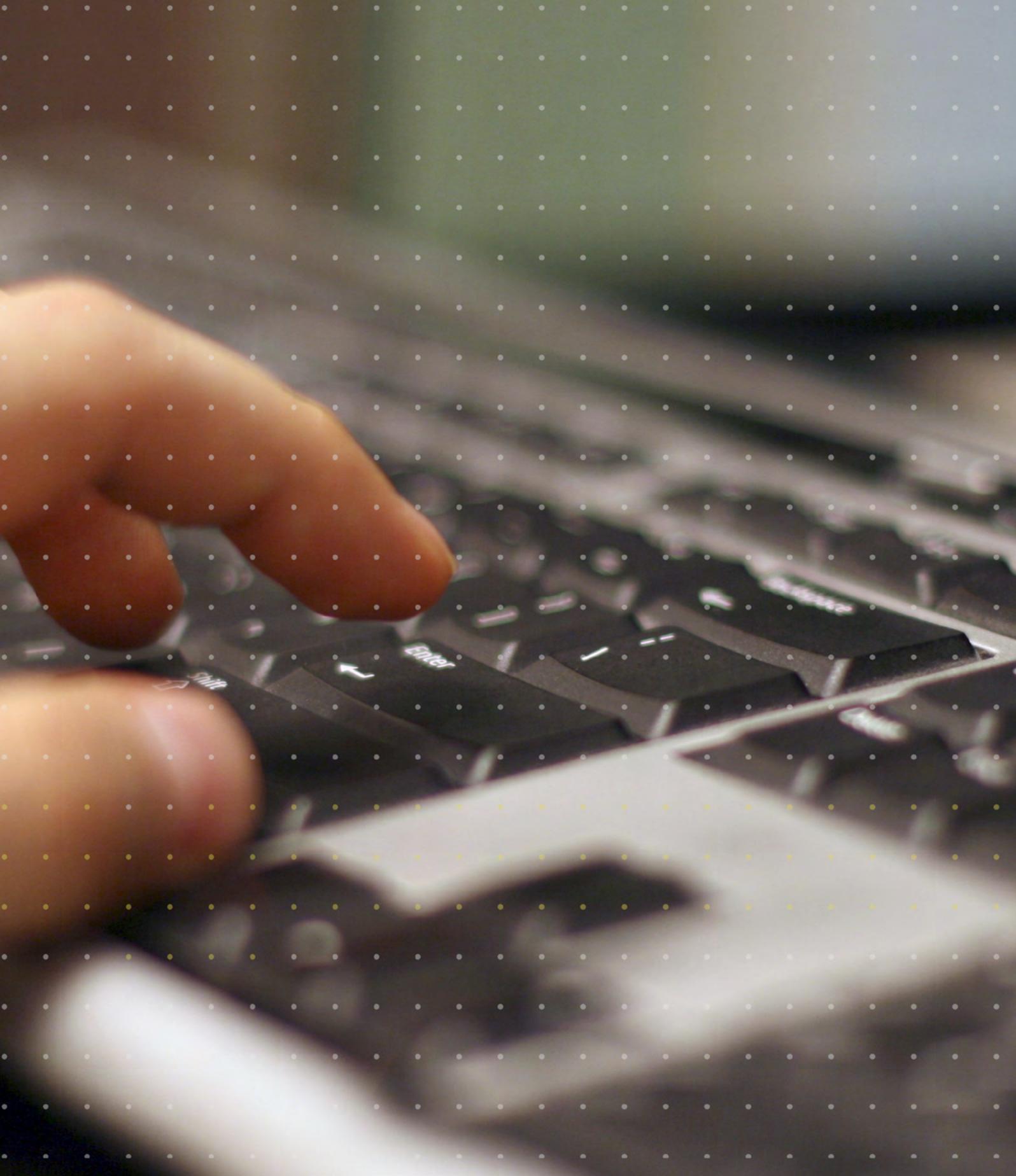
3.2 INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

Instrução de Serviço n. 115, de 26 de outubro de 2017 Publicada no D.E.T.C. de 31 out. 2017	Dispõe sobre a tramitação de requerimentos externos, protocolados por pessoas jurídicas, públicas ou privadas, ou pessoas físicas, e dá outras providências.
--	--

3.3 PORTARIAS (selecionadas)

Portaria n. 646, de 5 de outubro de 2017 Publicada no D.E.T.C. de 9 out. 2017	Altera a Portaria nº 137/2017, redistribuindo os segmentos da Administração Pública Estadual a serem fiscalizados pelas Inspetorias de Controle Externo no quadriênio 2015/2018, na forma do Anexo I desta Portaria.
--	--





[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 atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A premissa básica de sua linha editorial é a busca pelo texto crítico, apartidário e pluralista.

Os artigos apresentados para publicação na Revista devem contribuir para incrementar a experiência dos leitores e dos jurisdicionados do TCE-PR, bem como aumentar o conhecimento sobre o funcionamento da administração pública e melhorar o entendimento face aos crescentes desafios que ela apresenta.

Para isso, podem atender a esses objetivos de quatro maneiras distintas:

- a) oferecendo novas ideias e abordagens de administração pública;
- b) relatando as melhores práticas utilizadas em diferentes entidades;
- c) analisando situações inovadoras de casos práticos da administração pública;
- d) comunicando pesquisas recentes de vanguarda em administração pública.

Abrangência e profundidade devem ser buscadas simultaneamente.

O artigo não deverá ser um produto perecível, sem valor futuro. Suas ideias e seus conceitos devem ser sólidos o suficiente para resistirem durante longo período de tempo.

2 APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCE-PR

Os artigos serão submetidos à análise do Conselho Editorial do TCE-PR, a quem compete:

- proceder à revisão dos artigos encaminhados quanto à relevância do tema, propriedade em face da linha editorial, estilo e conteúdo científico.
- a avaliação das matérias submetidas a sua apreciação, de conformidade com as normas e o programa editorial;
- o controle de qualidade do material editado;
- a compilação, editoração e edição de publicações.

Nenhum trabalho será publicado sem que seja previamente aprovado pelo Conselho Editorial.

Os trabalhos com indicação à reformulação serão encaminhados ao autor ou organizador, acompanhados da orientação circunstanciada quanto aos pontos a serem revistos. Satisfeitas as exigências, os trabalhos com indicação à reformulação serão novamente submetidos ao Conselho.

3 NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

1 – Os originais serão submetidos à aprovação de especialistas nos temas tratados.

2 – Os originais serão encaminhados aos avaliadores no menor tempo possível. O processo de seleção de artigos envolve avaliação do Conselho Editorial,

que deverá selecionar os títulos a serem publicados. No sumário, a sequência de títulos de artigos obedecerá à ordem alfabética de sobrenomes de autores.

3 – Autor(es): Pessoa(s) física(s) responsável(eis) pela criação do conteúdo intelectual ou artístico de um documento. Não confundir com colaboradores.

3.1 – Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores e declaração de cada um autorizando a publicação.

4 – A revista se reserva o direito de efetuar nos originais alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores. As provas finais não serão enviadas aos autores.

5 – As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade.

6 – Nos artigos observar as seguintes recomendações:

Tamanho: a extensão máxima do material enviado será a seguinte: artigos, 20 laudas; resenhas, 5 laudas; relatos de experiências, 10 laudas. As laudas deverão ser apresentadas em tamanho A-4, fonte Arial (tamanho 12) e espaçamento entre linhas de 1,5.

Título do trabalho: o título deve ser breve e suficientemente específico e descritivo.

Resumo em português: deve ser elaborado um resumo indicativo com os principais pontos do documento com, no máximo, 200 palavras.

Agradecimentos: agradecimentos a auxílios recebidos para a elaboração do trabalho deverão ser mencionados no final do artigo.

Notas: notas contidas no artigo devem ser indicadas com um número imediatamente depois da frase a que dizem respeito. As notas deverão vir no rodapé da página correspondente, em fonte Arial (tamanho 10).

Referências: NBR 6023/2002. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto são da responsabilidade do autor. Informação oriunda de comunicação pessoal, trabalhos em andamento e os não publicados não devem ser incluídos na lista de referências, mas indicados em nota de rodapé da página onde forem citados.

Recomendações: recomenda-se que se observem as normas da ABNT referentes à apresentação de artigos em publicações periódicas: impressa (NBR 6022/2003), elaboração de referências (NBR 6023/2002), apresentação de citações em documentos (NBR 10.520/2002), norma para datar (NBR 5892/1989) e numeração progressiva das seções de um documento (6024/2003).

WWW.TCE.PR.GOV.BR

REVISTA DIGITAL DO TCEPR OUT/NOV/DEZ 2017

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

NÚMERO 19

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

