



REVISTA DIGITAL DO TCEPR

www.tce.pr.gov.br

DOCTRINA

Desafios de gerir o poder judiciário na era moderna

Controle de constitucionalidade e revisão política de decisões judiciais

Gestão de pessoas na administração pública: sistema de carreira de municípios paranaenses

Ouvidoria, instrumento para gestão democrática na Prefeitura de Campo Largo/PR

Construindo a relação entre Planejamento Orçamentário e Plano Diretor

Termo de Ajustamento de Gestão: um reflexo da evolução dos modelos de administração pública

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
NÚMERO 24

ABR./JUN. 2019

REVISTA DIGITAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Trimestral

Resumo em português

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

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

CDU 336.126.55(816.5)(05)

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

Conselho Editorial:

FERNANDO DO REGO BARROS FILHO
CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN
ADRIANE CURTI
CLAUDIO HENRIQUE DE CASTRO
GUSTAVO LUIZ VON BAHTEN
MARCELO EVANDRO JOHNSON
SAULO LINDOFER PIVETA

Presidente
Secretária

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 (carolig@tce.pr.gov.br)
Tel. (41) 3054-7555

[SUMÁRIO

EDITORIAL	12
DOCTRINA	15
Desafios de gerir o poder judiciário na era moderna	16
PEREIRA, Adalberto Jorge Xisto	
Controle de constitucionalidade e revisão política de decisões judiciais	24
PEREIRA, Ana Lucia Pretto	
Gestão de pessoas na administração pública: sistema de carreira de municípios paranaenses	42
MEDEIROS, Juceli Fátima de Lara	
SHARDOSIN, Fernando Zatt	
Ouidoria, instrumento para gestão democrática na Prefeitura de Campo Largo/PR	66
OLIVEIRA, Maria Cecília Marins de	
BÜLOW, Marilei A. S.	
CORDEIRO, Marlon	
Construindo a relação entre Planejamento Orçamentário e Plano Diretor	98
BUBA, Amanda Munhoz	
Termo de Ajustamento de Gestão: um reflexo da evolução dos modelos de administração pública	120
ZAMBONINI, Leonardo Evangelista de Souza	
JURISPRUDÊNCIA	143
PREJULGADO	144

Prazo prescricional	145
Âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – Analogia com as normas do Direito Público – Prazo quinquenal (TCE-PR, Proc. nº 541093/17, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 17/04/2019, DETC 30/04/2019)	
INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE	156
Verbas transitórias	157
Forma de incorporação aos proventos de aposentadoria (TCE-PR, Proc. nº 47720/17, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 21/11/2018, DETC 28/11/2018)	
Adicional por tempo de serviço	171
Incidência sobre o regime diferenciado de trabalho (TCE-PR, Proc. nº 654935/16, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 27/02/2019, DETC 11/03/2019)	
RETIFICAÇÃO DE TESE	182
Presidente de Câmara Municipal	182
Verba de representação – Violação ao art. 39, § 4º da CF/88 – Possibilidade da instituição de subsídio diferenciado aos membros da mesa diretiva (TCE-PR, Proc. nº 273030/09, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 27/02/2019, DETC 14/03/2019)	
ACÓRDÃOS	200
Acumulação de vencimentos	200
Subsídio de prefeito – Provento de aposentadoria – Legalidade - CF/88, art. 37, XI – Teto constitucional individualizado	

(TCE-PR, Proc. nº 352550/17, Rel. Conselheiro FÁBIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/03/2019, DETC 21/03/2019)

Ano eleitoral215

Despesas com pessoal – Progressão funcional – Nomeação de comissionados – Inexistência de óbice legal – Vedação à implantação de gratificação funcional nos 180 dias que antecedem o pleito – Art. 73, inciso VIII, da Lei Federal nº 9.504/97

(TCE-PR, Proc. nº 350634/16 Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 08/05/2019, DETC 15/05/2019)

Aposentadoria229

Servidor Ocupante de Sucessivos Cargos Públicos – Requisitos para inativação – Considerada a data de posse mais remota entre períodos ininterruptos

(TCE-PR, Proc. nº 154662/18, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 15/05/20189, DETC 27/05/2019)

Atendimento médico municipal.....242

Município com gestão estadual de recursos do SUS – Incentivo à qualificação de especialidades hospitalares – Análise caso a caso – Ciência e inclusão do tema para acompanhamento

(TCE-PR, Proc. nº 724828/16, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 15/05/2019, DETC 22/05/2019)

Câmara municipal254

Modalidade licitatória adequada à aquisição de imóvel – Assunto previamente tratado no acórdão nº 206/17-STP

(TCE-PR, Proc. nº 509223/18, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 22/05/2019, DETC 27/05/2019)

Celebração de convênio265

Entidade privada sem fins lucrativos – Construção de unidade hospitalar – Terreno de terceiro – Impraticabilidade – Resolução nº 28/11-TCE-PR, art. 10, § 1º – Violação ao Princípio da Eficiência

(TCE-PR, Proc. nº 93998/18, Rel. Conselheiro NESTOR BAPTISTA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 12/12/2018, DETC 08/01/2019)

Conselho de Direitos do Idoso.....282

Possibilidade de direcionamento de recursos para projetos previamente aprovados – Obrigatória a justificativa pormenorizada para dispensa de chamamento público

(TCE-PR, Proc. nº 703557/17, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 24/04/2019, DETC 07/05/2019)

Consórcio público300

Gerenciamento de taxas – Licenciamento ambiental – Conta bancária única – Possibilidade – Previsão no Protocolo de Intenções

(TCE-PR, Proc. nº 354958/16, Rel. Conselheiro FÁBIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 05/12/2018, DETC 13/12/2018)

Cooperativas de crédito307

Movimentação de recursos municipais – Admissibilidade – Regramento pela Lei Complementar nº 161/18 e pela Resolução nº 4659/18 do Conselho Monetário Nacional

(TCE-PR, Proc. nº 417922/18, Rel. Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 08/05/2019, DETC 16/05/2019)

Crédito adicional suplementar.....314

Excesso de arrecadação – Superávit – Indicação correta da fonte de recursos - Prévia autorização legislativa

(TCE-PR, Proc. nº 600231/16, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 27/02/2019, DETC 08/03/2019)

Decreto Federal nº 9.412/2018326

Limites financeiros das modalidades licitatórias – Valores fixados aplicam-se a toda administração pública municipal e estadual

(TCE-PR, Proc. nº 523366/18, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 08/05/2019, DETC 16/05/2019)

Despesa com combustível.....333

Servidor municipal – Deslocamento a trabalho – Indenização com base de cálculo pré-definida – Necessária a prévia autorização em lei municipal – Preferência ao uso da frota oficial

(TCE-PR, Proc. nº 137705/17, Rel. Conselheiro NESTOR BAPTISTA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 28/11/2018, DETC 16/12/2018)

Despesas com pessoal.....341

Ultrapassagem dos percentuais estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Adoção das medidas previstas no art. 23 da referida Lei – Admissível a revisão geral anual da remuneração dos servidores

(TCE-PR, Proc. nº 434754/18, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 15/05/2019, DETC 27/05/2019)

Doação de ração.....355

Poder Público – Entidades de proteção animal – Interesse público justificado – Admissibilidade – Indispensável o tratamento isonômico às instituições beneficiadas

(TCE-PR, Proc. nº 537855/18, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 30/01/2019, DETC 06/02/2019)

Educação básica363

Plano de carreira – Permitida a criação de quadro específico para auxiliar

de serviços gerais e auxiliar administrativo – Carreira de magistério é restrita aos profissionais da área

(TCE-PR, Proc. nº 631432/17, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 08/05/2019, DETC 16/05/2019)

Empresa estatal.....375

Indispensável a aplicação do Prejulgado nº 25 - TCE-PR – Regime jurídico da CLT subordinado aos princípios da administração pública – Recolhimento obrigatório do FGTS – Admissível acordos e convenções coletivas mediante condicionantes legais – Impraticável o estabelecimento de banco de horas

(TCE-PR, Proc. nº 76570/18, Rel. Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 06/02/2019, DETC 08/03/2019)

Gratificação.....401

Chefe de departamento – Inadmissível a extensão da gratificação aos ocupantes de cargos diversos

(TCE-PR, Proc. nº 844300/16, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 08/05/20189, DETC 15/05/2019)

Licença especial remuneratória408

Aposentadoria – Ausência de previsão legal – Aplicação do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Poder Executivo do Estado do Paraná – Ilegalidade – CF 88, art. 37, X

(TCE-PR, Proc. nº 98550/18, Rel. Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 05/12/2018, DETC 17/12/2019)

Licitação413

Formação de preço – Uso do aplicativo "Menor preço - Nota Paraná" – Possibilidade – Indispensável a adoção de outros referenciais

(TCE-PR, Proc. nº 107288/18, Rel. Conselheiro FÁBIO DE SOUZA AMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 27/03/2019, DETC 04/04/2018)

Licitação de obras e serviços de engenharia417

Admissível a dispensa da qualificação técnico-operacional em objetos de menor complexidade – Imprescindível o registro dos atestados de qualificação técnico-profissional em obras de engenharia

(TCE-PR, Proc. nº 386861/17, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 03/04/2019, DETC 10/04/2019)

Mandato eletivo432

Servidor público – Opção pelos vencimentos provenientes da acumulação de dois cargos efetivos – Possibilidade – Imprescindível a manutenção da contribuição previdenciário ao RPPS

(TCE-PR, Proc. nº 986245/16, Rel. Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/03/2019, DETC 21/03/2019)

Nomeação decorrente de concurso público	442
Período eleitoral – Possibilidade	
(TCE-PR, Proc. nº 658903/18, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 22/05/2019, DETC 27/05/2019)	
Poder Judiciário Estadual.....	447
Cessão de estagiários pelos municípios – Inviabilidade – Lei nº 11.788, art. 9º, VI	
(TCE-PR, Proc. nº 649498/17, Rel. Conselheiro NESTOR BAPTISTA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 28/11/2018, DETC 03/12/2018)	
Políticas públicas de turismo	452
Filiação do município às instâncias de governança regional – Autorização em lei específica – Previsão na legislação orçamentária - Regramento pela Resolução 28/2011-TCE-PR	
(TCE-PR, Proc. nº 416094/17, Rel. Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 24/04/2019, DETC 07/05/2019)	
Recursos municipais	458
Possibilidade de depósito de disponibilidade de caixa e de movimentações financeiras em cooperativas de crédito – Prioridade às instituições financeiras oficiais – Regramento pelo Conselho Monetário Nacional	
(TCE-PR, Proc. nº 629741/18, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 15/05/2019, DETC 27/05/2019)	
LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE.....	471
LINKS DE INTERESSE	499
REVISTA DIGITAL DO TCE-PR - ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO	503

[EDITORIAL

Nesta nova jornada na Presidência do egrégio Tribunal de Contas do Paraná reassumimos o compromisso com a permanente capacitação de nosso quadro funcional, de nossos jurisdicionados e da sociedade paranaense em geral.

Nossa preocupação com o constante treinamento traduz-se nos expressivos resultados já atingidos pela Escola de Gestão Pública do TCE/PR, instituída em nossa segunda gestão à frente desta Casa (biênio 2007/2008) e por meio da qual já foram realizadas mais de 250 mil capacitações, com alunos oriundos dos 26 Estados da Federação e do Distrito Federal.

A equipe técnica do Tribunal de Contas é por certo um dos quadros funcionais mais qualificados de nosso Estado e, durante nosso mandato, será perseverante na participação ativa de treinamentos em todas as regiões do Paraná, potencializando o efeito pedagógico da Corte.

Neste contexto, a Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná assume papel fundamental, posto que é uma ferramenta essencial à disseminação de conhecimentos e de fortalecimento das melhores práticas de gestão pública.



Agradeço ao Excelentíssimo Senhor Desembargador Adalberto Jorge Xisto Pereira, atual Presidente do egrégio Tribunal de Justiça do Paraná, autor de valoroso artigo publicado nesta edição, em nome de quem cumprimento a todos os acadêmicos, profissionais e técnicos que dedicaram seu tempo e empenharam esforços em contribuir com a revista, encaminhando trabalhos de elevada qualidade técnica e que certamente contribuirão para o aperfeiçoamento de nossos leitores.

Como restará comprovada na leitura desta publicação, a Revista do TCE/PR chega a seu 49º ano sempre renovada, dinâmica, com vigor e em compasso com as mais recentes tendências da Administração Pública e do Controle Externo.

Boa leitura a todos.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Presidente





[DOUTRINA]

DESAFIOS DE GERIR O PODER JUDICIÁRIO NA ERA MODERNA

PEREIRA, Adalberto Jorge Xisto

Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná

Presidir um dos maiores Tribunais de Justiça do país, acima de uma grande honra, consiste em enorme desafio, uma vez que, assim como ocorre nas demais áreas da administração pública, os recursos não são suficientes para o atendimento de todas as demandas.

Os números do Poder Judiciário paranaense falam por si, pois são mais de 160 (cento e sessenta) comarcas; cerca de 225 (duzentas e vinte e cinco) sedes; quase mil magistrados; e milhares de servidores e prestadores de serviço terceirizados, estagiários, conciliadores, juízes leigos, empregados de serventias judiciais ainda sob delegação privada, que totalizam cerca de vinte mil pessoas diretamente ligadas ao Poder Judiciário.

Soma-se a isso a iminente necessidade de estatização de serventias judiciais hoje delegadas a particulares e que demandará a absorção de trabalho por parte dos servidores e juízes do Tribunal de Justiça, além de dispêndio de recursos materiais e humanos em grande monta para tanto – *o Supremo Tribunal Federal considerou que as delegações feitas após o advento da Constituição Federal de 1988 são inconstitucionais, seja qual for a forma de provimento.*



Por essa razão, algumas medidas foram determinadas pela atual gestão a fim de otimizar a utilização dos recursos públicos, sempre em busca de se dar concretude ao princípio da eficiência administrativa, nos termos do artigo 37, *caput*, da Constituição da República, com priorização da gestão de riscos e utilização de novas tecnologias.

1 GESTÃO DE RISCOS

Ainda antes da assunção da Presidência do Tribunal de Justiça do Paraná, em reuniões preparatórias com os diretores da época e que continuariam na atual gestão, a Direção do Departamento do Patrimônio apresentou os resultados advindos do projeto de “Implantação de Metodologia de Gerenciamento de Riscos no Processos do Departamento do Patrimônio”, cujo início se deu em outubro de 2017.

Compete ao Departamento do Patrimônio a realização das compras e licitações para todo o Estado, o que demonstra a importância de se conhecer a fundo os processos de trabalho desse setor, o que também possibilita a identificação de possíveis falhas, diminuindo-se, assim, os riscos envolvidos nesse processo.

Vale ressaltar que anualmente são realizadas mais de 250 (duzentas e cinquenta) licitações, além de outras contratações decorrentes de dispensas ou inexigibilidades de licitação, de modo que a profissionalização proporcionada pelo projeto de gestão de riscos se mostra essencial para a correta e eficiente aplicação dos recursos públicos.

Gestão de riscos, nos termos do contido no Referencial Básico de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União, “consiste em um conjunto de atividades coordenadas para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar os riscos. É o processo que visa conferir razoável segurança quanto ao alcance dos objetivos”¹.

Para o desenvolvimento do Projeto antes mencionado foi adotada a metodologia desenvolvida pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*, em sua atualização COSO II – Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada, com apoio dos conceitos orientados pela ABNT-ISO 3100².

Além da existência do projeto em questão, tive a oportunidade de conhecer o tema relativo à gestão de riscos quando ainda presidia o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, em projeto que redundou na edição da Resolução nº 775/2017, a qual “dispõe sobre a Política de Gestão de Riscos do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná”³.

Nesse contexto, assim que a atual gestão do Tribunal de Justiça do Paraná se iniciou, foi determinada a ampliação do projeto - antes limitado ao Departamento do Patrimônio - a todos os demais setores administrativos desta Corte, sob a consultoria do Núcleo de Controle Interno.

1 Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de gestão de riscos/Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018. Pág. 12.

2 <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>.

3 <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-resolucao-775-de-4-de-agosto-de-2017>.

O objetivo primordial do projeto consiste em promover o mapeamento, o gerenciamento e o controle dos processos de trabalho das unidades administrativas com base nos riscos identificados, no nível de risco existente e na adoção da resposta e do tratamento determinados na Política de Gestão de Riscos respectiva.

Tal projeto tem vinculação direta com o planejamento estratégico do Poder Judiciário, na medida em que contribui significativamente para o atingimento da missão e da visão institucionais, sempre com vistas à boa prestação jurisdicional, sendo dividido em duas fases.

A primeira delas, de preparação do ambiente interno, dar-se-á com a criação de grupos de trabalho para a implantação da gestão de risco, a capacitação das equipes, bem como o diagnóstico dos processos trabalho. Na segunda fase, haverá o mapeamento dos principais processos de trabalho no âmbito administrativo e o efetivo processo de gerenciamento de riscos.

Com isso, pretende-se, como dito, a otimização dos recursos públicos existentes além de evitar lacunas nos processos de trabalho que possam gerar riscos à gestão eficiente do Poder Judiciário do Estado do Paraná.

2 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

A Constituição Federal de 1988 albergou garantias fundamentais a todos, dentre as quais a de que *“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”* (art. 5º, inciso XXXV). Essa garantia, aliada a outros diplomas normativos como o Código de Defesa do Consumidor, por exemplo, fez com que o número de processos judiciais crescesse de modo exponencial.

A cada dia é maior o número de processos que chegam aos fóruns, o que demanda uma estrutura material e humana cada vez maior, impondo-se que se busque soluções capazes de aumentar a produtividade, com qualidade, de modo a vencer a demanda crescente de processos.

Nesse sentido, a tecnologia tem um papel fundamental, pois pode auxiliar em atividades automatizáveis, as quais, necessariamente, deverão ser identificadas e mapeadas, a fim de que seja possível a utilização dos recursos tecnológicos já disponíveis ou em vias de desenvolvimento para agilizar, cada vez mais, o atendimento ao usuário do serviço judiciário, até porque a Constituição Federal garante ao jurisdicionado que o processo seja concluído em tempo razoável (artigo 5º, inciso LXXVIII).

Avançando nesse viés, a Administração do Tribunal de Justiça do Paraná iniciou ainda em fevereiro deste ano a análise dos programas de Inteligência Artificial (IA) existentes para implantação nas unidades judiciais e administrativas.

Busca-se, com isso, alternativas à pura e simples contratação de pessoal, o que é inviável sob o ponto de vista orçamentário-financeiro, ao menos neste momento, razão pela qual possíveis instrumentos de otimização do trabalho são e sempre serão bem-vindos.

Nesse viés, ainda em fevereiro, uma equipe do Tribunal de Justiça do Paraná participou, em Brasília, do “Enastic Justiça 4.0: Seminário de Inteligência Artificial, a Revolução no Setor Jurídico”, oportunidade em que o Chefe da Assessoria de Projetos Especiais da Presidência, Des. Noeval de Quadros, bem como servidores do Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação puderam conhecer o que há de mais atual em tecnologia da informação na área jurídica.

Essa iniciativa apenas tende a buscar novas alternativas tecnológicas, que, ao lado das já existentes, proporcionarão ao jurisdicionado paranaense maior celeridade na tramitação dos processos, que deve ser aliada à qualidade decorrente dos quadros do Poder Judiciário do Estado do Paraná.

Solução já implantada, mas em constante atualização, consiste no Sistema Projudi que, nos termos da legislação de regência, permitiu o trâmite integral de todos os processos, em ambos os graus de jurisdição, diminuindo significativamente o tempo de duração dos processos.

Hoje, toda e qualquer demanda que se inicia no Estado do Paraná tramitará de modo eletrônico, sendo possível o ajuizamento diretamente do computador do advogado, mantendo-se a necessidade de presença física no fórum somente para os casos em que a lei assim exige.

Outro projeto iniciado no Poder Judiciário na área da Tecnologia da Informação se relaciona à aquisição de um *software* de *Business Intelligence*, o qual se mostra muito útil para a gestão como um todo, pois se trata de mecanismo voltado ao levantamento de dados para a tomada de decisões, como, por exemplo, na área da produtividade das unidades judiciárias.

Exemplo de sucesso na aplicação da Tecnologia da Informação no âmbito do Poder Judiciário e que se iniciou no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná constitui-se na calculadora de execução da pena privativa de liberdade, desenvolvida já no ano de 2010 e adotada pelo Conselho Nacional de Justiça como padrão para todo o país⁴.

Assim, de maneira rápida e eficaz, é possível calcular a pena a ser cumprida, bem como somar eventual nova pena aplicada ao mesmo réu, por exemplo, trazendo celeridade e eficiência durante a execução penal, inclusive demandando menos recursos humanos para a realização do serviço.

Por fim, vale mencionar a adoção pelo Tribunal de Justiça do Paraná do serviço disponibilizado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, denominado *e-Carta*, pelo qual há a integração do Sistema Projudi com o sistema dos Correios.

4 https://www.tjpr.jus.br/home?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=%2Fhome%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_redirect%3D%252F%26_3_keywords%3Drestauro%2Bpal%25C3%25A1cio%2Bda%2Bjusti%25C3%25A7a%26_3_groupId%3D0&_101_assetEntryId=39466&_101_type=content&_101_groupId=18319&_101_urlTitle=calculadora-de-execucao-de-pena-criada-pelo-tjpr-e-adotada-pelo-cnj-e-difundida-para-todos-os-tribunais&inheritRedirect=true

É possível, com isso, a emissão de um mandado, por exemplo, diretamente do sistema Projudi para envio pelos Correios, sendo que a impressão, envelopamento, entrega e juntada do cumprimento é feita pelo empregado dos Correios.

Isso permitiu ao Tribunal remanejar vários servidores e estagiários que desenvolviam essa atividade de impressão, envelopamento e remessa do documento aos Correios para entrega e após o cumprimento tinham que juntar o “aviso de recebimento” nos autos e certificar a ocorrência.

Pode-se concluir, portanto, que para uma gestão adequada nos dias que correm é essencial o desenvolvimento de mecanismos de gestão de riscos, bem como a utilização das ferramentas de tecnologia da informação e comunicação a fim de suprir a necessidade crescente de recursos humanos para o atendimento da demanda, notadamente se mantida a maneira clássica de trabalho, que hoje se mostra inviável.

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E REVISÃO POLÍTICA DE DECISÕES JUDICIAIS¹

PEREIRA, Ana Lucia Pretto²

Doutora e Mestre em Direito Constitucional – UFPR
Pós-doutora em Processo Constitucional - Programa Nacional de Pós-doutorado da CAPES
Bolsista do CNPq para doutorado-sanduíche em Teoria do Direito – Harvard
Professora do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito – UCB
Líder do Centro de Estudos Políticos e Constitucionais, certificado pela Instituição no DGP/CNPq
Assessora de Ministro - STJ

Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar uma resposta técnico-jurídica para o problema da revisão política de decisões judiciais pelo Poder Executivo. Inicialmente, apresenta-se conhecido caso julgado pelo Supremo Tribunal Federal (HC 91.952, sobre o uso de algemas), cuja tese resultou em enunciado sumular vinculante (SV n.º 11). O conteúdo da súmula vinculante foi, posteriormente, modificado, em parte, por decreto do Poder Executivo, e aqui reside o problema central do texto. Finalmente, são analisadas as possibilidades jurídicas de controle judicial de constitucionalidade e também de correção política de atos judiciais. Conclui-se pela possibilidade de referida correção, com as ressalvas jurídicas apresentadas no texto.

Palavras-chave: controle de constitucionalidade; Supremo Tribunal Federal; separação de poderes.

Abstract

This paper aims to present a technical and legal response to the problem of political overruling of judicial decisions by the Executive Branch. The paper begins with a wide-known case decided by the Brazilian Supreme Court (HC 91.952, about the use of handcuffs), having the ratio resulted in a norm called “súmula vinculante”. The content of the “súmula vinculante” came to be modified by a decree of the President, and here lays the main question of this article. Finally, the legal and constitutional possibilities of judicial review and political overruling are analyzed. The conclusion leads to the possibility of this overruling, calling attention to some legal limitations, though.

Keywords: *judicial review; Brazilian Supreme Court; checks and balances.*

1 O conteúdo deste artigo foi apresentado e discutido no VII Encontro Internacional do CONPEDI, no Grupo de Trabalho “Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça I”, realizado na Universidade do Minho, em Braga, Portugal.

2 Contato: anaprettopereira@gmail.com; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1636566579454782>.

Sumário: Introdução: um caso; 1 Controle judicial de constitucionalidade; 2 Revisão política de decisões judiciais; Considerações finais; Referências bibliográficas.

Summary: *Introduction: a case; 1 Judicial review; 2 Political overruling of judicial decisions; Final remarks; References.*

1 INTRODUÇÃO: UM CASO

No dia 7 de agosto de 2008, o Supremo Tribunal Federal decidiu, por unanimidade, no julgamento do HC n. 91.952, que *“o uso de algemas surge excepcional, somente restando justificado ante a periculosidade do agente ou risco concreto de fuga”*³. Tratava-se, o caso em questão, de situação em que se postulava a nulidade de decisão de júri popular, pelo fato do réu ter sido mantido algemado, aparentemente sem justificativa plausível do Juízo, durante todo o julgamento. O Supremo Tribunal Federal, ao apresentar suas razões de decidir, reuniu dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que dispunham – dispõem – sobre a preservação da integridade física e moral do detido, bem como sobre a razoabilidade e a proporcionalidade no uso da medida restritiva pela autoridade competente, citando, destacadamente, os arts. 1.º e 5.º da Constituição Federal – CF, e os arts. 284, 292 e 474 do Código de Processo Penal – CPP. Precisamente, no que diz respeito ao art. 474 do CPP,

3 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Pleno, Habeas Corpus n.º 91.952, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 7-8-2008.

este assim dispõe, em seu parágrafo 3.º: *“Não se permitirá o uso de algemas no acusado durante o período em que permanecer no plenário do Júri, salvo se absolutamente necessário à ordem dos trabalhos, à segurança das testemunhas ou à garantia da integridade física dos presentes”*.

Ato contínuo, em sessão de 13 de agosto de 2008, o órgão Pleno do Tribunal aprovou proposta de enunciado de súmula vinculante sobre a matéria de fundo do HC, cujo texto final restou consolidado nos seguintes termos: *“Só é lícito o uso de algemas em caso de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, por parte do preso ou de terceiros, justificada a excepcionalidade por escrito, sob pena de responsabilidade disciplinar civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade da prisão ou do ato processual a que se refere, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado”*. Logo, o Supremo Tribunal Federal restringiu o uso de algemas às seguintes situações concretas, desde que devidamente justificadas *a priori* – ou, *a posteriori*, como no caso de um flagrante, por exemplo –: a) resistência; b) fundado receio de fuga; c) perigo à integridade física própria (do detido) ou de terceiros.

Trata-se, aqui, de verdadeira atuação normativa do Supremo Tribunal Federal, haja vista que os preceitos legais disciplinadores da matéria, no CPP, não dispunham precisamente sobre as situações em que restaria autorizado o uso de algemas. Em outras palavras, houve uma mudança de perspectiva sobre o tema, considerando que o Supremo Tribunal Federal enunciou quando será *lícito* o uso do artefato, ao passo que a legislação vigente, em sentido contrário, fixava quando esse uso seria *ilícito*.

A Lei de Execução Penal (Lei n.º 7.210/84), em seu art. 199, fixa, expressamente, que *“O emprego de algemas será disciplinado por decreto federal”*. Logo, atribui ao Chefe do Poder Executivo competência exclusiva para dispor sobre a questão. Nada obstante, tem-se que a LEP data de 1984, e a decisão do Supremo Tribunal Federal, de 2008. Ou seja, 24 anos se passaram sem que houvesse referida integração normativa. Ocorre que, em 26 de setembro de 2016, veio a ser efetivamente editado o regulamento do Executivo. Trata-se do Decreto n.º 8.858, de 2016.

O art. 2.º do Decreto é o dispositivo de referência sobre o assunto. Estabelece que *“É permitido o emprego de algemas apenas em casos de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, causado pelo preso ou por terceiros, justificada a sua excepcionalidade por escrito”*. Note-se que houve aqui, praticamente, a reprodução literal do teor da súmula vinculante, sendo excluído, essencialmente, o trecho da súmula que prevê a possibilidade de responsabilização civil e penal do agente, e também extracontratual do Estado-Administração.

Afora discussões acerca da possibilidade ou não de responsabilização do Estado nessas hipóteses (a qual, ao menos em um entendimento preliminar, não parece inafastável em abstrato), observa-se ter havido, por parte do Poder Executivo, disciplina normativa posterior à decisão do Supremo Tribunal Federal, ao que alguns autores nominam de uma espécie de “correção”⁴. Frente ao problema, o presente artigo se propõe a apresentar um esforço técnico-analítico no sentido de precisar por que motivo, juridicamente é possível que sejam adotadas tais medidas pelos representantes eleitos. Fundamentalmente, é oportuno recordar que ao Supremo Tribunal Federal compete a guarda da Constituição e que, em virtude de sua posição institucional, a ele compete o papel de preservação da higidez do sistema jurídico-normativo.

O artigo resulta de conclusões parciais de tese de doutorado, e foi construído desde estudo mais abrangente sobre o papel da atividade judicial no Brasil. O texto é ensaístico, e tem o objetivo de provocar reflexões no que diz respeito ao argumento principal ora apresentado, que é a possibilidade de que decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal possam vir a ser, eventualmente, superadas pelo legislador ordinário, bem como os limites de referida superação.

Sendo assim, inicialmente, o texto abordará aspectos gerais relacionados ao controle judicial de constitucionalidade das leis, perpassando os órgãos e entidades legitimados para suscitar a fiscalização abstrata da constitucionalida-

4 Veja-se Leonardo Pietro Antonelli, *Correção legislativa da jurisprudência: uma análise das emendas constitucionais em matéria tributária*, Rio de Janeiro, JC, 2015.

de perante o Supremo Tribunal Federal. Referida passagem visa demonstrar a abertura conferida pelo texto da Constituição, e legislação correlata, no que diz respeito aos potenciais intérpretes da Carta maior. Em seguida, será apresentado o argumento jurídico principal que especifica as delimitações jus-positivas à possibilidade de correção de decisões judiciais pelo Chefe do Poder Executivo.

2 CONTROLE JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE

O sistema brasileiro de controle judicial da constitucionalidade contempla as modalidades de controle difuso e concentrado, este último operando por meio da fiscalização abstrata e da concreta⁵. Em nosso sistema, a fiscalização da constitucionalidade resulta, via de regra, na declaração de nulidade de lei ou ato normativo por decisão judicial, que por si só suscita questionamentos sobre a legitimidade da cassação judicial de decisões políticas realizadas por agentes políticos eleitos. Por essa razão, a modalidade difusa de controle da constitucionalidade, historicamente, tem-se acomodado com maior confortabilidade no terreno das teorias democráticas, haja vista a decisão judicial dali resultante produzir efeitos que operam somente *inter partes* e, em regra, com eficácia não vinculante⁶.

Daí resulta que a fiscalização abstrata da constitucionalidade, cuja decisão produz efeitos *erga omnes* e eficácia vinculante, suscite maiores preocupações no que diz respeito a certo déficit de legitimidade experimentado nesta modalidade de controle⁷. A assertiva não está imune a questionamentos, o que deixamos para fazer em outra oportunidade. Nada obstante, e feita essa observação, é com foco no controle concentrado de constitucionalidade que se desenvolverá o presente item.

5 Uma espécie de controle concreto de constitucionalidade, no âmbito concentrado, ocorre por meio do uso da Reclamação Constitucional. Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed.. São Paulo: Saraiva, 2009.

6 Sobre o tema, consultar CLÈVE, *A Fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 91-105. Também: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, *Curso de Direito Constitucional*, p. 1049-1381.

7 Cf. PEREIRA, Ana Lucia; KROL, Heloísa; HONÓRIO, Cláudia. Instrumentos de democratização do controle abstrato da constitucionalidade: proteção e aplicabilidade do princípio democrático. In: *Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI*. Brasília, 2008. p. 7508-7510.

A legitimidade de uma decisão política varia conforme a maior ou menor participação dos potencialmente afetados por essa decisão no processo de sua construção. Em se tratando da atividade judicial, notadamente da fiscalização abstrata da constitucionalidade, experimenta-se o exercício de competência autorizada pela Constituição,⁸ assim reconhecida pelo sistema jurídico e por seus operadores.

A Constituição de 1988 fortaleceu significativamente a fiscalização abstrata da constitucionalidade. Sob a égide da Emenda Constitucional – EC n.º 1/69, tal modalidade de controle operava essencialmente por via da representação de inconstitucionalidade, cuja legitimação para propositura era atribuída, exclusivamente, ao Procurador-geral da República⁹. Sob a nova ordem constitucional, a antiga representação assume renovada roupagem, de ação direta de inconstitucionalidade, cuja legitimidade ativa é compartilhada por outros órgãos, e também por entidades representativas da sociedade civil.¹⁰ Mais ainda, a Constituição de 88, em sua redação originária, previu a ação direta de inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, além da arguição de descumprimento de preceito fundamental, sendo que a competência para processo e julgamento destes mecanismos recai sobre o Supremo Tribunal Federal. A esse elenco de ações, a EC n.º 3/93 adicionou a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, também de competência do Tribunal¹¹.

As inovações em sede de controle abstrato da constitucionalidade, seja em virtude das novas modalidades de ação, seja em virtude da ampliação do rol de legitimados para a sua propositura, representam uma abertura dos

8 A competência do Supremo para a fiscalização judicial da constitucionalidade é encontrável no rol de competências enunciado no art. 102 da Constituição, particularmente no que diz respeito aos efeitos da decisão, vinculantes para o Judiciário e a Administração Pública direta e indireta, em todos os níveis da federação.

9 Conforme art. 119, I, I, competia ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, representação do Procurador-Geral da República, por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, ao que a EC n.º 7/77 acrescentou a competência de *interpretação* de lei ou ato normativo federal.

10 Conforme elenco de legitimados constante do art. 103 da Constituição, somado à legislação infraconstitucional que cuida das ações diretas de controle abstrato (leis federais n.º 9.868/99 e 9.882/99).

11 KROL; HONÓRIO; PEREIRA, *op. cit.*, p. 7509-7510.

meios de acesso ao Judiciário para discussão sobre a idoneidade de leis e atos normativos, além da possibilidade de se discutir omissões políticas. Mais do que isso, o novo rol de legitimados, que se estende, por força legal (Leis 9.868/99 e 9.882/99), às ações diretas de inconstitucionalidade por omissão e à arguição de descumprimento de preceito fundamental, é mecanismo de atuação conjunta de instituições dotadas de representatividade política no processo de construção da Constituição.

Como mencionado, o único legitimado para a propositura da representação de inconstitucionalidade sob a EC nº 1/69 era o Procurador-geral da República. Acrescente-se que o Procurador-geral detinha discricionariedade para decidir acerca da propositura da ação. Nada obstante, o poder político do Presidente da República sobre o Procurador-geral carregava a potencialidade de produzir efeitos sobre o juízo de oportunidade e conveniência da propositura de ações. De fato, “o Procurador-Geral da República ocupava cargo de confiança do Presidente da República, do qual era exonerável *ad nutum*. Assim sendo, o controle de constitucionalidade por via de *representação* ficava confinado às hipóteses que não trouxessem maior embaraço ao Poder Executivo.”¹²

A transformação da representação de inconstitucionalidade em ação direta de inconstitucionalidade, somada às demais ações de controle abstrato da constitucionalidade criadas após a Constituição de 88, não apenas expandiu o âmbito material objeto de fiscalização, como, também, ampliou os mecanismos de acesso para participação dos concernidos no processo de construção de sentido da Constituição.

Com efeito, o rol de legitimados estampado no artigo 103 da Carta contribuiu para a democratização do controle abstrato de constitucionalidade.¹³ Tornaram-se

12 BARROSO, Luis Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 120.

13 A respeito do tema: CLÈVE, *A Fiscalização abstrata...*, p. 88-90; FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Efeitos da declaração de inconstitucionalidade*. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 97-103; MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. 5. ed. São Paulo: Saraiva,

legítimos para a arguição de inconstitucionalidade, além do Procurador-Geral da República, o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.¹⁴ Nota-se que, embora ampliado o número de legitimados para participar das discussões constitucionais de expressão nacional, não chegou a restar configurada uma ação popular de controle de constitucionalidade. O acesso das partes ao debate via controle difuso de constitucionalidade pode ser capaz de suprir, em alguma medida, essa lacuna.

A ampliação do rol de legitimados à fiscalização abstrata de constitucionalidade (que, na prática, soma centenas de entidades) contribuiu para um aumento significativo no volume de demandas aforadas perante o Supremo. Como forma de contornar esse efeito, o Tribunal criou alguns mecanismos¹⁵, a exemplo da exigência da pertinência temática, que cobra do legitimado comprovar congruência temática entre as finalidades estatutárias da entidade – ou os interesses da unidade federativa – e o conteúdo da norma impugnada. Em um primeiro momento, esse critério, da pertinência temática, foi exigido apenas das entidades de classe de âmbito nacional. Foi estendido, na sequência, às confederações sindicais, aos partidos políticos¹⁶, Governadores de

2007. p. 86-87. Luis Roberto Barroso (*Controle de constitucionalidade...*, p. 119) afirma que “Foi no tocante à legitimação *ativa* para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade que se operou a maior transformação no exercício da jurisdição constitucional no Brasil.”

14 A Lei n.º 9.868/99, que disciplina o procedimento da ADI e da ADC, no seu artigo 2º repetiu o rol do artigo 103 da Constituição Federal, e incluiu entre os legitimados a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal e o Governador do Distrito Federal, suprimindo lacuna do texto constitucional originário. Há quem veja referida inclusão como correção de falha do constituinte, e há quem a tenha considerado extensão legal que fere o sistema definido pelo constituinte. Nesse segundo grupo, confira-se: BARBOSA SOBRINHO, Osório Silva. *Comentários à Lei n.º 9.868/99: processo do controle de constitucionalidade*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 08. Com a Emenda Constitucional n.º 45/04, foram inseridos no art. 103 a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal e o Governador do Distrito Federal, o que apazigua a discussão.

15 Restrições à propositura de ações diretas de inconstitucionalidade devem ser sempre ser vistos com cautela, sob pena de serem fixadas exigências não autorizadas pela Constituição e incompatíveis com o caráter democrático que deve permear a jurisdição.

16 O inciso VII do artigo 103 da Constituição Federal estabelece como legitimado a propor ação direta “partido político com representação no Congresso Nacional”. O Supremo

Estado e do Distrito Federal e Mesa de Assembleia Legislativa de Estado e da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Os integrantes desse grupo são chamados *legitimados especiais*. Deles exige-se a comprovação do requisito da pertinência temática como condição de admissibilidade da ação.

Os *legitimados universais* formam outro grupo de autores, aptos a propor ação direta de inconstitucionalidade independentemente de atendimento ao critério da pertinência temática. São eles o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, o Procurador-Geral da República e o Conselho Federal da OAB.

Os *legitimados especiais* e os *legitimados universais* formam o conjunto dos legitimados ativos para propositura de ações diretas. Observa-se que esse conjunto representa a outorga do direito de desencadear controle abstrato de constitucionalidade a entidades representativas dos cidadãos em diferentes instâncias. Tem-se como certo que a “legitimidade ativa ampliada tornou a jurisdição constitucional mais acessível pela desconcentração de poderes havida, sendo sempre desaconselhável que *somente* órgãos públicos possam defender a ordem jurídica”¹⁷. Por exemplo, a possibilidade de partidos políticos com reduzida representação no Congresso Nacional arguírem a inconstitucionalidade de lei representa a oportunidade de ajuizamento de ações por minorias (ou grupos subrepresentados) perante a Corte.

Ademais, a ampla legitimação é um dos fatores que “fazem com que grandes questões constitucionais passem a ser solvidas, na sua maioria, mediante a utilização desse típico instrumento do controle concentrado”¹⁸, por um maior número de concernidos. Sendo assim, a possibilidade de diversas entidades questionarem diretamente perante o Supremo Tribunal Federal a

Tribunal Federal, revendo seu entendimento, não entende haver perda da legitimidade ativa caso o partido político perca sua representação no Congresso após a propositura da ADI. Cf. ADI 3.867, rel. Min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, DJE 29-2-2008.

17 PALU, Oswaldo Luiz. *Controle de constitucionalidade: conceito, sistemas e efeitos*. 2. ed. rev., ampl. e atual. de acordo com as Leis 9.868 e 9.882/99. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 196.

18 MENDES, Gilmar Ferreira. *Moreira Alves e o controle de constitucionalidade no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 02.

compatibilidade de uma norma com a ordem constitucional vigente certamente apresenta-se como um espaço de democratização da jurisdição constitucional abstrata, o que mitiga, sensivelmente, argumentos contrários ao controle judicial de leis e atos normativos, que tomem como base certo caráter contramajoritário da jurisdição.

Note-se, portanto, que a jurisdição constitucional judicial abstrata é exercida de maneira ampla, produzindo eficácia *vinculante*; por outro lado, é também restrita, conforme será visto logo adiante. Apesar disso, observe-se que o Supremo Tribunal Federal ocupa posição de equilíbrio no sistema interinstitucional de distribuição do poder político, cabendo-lhe a preservação da higidez da ordem jurídico-normativa vigente. Cabe ao Supremo exercer a função de guardião da Constituição, o que inclui sopesar e afirmar a higidez ou não de leis e atos normativos, e de omissões políticas. É uma competência trazida pela Constituição. Por essa razão, tem-se como certo ser necessário divisar a eficácia vinculante das decisões de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, da eficácia inerente à autoridade dos julgados de todo o Poder Judiciário nacional. Da eficácia vinculante é que se cuidará a seguir.

3 REVISÃO POLÍTICA DE DECISÕES JUDICIAIS

Inicialmente, é importante observar que não se pretende, no presente momento, tratar da legitimidade do Poder Judiciário para operar controle judicial sobre escolhas políticas. Essencialmente, entendemos ser essa questão melhor posicionada no campo da filosofia política e da filosofia constitucional, levando-se em consideração uma necessária revisão da literatura sobre o conceito político-jurídico de *legitimidade*¹⁹. Adicionalmente, observe-se, por oportuno, e mais uma vez no que diz respeito a um suposto déficit de legitimidade do Poder Judiciário em razão de suas decisões carecerem da chancela política do voto direto, ser importante divisar o caráter contramajoritário do Poder Judiciário do caráter contramajoritário das decisões por ele proferidas.

19 A observação fora feita, anteriormente, em PEREIRA, Ana Lucia Pretto. *Atividade política judicial: ensaio de fundamentação*. Tese de Doutorado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2013. 181 p.

Com efeito, o modo de investidura de agentes políticos neste ramo de poder não se opera por via de eleições, como ocorre com parlamentares e chefes do Poder Executivo. Por outro lado, as decisões do Supremo não necessariamente são contramajoritárias, o que se verifica particularmente quando protege direitos de grupos que não constituam, propriamente, *minorias*, mas parcelas da sociedade *subrepresentadas* e carentes de voz (e voto) no processo majoritário de tomada de decisões²⁰.

Nesse caminho, e partindo de um argumento geral (seja no que diz respeito à decisão, seja no que diz respeito à instituição em si) acerca do caráter contramajoritário do Poder Judiciário, interessa perguntar em que medida importa falar em revisão política de decisões judiciais, questão que aqui se coloca tendo como base o caráter vinculante das decisões definitivas de mérito proferidas em sede de controle abstrato de constitucionalidade²¹.

O caráter vinculante das decisões definitivas de mérito proferidas em sede de controle abstrato da constitucionalidade foi primeiramente consagrado na ordem jurídico-positiva brasileira através da Emenda Constitucional n.º 3/93. Referida Emenda estatuiu que a decisão definitiva de mérito na ação declaratória de constitucionalidade produziria eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo. Consagrando constitucionalmente o que já previsto em lei, a EC n.º 45/04 estendeu o efeito vinculante também à ação direta de inconstitucionalidade²².

20 Para uma diferença entre *minorias e grupos subrepresentados*: vide *Atividade política judicial*, citado. Sobre a tese de que há uma diferença entre o caráter contramajoritário de decisões e do modo de investidura nos respectivos cargos: PEREIRA, Ana Lucia Pretto. *Supremo Tribunal Federal: um tribunal contramajoritário?* Gazeta do Povo – Caderno Opinião. Fonte: www.gazetadopovo.com.br.

21 O tema do caráter vinculante das decisões definitivas de mérito em sede de controle concreto de constitucionalidade, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a exemplo do que tem ocorrido em julgamento de Recurso Extraordinário e Reclamação Constitucional, não será trabalhado nesta oportunidade. Embora a doutrina aponte limitações no conteúdo e alcance do artigo 52, X, da Constituição, que prevê a competência senatorial para atribuição de efeitos *erga omnes* e eficácia vinculante às decisões do Supremo no âmbito da fiscalização concreta, é importante ressaltar que a dogmática vem sendo construída sobre entendimento ainda não pacificado no Tribunal.

22 Ainda antes da emenda constitucional, as decisões definitivas de mérito também em sede de ADI produziam eficácia contra todos e efeito vinculante, de acordo com jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e também a legislação específica em vigor (Lei federal n.º 9.868/99).

A EC nº 45/04 promoveu, porém, uma alteração relevante no que diz respeito aos destinatários de tal efeito. A redação trazida por referida emenda manteve o efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário, mas o restringiu no que diz respeito ao Poder Executivo, circunscrevendo-o “à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal”. A questão que surge é a seguinte: quais os efeitos de tal mudança?

A distinção, ainda que sutil, merece ser observada²³.

De início, aponte-se que o texto constitucional, desde a redação da EC nº 3/93, exclui o Poder Legislativo dos destinatários dos efeitos vinculantes da declaração de inconstitucionalidade. Como não poderia deixar de ser, mantém-se reservado o poder político do legislador para dispor de maneira diversa do que decidido em sede de controle abstrato da constitucionalidade. *A produção do direito é distinta da produção da lei*, de modo que o Judiciário participa da atividade legislativa primária única e exclusivamente por meio da iniciativa, nas hipóteses previstas na Constituição. Por essa razão, considerar a competência para a revisão judicial de leis e atos normativos em sede de controle abstrato como espécie de poder de veto exige cautela: o veto, tal qual até então considerado por parcela considerável da dogmática jurídico-constitucional brasileira²⁴,

23 É importante ressaltar que são encontradas decisões do Supremo onde o destinatário da norma vinculante não é definido com precisão: “A eficácia geral e o efeito vinculante de decisão, proferida pelo STF, em ação direta de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal, só atingem os demais órgãos do Poder Judiciário e todos os do Poder Executivo, não alcançando o legislador, que pode editar nova lei com idêntico conteúdo normativo, sem ofender a autoridade daquela decisão.” [Rcl 2.617-AgRg](#), Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 23-2-2005, Plenário, DJ de 20-5-2005. Grifamos. Definindo os destinatários exatamente nos limites traçados pela Constituição: “As decisões consubstanciadoras de declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade [...] possuem efeito vinculante em relação a todos os magistrados e tribunais, bem assim em face da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, impondo-se, em consequência, à necessária observância por tais órgãos estatais [...]” ([Rcl 2.143-AgRg](#), Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 12-3-2003, Plenário, DJ de 6-6-2003. Grifamos.

24 Embora estudos no campo da Ciência Política apontem para o uso da tese dos chamados *veto players*, desenvolvida por George Tsebelis, também na seara do controle judicial de constitucionalidade (agradecemos ao Prof. Fabrício Ricardo de Limas Tomio pela observação). De maneira bastante sucinta, pode-se dizer que, de acordo com Tsebelis, temos diferentes atores, e diferentes instituições. Os diferentes atores atuam em uma ou mais instituições. Tome-se, como exemplo, o Presidente da República. A Presidência da República é uma instituição política, um órgão político institucionalizado, assim como o Supremo Tribunal Federal. O Presidente da República

para além de ser jurídico, pode ser justificado sobre razões de oportunidade e conveniência política, o que é incabível no âmbito da atividade judicial.

Surge, aqui, a problemática acerca da vinculação dos motivos determinantes da decisão de inconstitucionalidade. Ou, acerca do alcance dos motivos determinantes da decisão. Apesar de teses em sentido contrário, o Supremo tem rejeitado a transcendência dos motivos determinantes da decisão de inconstitucionalidade a outros casos *sub judice*²⁵. Nada obstante, é de se observar que a questão se coloca apenas caso o Tribunal seja provocado a pronunciar-se a respeito, pela atividade judicial. De resto, e particularmente no que diz respeito ao Poder Legislativo, este tem liberdade para discordar da decisão do Supremo e legislar, novamente, sobre o tema objeto de discussão. Assume o risco, todavia, de ter a lei ou ato normativo novamente submetidos à análise da Corte, quando, então, e se presentes os mesmos fundamentos, o Judiciário poderá, novamente, cassar o ato em questão.

Veja-se decisão do Supremo Tribunal Federal nesse sentido:

A mera instauração do processo de controle normativo abstrato não se reveste, só por si, de efeitos inibitórios das atividades nor-

exerce suas atribuições enquanto chefe de estado e chefe de governo quando atua na Presidência da República, e também quando ingressa com ações de controle de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. Ou, ainda, quando exerce seu poder de iniciativa legislativa perante o Poder Legislativo. Nesses casos, o Chefe do Poder Executivo pode atuar como um **veto player**, no sentido de poder propor e concordar ou não com as mudanças programáticas em uma comunidade política. Se atuar como veto player isoladamente, ou, com mais força em relação às demais instituições, haverá maior **instabilidade decisória**. Tsebelis explica que onde há vários veto players, motivados distintamente, com diferentes preferências, haverá maior estabilidade decisória, ou institucional, porque atores com poder de veto podem bloquear mudanças repentinas e imprevistas no status quo. Quando o poder de decisão encontra-se concentrado nas mãos de um único ator com poder de veto, então a chance de um quadro ditatorial será bastante elevada. É por essa razão que se pode afirmar estar Tsebelis preocupado com estabilidade institucional. Essa é sua principal variável para analisar os arranjos institucionais de diferentes países. Cf. TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto*. Como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p. 15-39.

25 “Em recente julgamento, o Plenário do STF rejeitou a tese da eficácia vinculante dos motivos determinantes das decisões de ações de controle abstrato de constitucionalidade ([Rcl 2.475-AgRg](#), julgamento em 2-8-2007).” ([Rcl 2.990-AgRg](#), Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 16-8-2007, Plenário, *DJ* de 14-9-2007.) No mesmo sentido: [Rcl 11.478-AgRg](#), Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 5-6-2012, Primeira Turma, *DJE* de 21-6-2012; [Rcl 6.204-AgRg](#), Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 6-5-2010, Plenário, *DJE* de 28-5-2010; [Rcl 3.014](#), Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 10-3-2010, Plenário, *DJE* de 21-5-2010.

mativas do Poder Legislativo, que não fica impossibilitado, por isso mesmo, de revogar, enquanto pendente a respectiva ação direta, a própria lei objeto de impugnação perante o Supremo Tribunal, podendo, até mesmo, reeditar o diploma anteriormente pronunciado inconstitucional, eis que não se estende, ao Parlamento, a eficácia vinculante que resulta, naturalmente, da própria declaração de inconstitucionalidade proferida em sede concentrada²⁶.

O argumento é válido, também, em parte, para o Poder Executivo. A alteração providenciada pela EC 45/04 vem ao encontro da tese de que também esse ramo do poder exerce atividade legislativa²⁷. Com efeito, a Administração Pública, direta e indireta, assim como os demais órgãos do Poder Judiciário, não compartilham da competência legislativa atribuída constitucionalmente ao Chefe de Governo. Sob a Constituição de 88, a atividade legislativa, enquanto atividade normativa primária, é exclusiva dos Poderes Legislativo e Executivo²⁸. Daí que o caráter vinculante das decisões de mérito proferidas em sede de controle abstrato de constitucionalidade produza efeitos apenas frente a decisões judiciais e atos administrativos.

Apesar do que exposto, no sentido de que a eficácia vinculante das decisões definitivas de mérito do Supremo Tribunal Federal incide, apenas, sobre órgãos do próprio Poder Judiciário e da Administração Pública direta e indireta, em todos os níveis da federação, é importante observar que mesmo opções legislativas que complementem, consolidem ou vão de encontro à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não configuram hipótese de correção legislativa *terminativa* de decisões judiciais. Afinal, não há ato legislativo imune à fiscalização jurisdicional judicial, mesmo os que – ao menos aparentemente – configurem sua “revisão” (art. 5.º, XXXV da CF). É sempre importante lembrar que compete ao Supremo Tribunal Federal a guarda da Constituição, por expressa disposição constitucional (art. 102, *caput* da CF). Essas razões, somadas às peculiaridades do efeito vinculante das decisões de inconstitucionalidade, conforme exposto, fazem concluir que não parece haver maiores dificuldades no que diz respeito à compreensão de que a re-

26 [ADI 2.903](#), Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1º-12-2005, Plenário, *DJE* de 19-9-2008.

27 Cf. CLÈVE, *Atividade legislativa do Poder Executivo*. 3. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 93-299.

28 Idem, *ibidem*.

discussão legislativa de decisões judiciais é possível juridicamente; encontra, porém, limites também jurídicos, mas, sobretudo, e evidentemente, políticos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso apresentado na introdução do presente estudo referia-se a Habeas Corpus julgado pelo Supremo Tribunal Federal. Nos termos do que exposto aqui, cuidou-se de trabalhar a eficácia vinculante das decisões de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle *concentrado* de constitucionalidade. No caso do HC, não parece ser possível afirmar ter havido uma espécie de controle difuso, e sim, tão-somente, o exercício de interpretação constitucional. Acima de tudo, o que importa é observar que, se aos Poderes Executivo e Legislativo não é vedado proceder a uma espécie de correção legislativa (ou, executiva) da atividade judicial, tal se observa, inclusive, em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Nada obstante, o princípio constitucional e direito fundamental à inafastabilidade da jurisdição, associado ao preceito constitucional que atribui ao Supremo Tribunal Federal a guarda da Constituição, autoriza que toda e qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito – e, por consequência, toda e qualquer ação ou omissão legislativa ou executiva – possa ser submetida à apreciação judicial, sendo certo que nenhum ato dos demais poderes estará imune à revisão judicial. Essa é a essência da fiscalização judicial de constitucionalidade, pilar dos princípios constitucionais do pacto federativo e do funcionamento harmônico dos poderes.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTONELLI, Leonardo Pietro. *Correção legislativa da jurisprudência: uma análise das emendas constitucionais em matéria tributária*. Rio de Janeiro: JC, 2015.

BARROSO, Luis Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed.. São Paulo: Saraiva, 2009.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A Fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. 3. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. Decreto-lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.

DECRETO FEDERAL n.º 8.858, de 26 de setembro de 2016.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Efeitos da declaração de inconstitucionalidade*. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

LEI DE EXECUÇÃO PENAL. Lei federal n.º 7.210, de 11 de julho de 1984.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

PEREIRA, Ana Lucia; KROL, Heloísa; HONÓRIO, Cláudia. Instrumentos de democratização do controle abstrato da constitucionalidade: proteção e aplicabilidade do princípio democrático. In: *Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI*. Brasília, 2008.

_____. *Atividade política judicial: ensaio de fundamentação*. Tese de Doutorado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2013.

_____. *Supremo Tribunal Federal: um tribunal contramajoritário?* Gazeta do Povo – Caderno Opinião. Fonte: www.gazetadopovo.com.br.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário, Rcl 2.143-AgRg, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 12-3-2003, *DJ* de 6-6-2003.

_____. Plenário, Rcl 2.617-AgRg, , Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 23-2-2005, *DJ* de 20-5-2005.

_____. Rcl 2.475-AgRg, Rel. p/ acórdão Min. Marco Aurélio, julgamento em 2-8-2007.

_____. Plenário, Habeas Corpus n.º 91.952, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 7/8/2008, *DJE* 19-12-2008.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.867, Rel. Min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, *DJE* 29-02-2008.

_____. Plenário, ADI 2.903, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1º-12-2005, *DJE* de 19-9-2008.

_____. Plenário, Rcl 3.014, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 10-3-2010, *DJE* de 21-5-2010.

_____. Plenário, Rcl 6.204-AgRg, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 6-5-2010, *DJE* de 28-5-2010.

_____. Rcl 11.478-AgRg, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 5-6-2012, Primeira Turma, *DJE* de 21-6-2012.

TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto*. Como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: SISTEMA DE CARREIRA DE MUNICÍPIOS PARANAENSES

MEDEIROS, Juceli Fátima de Lara¹

Especialista em Gestão Pública Municipal - Unicentro

Resumo

Este artigo objetiva traçar uma análise do sistema de carreira do quadro técnico administrativo de prefeituras municipais do Estado do Paraná pautada na importância atribuída ao servidor público quanto à promoção na carreira, buscando identificar a produção de resultados decorrente desse sistema na busca pelo desenvolvimento profissional conforme sugere o moderno modelo de gestão pública. Para se alcançar os objetivos propostos, realizou-se um estudo e investigação de campo, caracterizando uma pesquisa descritiva de caráter exploratório. Especificamente buscou-se (1) investigar o atendimento pelo poder público das normas que regem a temática à luz da Administração Pública Gerencial; (2) mensurar os índices de gastos com pessoal. A pesquisa apresenta o engessamento da máquina pública em razão da extrapolção dos limites com pessoal, inviabilizando avanços na carreira, acarretando desvalorização do servidor e falta de atendimento de normas pertinentes à matéria.

Palavras-chave: Índice de gastos, motivação, satisfação.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública no Brasil vem sofrendo importantes transformações ao longo do tempo em razão das reformas administrativas, buscando sempre a modernização da gestão para banir o favorecimento e interesse pessoal decorrente do nepotismo, clientelismo, empreguismo e corrupção. Estas são práticas viciosas que influenciam diretamente na gestão, fazendo com que o país permaneça convivendo de forma simultânea com os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial.

1 E-mail: jucelimedeiros@hotmail.com

SHARDOSIN, Fernando Zatt²

Doutorando em Administração - ESAG/UEDESC
Bolsista da Fapesc

Um modelo de reforma a ser dado especial atenção decorre da Emenda Constitucional n.º 19/98 que se materializa como uma das grandes heranças do modelo gerencial no Brasil, focando na eficiência do serviço público, prestação de serviços de qualidade e atendimento ao usuário (BRASIL, 2008).

A modernização da gestão trouxe consigo a configuração de uma nova cultura gerencial e suas respectivas práticas orientadas para resultados, flexibilização administrativa e ampla autonomia, especialmente na área de pessoal que permite o aperfeiçoamento das capacidades gerenciais. A nova gestão pública passa pela profissionalização e valorização do servidor público, exigindo a formulação de políticas que orientem desde a captação de novos servidores, desenvolvimento, sistema remuneratório adequado, até a instituição de carreiras compatíveis com as necessidades do estado moderno (BRESSER, 1995).

Para explorar esta temática foram escolhidos os municípios da Cantuquiriguaçu (Cantu) como é conhecida, sendo uma associação situada no médio centro oeste do estado do Paraná, fundada em 08 de agosto de 1984 e composta por 21 (vinte e um) municípios que coletivamente buscam o desenvolvimento do território (CANTUQUIRIGUAÇU, 2010).

2 E-mail: ferzatt@gmail.com

Porém, nem sempre os municípios conseguem se desenvolver de forma eficaz, talvez em razão da má gestão de recursos financeiros, talvez em decorrência do inchaço da máquina pública, tornando sua realidade financeira comprometida, e o que se espera de um sistema de carreira desenvolvido, efetivo e consistente, capaz de promover o servidor na carreira de fato não acontece.

Neste enfoque, a observância aos limites com pessoal no setor público estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), deve receber tratamento especial por parte do gestor, atentando-se quanto a não extrapolação dos limites de alerta (48,60%) e/ou prudencial (51,30%) do teto posto ao Executivo Municipal de 54% sobre a Receita Corrente Líquida do município. Excedendo os limites definidos, o excedente terá de ser eliminado em prazos fixados, vedando-se qualquer aumento de despesa com pessoal, inclusive alteração de estrutura de carreira (TOLEDO E ROSSI, 2001).

Assim, o objetivo deste estudo é traçar uma análise do sistema de carreira dos municípios da Cantuquiriguaçu, pautada na importância atribuída ao servidor público municipal quanto à promoção na carreira. Especificamente pretende-se investigar o atendimento por parte do poder público às normas que regem a temática à luz da administração pública gerencial. Mensurar o índice de gastos com pessoal, para avaliar a efetividade da ação governamental.

A realidade do servidor público municipal frente ao sistema de carreira merece atenção e segundo Mendonça (2010) pode provocar desajustes funcionais, caso não se adote por parte do poder público uma postura reflexiva, uma linha de conduta proativa que minimize o distanciamento entre o discurso e a prática.

A boa gestão depende essencialmente de pessoas preparadas, pautada no planejamento e nos princípios constitucionais e do direito administrativo, orientada segundo Dagnino (2009) na transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário” que seja capaz de atender às demandas presentes e satisfazer novas, aliando a capacidade de elaborar políticas públicas à atuação eficiente e eficaz no uso de recursos públicos.

2 REVISÃO DA LITERATURA

A Constituição Federal de 1988 trata da questão administrativa no âmbito do poder público pautada nos princípios constitucionais: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 2008).

Para cumprir sua função social, o Estado foi se remodelando e segundo Salm e Menegasso (2009) a Administração Pública convencional deu lugar à Nova Gestão Pública ou Gestão Pública Gerencial como resposta às deficiências do modelo convencional, visando acima de tudo à modernização da gestão, orientada para resultados.

A evolução da gestão sugere mudanças nas organizações e são seguidas de novos modelos de carreira que demandam estruturas mais flexíveis, menos hierarquizadas, orientadas para o conhecimento e competências, tendo à área de recursos humanos a função de facilitar o desenvolvimento individual, não deixando dúvida de que os modelos emergentes de carreira ajudarão nesse reposicionamento institucional do campo de gestão de pessoas (BENDASSOLLI, 2009).

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E PROPOSTAS DA ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAS

O modelo de gestão no contexto das organizações vem mudando, principalmente na área de gestão de pessoas. O que antes era restrito a funções rotineiras de Recursos Humanos, hoje é mais estratégico, criando como bem lembra Zampier *et al* (2013) uma cultura organizacional de vanguarda em relação às melhores práticas de gestão, que ganharam conotações diversas: Administração de Pessoal, Administração de Recursos Humanos e Gestão de Pessoas.

A Administração de Pessoal, segundo Oliveira e Medeiros (2011) têm função apenas administrativa e de controle da vida funcional dos empregados, sem laços com a motivação. Já a Administração de Recursos Humanos é entendida por Milkovich e Boudreau (2000, p. 19) como “uma série de deci-

sões integradas que formam as relações de trabalho; sua qualidade influencia diretamente a capacidade da organização e de seus empregados em atingir seus objetivos”.

Já gestão de pessoas é um órgão de desenvolvimento humano que cuida das pessoas e estimula o seu desenvolvimento como ser humano. Surgiu da necessidade de uma área funcional que regesse as relações de trabalho, que segundo Oliveira e Medeiros (2011) soa mais nobre do que administração.

O atual modelo trouxe para a área de gestão de pessoas algumas propostas, descritas por Junquilha (2010), como: qualidade no serviço público, foco no atendimento às necessidades e expectativas do cidadão, profissionalização do servidor público, elevado grau de eficiência na utilização dos recursos disponíveis, controle dos gastos públicos, bem como responsabilização das ações do gestor.

A partir deste raciocínio, Evans (1996, p. 16) questiona: “Nesse novo panorama, como podemos desenvolver as pessoas?” Respondendo, o autor conclui que as pessoas aprendem e se desenvolvem por meio de desafios, assumindo responsabilidades e desempenhando funções que envolvem a decisão. As organizações podem contribuir por meio do planejamento de políticas de gestão de pessoas adequadas e voltadas para os valores básicos do indivíduo.

2.2 PLANEJAMENTO DE GESTÃO DE PESSOAS

Tachizawa, Ferreira e Fortuna (2001, p. 129) citam que “o planejamento da gestão de pessoas é um processo de decisão antecipado a respeito das pessoas necessárias para que uma organização concretize os seus propósitos econômico-financeiros dentro de determinado período”.

Marconi (2005) sintetiza as políticas de gestão de pessoas como: uma estrutura de carreira que estimule o servidor a capacitar-se e aprimorar seu desempenho como forma de assumir novas responsabilidades; uma estrutu-

ra salarial composta de incentivos remuneratórios e benefícios que estimule o servidor no cargo, e; uma estrutura de avaliação que possibilite verificar o seu desempenho e as necessidades de capacitação associada à sua progressão.

Para estruturar as políticas de gestão de pessoas, é necessário assentá-las em conformidade com a estrutura organizacional, a começar pelo plano de cargos e salários, ao qual se vincula o plano de carreira, avaliação de desempenho e treinamento e desenvolvimento de pessoal (FILHO e PESSOA, 2011).

A administração de cargos e salários é crucial para a elaboração dos planos. De acordo com Zampier *et al* (2013) é um conjunto de regras e normas, que estabelece os mecanismos de gestão de pessoas, sendo importantes instrumentos de gestão no caso de remuneração e carreira profissional na organização.

Stefano (2011) reafirma a questão da remuneração que corresponde à compensação que a organização oferece ao colaborador pelo serviço prestado em dado período, somando-se salários, benefícios e outras vantagens.

2.3 A ADMINISTRAÇÃO DE CARREIRAS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO

Quando o tema é planejamento e desenvolvimento de carreira, a administração de carreira é a resposta mais completa para as necessidades da organização na gestão de seu pessoal (Dutra, 1996). Assim, carreira é uma sequência de posições, ao longo da vida profissional, o que inclui estágios refletindo as necessidades, motivos, aspirações dos indivíduos, além das expectativas e imposições da organização e da sociedade (LONDON E STUMPH, 1982).

Tachizawa, Ferreira e Fortuna (2001) destacam a importância deste organismo para o contínuo desenvolvimento das pessoas, e alcance dos objetivos e estratégias organizacionais. Este desenvolvimento se dá por meio do Plano de Carreira, que de acordo com Stefano (2011, p. 31) é a “determinação da sequência ótima da carreira, definindo as alternativas de oportunidades possíveis dentro da organização”, o qual, segundo Primak et al (2014, p. 5) “deve

motivar o funcionário a buscar novos conhecimentos dentro de sua área profissional”, além disso, aumenta a produtividade e a qualidade dos serviços prestados, como um guia para alcançar os objetivos desejados na profissão, seguindo uma rota, um percurso.

Dutra (1996) lembra que quando se fala em sistema de carreira, fala-se em “estrutura” que em suma estabelece e organiza o conjunto de expectativas que a organização tem em relação às pessoas que nela trabalham, atrelada aos níveis de valorização e capacitação. Tal estrutura cria e entende planos e sistemáticas para avaliar a qualidade e adequação dos recursos humanos, envolvendo a progressão horizontal, a promoção vertical, a avaliação de desempenho e o treinamento e desenvolvimento, vez que são institutos de desenvolvimento na carreira.

Uma definição simples e objetiva de progressão e promoção conceitua o primeiro como o enriquecimento horizontal do cargo a partir do aperfeiçoamento das aptidões do servidor na função, que passa de uma referência salarial para outra e a segunda como o enriquecimento vertical do cargo, significando a assunção de responsabilidade de nível hierárquico de tarefas mais alto e ocorre alternadamente, por mérito e tempo, passando de uma classe para outra (PARANÁ, S/D).

Importante instrumento constitucional de controle da eficácia do serviço público e conseqüentemente do processo de carreira é a avaliação de desempenho, instituída pela emenda constitucional nº 19 de 1998 e de obrigatória observância pelo administrador, permitindo verificar quanto o profissional se adapta aos objetivos da organização e as demandas e exigências do trabalho. Segundo Marras (2009) *apud* Zampier (2013) com este instrumento de gestão é possível mensurar três campos organizacionais: resultados, conhecimento e comportamento.

Por fim, e não menos importante, tem-se o treinamento e desenvolvimento. O primeiro visa promover a aquisição de habilidades, conceitos ou atitudes que resultem em uma melhoria da adequação entre as características

do pessoal e as exigências dos papéis funcionais e o segundo tende a aperfeiçoar a longo prazo as capacidades e motivações dos funcionários a fim de torná-los futuros membros valiosos da organização, que inclui além do treinamento, a carreira e outras experiências (MILKOVITCH E BOUDREAU, 2010).

3 METODOLOGIA

Para se alcançar os objetivos propostos, realizou-se um estudo e investigação de campo, caracterizando uma pesquisa descritiva de caráter exploratório, visando à obtenção de informações capazes de apontar o comportamento dos sistemas de carreira do quadro técnico administrativo das prefeituras da região Cantuquiriguaçu, no estado do Paraná.

No que se refere ao processo, a pesquisa apresenta caráter descritivo qualitativo, voltada ao levantamento de dados de natureza primária, realizado no mês de fevereiro do ano de 2018, por meio do instrumento questionário com questões de múltipla escolha, sendo este autoexplicativo, dirigido ao departamento de pessoal de cada entidade, via correio eletrônico e devolvido pelo mesmo canal de comunicação para tabulação.

É oportuno ressaltar que a tentativa de censo teve como universo amostral os 21 (vinte e um) municípios da Cantuquiriguaçu, dos quais se alcançou uma amostragem não probabilística de 8 (oito) respondentes. Apesar da baixa incidência de respostas a pesquisa não foi comprometida, e o foco, que tinha como campo experimental o departamento de pessoal das prefeituras por se tratar do setor que detém as informações, foi alcançado. Além disso, foram explorados sítios eletrônicos dos municípios respondentes, visando mapear e extrair dados que pudessem dar suporte para a comprovação das hipóteses.

O questionário foi dividido em duas partes de aplicações simultâneas: a primeira com 10 (dez) questões para conhecer o perfil dos respondentes (profissionais da área) sem necessidade de identificação, bem como a estrutura administrativa, e a segunda composta por 20 (vinte) questões para investigar o cenário atual do sistema de carreira. Para os resultados foram atribuídos

critérios e valores de escala para cada posição, conforme segue: Não adota a prática - valor 1,0; Pretende adotar a prática - valor 2,0; Adota em menor parte a prática - valor 3,0; Adota em grande parte a prática - valor 4,0, e; Adota totalmente a prática - valor 5,0.

Considerando que as questões seguem uma estrutura formal por agrupamentos, baseadas em 3 (três) subsistemas, estas foram agrupadas em conformidade com as especificidades locais, já que todos são municípios de pequeno porte. Para facilitar a tabulação e descrição dos resultados, este estudo foi estruturado em 5 (cinco) tópicos acompanhado das políticas de gestão: (1) Perfil dos respondentes; (2) Perfil das organizações; (3) Subsistema de aplicação de pessoas – (3.1) Administração de cargos e (3.2) Planejamento de carreira e Avaliação de desempenho; (4) Subsistema de manutenção de pessoas – (4.1) Administração de salários, e; (5) Subsistema de desenvolvimento de pessoas – (5.1) Treinamento e desenvolvimento de pessoal.

4 ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS

A análise dos dados foi feita com apoio de planilha eletrônica comum, partindo-se de um raciocínio hipotético-dedutivo. Para organizar e sintetizar os dados coletados são apresentados gráficos, tabelas, quadros ou qualquer outro meio que acomode os números calculados. Os itens colocados à disposição dos participantes que não foram selecionados serão desconsiderados, vez que não inviabilizarão a pesquisa. Como dito, a amostragem abrangeu (8) instituições representativas do universo amostral que era de (21) municípios de pequeno porte, representando 38% de uma população para a qual os resultados são generalizados, e não se buscou estudar casos isolados e sim comuns a todos.

4.1 PERFIL DOS RESPONDENTES

A computação dos dados iniciou-se com a pesquisa de apoio no que se refere ao gênero, seguida de cinco fatores que se sucedem (faixa etária, grau de escolaridade, tipo de cargo, tempo de experiência no cargo e faixa salarial), na forma da Tabela 1.

TABELA 1: Perfil dos respondentes

Variável	Tipo	Quantidade	Percentual (%)
Gênero	Feminino	6	75,0%
	Masculino	2	25,0%
Faixa Etária	18 a 28 anos	1	12,5%
	29 a 39 anos	1	12,5%
	40 a 50 anos	2	25,0%
	51 a 61 anos	4	50,0%
Escolaridade	Ensino Superior Completo	6	75,0%
	Ensino Superior Incompleto	2	25,0%
Tipo de Cargo	Efetivo	6	75,0%
	Comissão	2	25,0%
Tempo de experiência na área de atuação	Até 10 anos	4	50,0%
	De 21 a 30 anos	2	25,0%
	Acima de 30 anos	2	25,0%
Faixa salarial (R\$)	Até R\$ 2.000,00	2	25,0%
	De R\$ 2.001,00 a R\$ 3.000,00	3	37,5%
	De R\$ 3.001,00 a R\$ 4.000,00	1	12,5%
	Acima de R\$ 4.000,00	2	25,0%

Fonte: elaborada pelos autores com base na pesquisa de campo.

Das informações coletadas infere-se que a área de Recursos Humanos das instituições respondentes opera com predominância feminina e com pessoas de mais idade, entre 51 e 61 anos. Um resultado bastante positivo para a organização é o grau de escolaridade, pois, 75% dos respondentes concluíram e o restante está cursando ensino superior. Os cursos universitários informados variam entre Gestão Pública, Ciências Contábeis, Administração e Direito, entre outros. Certamente são critérios que contribuem de forma significativa para a profissionalização da gestão.

Outro fator pesquisado faz alusão ao tipo de cargo (se efetivo ou comissão) ocupado pelo detentor da pasta, e 75% são servidores efetivos, o que também pode ser um fator favorável à gestão pelo fato do servidor criar maior vínculo com a instituição, garantindo assim a continuidade no serviço público. A experiência na área de gestão de pessoas também é de grande relevância, e neste caso 50% dos ocupantes do cargo têm até 10 anos de casa, podendo ser um fator negativo.

Em relação à faixa salarial observa-se certa variação entre as instituições

respondentes, e como o objeto deste estudo não é mensurar a satisfação dos detentores dos cargos em relação a tal variável, não será atribuído juízo de valor.

4.2 PERFIL DAS ORGANIZAÇÕES

A tabela a seguir apresenta dados da estrutura organizacional que será a fração necessária para dar entendimento e precisão à segunda parte da pesquisa, ou seja, a investigação.

TABELA 2: Perfil das Organizações

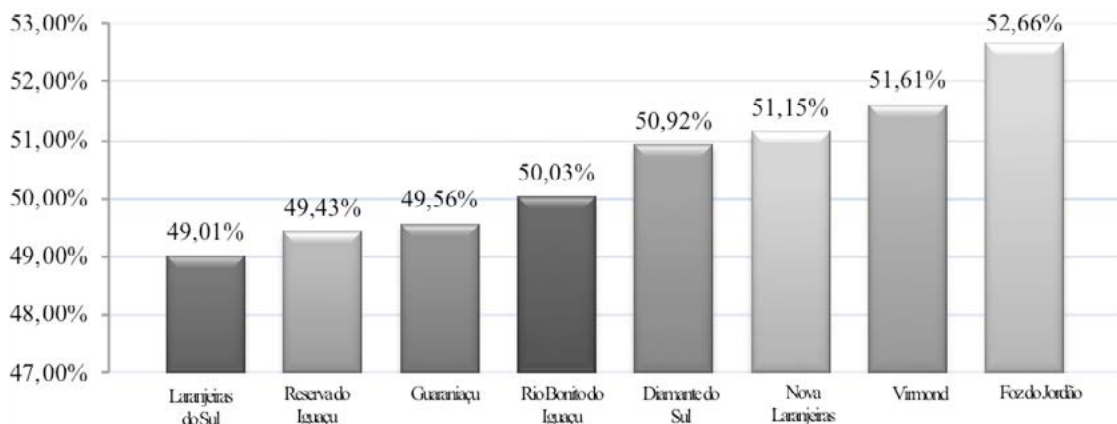
Variável	Tipo	Quantidade	Percentual (%)
Total de servidores	De 201 a 300 pessoas	3	37,5%
	De 301 a 400 pessoas	1	12,5%
	Acima de 401	3	37,5%
Índice de gastos com pessoal em 2017	De 46 a 50%	6	75,0%
	De 51 a 55%	2	25,0%
Tipo de Plano	Plano de Classificação de Cargos	1	12,5%
	Plano de Cargos com Plano de Carreira integrado	5	62,5%
	Plano de Cargos com Plano de Carreira em separado	1	12,5%
	Outro	1	12,5%

Fonte: elaborada pelos autores com base na pesquisa de campo.

Com relação à Tabela acima no que se refere ao quadro de pessoal, 37,5% das prefeituras afirmam empregar acima de 401 servidores e considerando o porte dos municípios respondentes é um número relativamente elevado. A partir disso, é possível entender o alto índice de gasto com pessoal, já que o cálculo se dá em relação a este quantitativo, refletindo significativamente no índice. A pesquisa demonstra na tabela 2 que todos os respondentes, sem exceção, extrapolaram seu índice de gasto com pessoal em 2017, seja em relação ao limite de alerta (48,60%), seja em relação ao prudencial (51,30%).

A partir das informações apresentadas procurou-se conhecer os índices exatos de gastos com pessoal no exercício, buscando-os nos Relatórios de Gestão Fiscal dos municípios (instrumento de transparência) estabelecido pela LRF. Assim, o Gráfico 1 ratifica a pesquisa e comprova a extrapolação, conforme segue:

GRÁFICO 1: Índice de Gastos com Pessoal



Fonte: elaborada pelos autores com base nos relatórios de gestão fiscal.

Infere-se da análise que nenhuma das prefeituras pesquisadas atendeu as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, encerrando 2017 com índices elevados. Esta conduta do gestor de inchar a máquina pública sem atentar-se aos limites constitucionais remete-se a práticas antigas de gestão, um legado do Estado Herdado conforme cita Dagnino (2009). Inclusive, ratificando o exposto, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná fez um levantamento até outubro de 2017 e 261 dos 399 municípios do Paraná receberam alerta ou vedações por excesso de gasto com pessoal. Entre eles está a maioria dos municípios pesquisados neste estudo: Cantagalo (acima de 54% da RCL); Foz do Jordão, Pinhão e Três Barras do Paraná (acima de 51,30%); Campo Bonito, Cândói, Catanduvás, Diamante do Sul, Espigão Alto do Iguaçu, Guaraniaçu, Ibema, Laranjeiras do Sul, Palmital, Quedas do Iguaçu, Reserva do Iguaçu, Rio Bonito do Iguaçu e Virmond (acima de 48,60%).

A última questão relacionada à estrutura administrativa demonstrou que 62,5% dos municípios respondentes possuem Plano de Cargos com Plano de Carreira integrado, 12,5% tem plano de carreira separado do plano de cargos e 12,5% possui somente plano de classificação cargos.

Além das variáveis que integram a Tabela 2 foi perguntado se os municípios identificam antes de abrir concurso público o quantitativo necessário de pessoal por secretaria, e 50% afirmou adotar totalmente a prática e os demais 50% dividiram-se entre adotar em grande e menor parte. Tais informações le-

vam a crer que os gestores estão mais cautelosos neste sentido, fazendo com que o suprimento de pessoal seja mais efetivo, porém, a prática de engessar a máquina com muitas contratações já vem de gestões anteriores, restando conviver com uma quantidade excessiva de pessoal.

4.3 SUBSISTEMA DE APLICAÇÃO DE PESSOAS

4.3.1 Administração de Cargos

Feita esta primeira abordagem no que se refere ao perfil dos respondentes e das organizações, foram buscadas informações relativas à estruturação do plano de cargos, vez que sem cargos, não há carreira. Neste caso constatou-se que o percentual poderia ser maior em razão de sua significância, visto que somente 37,5% dos municípios estão totalmente estruturados e o mesmo percentual não tem nenhuma estrutura.

4.3.2 Planejamento de Carreira e Avaliação de Desempenho

No que se refere a esta variável, a pesquisa mostra que da parcela de instituições que dispõe de Plano de Carreira seja integrado ao de cargos ou separado, somente 37,5% encontra-se totalmente estruturada em sucessão de posições no cargo, enquanto que o mesmo percentual não se estruturou e as demais estão buscando se estruturar. Outro fator preocupante é o baixo índice de instituições que revisam e atualizam regularmente o Plano de Carreira, ou seja, somente 12,5% tem este hábito integralmente, outras 12,5% adotam em grande parte a prática, 37,5% em menor parte. A pesquisa demonstrou ainda que somente 12,5% tem total preocupação em criar oportunidades de movimentação vertical na carreira, à chamada promoção, já 25% tem grande preocupação com esta questão e 12,5% preocupa-se, porém, em menor grau, enquanto que as demais instituições não tem essa preocupação, conforme pode ser observado na tabela abaixo.

TABELA 3: Planejamento de Carreira e Avaliação de Desempenho

Variáveis	Não adota a prática	Pretende adotar a prática	Adota em menor parte a prática	Adota em grande parte a prática	Adota totalmente a prática
	%	%	%	%	%
Conta com Plano de Carreira com sucessão de posições no cargo e requisitos de acesso.	25,0	12,5	12,5	12,5	37,5
Revisa e atualiza com frequência o Plano de Carreira.	25,0	12,5	37,5	12,5	12,5
Cria oportunidades de progresso (promoção na carreira - vertical).	37,5	12,5	12,5	25,0	12,5
Mantem em dia as promoções adquiridas, obedecendo prazos e demais requisitos previamente fixados.	12,5	12,5	25,0	12,5	37,5
Deixa de realizar promoção de servidor em decorrência de excesso de gasto com pessoal.	50,0	0,0	37,5	12,5	0,0
Faz estudo de impacto financeiro no caso de novas contratações.	50,0	0,0	12,5	0,0	37,5
Oferece condições de progressão horizontal.	12,5	12,5	37,5	12,5	25,0
Mantem em dia as progressões horizontais.	12,5	25,0	12,5	25,0	25,0
Cria e utiliza instrumentos de avaliação individual de desempenho, vinculada ao alcance dos resultados organizacionais.	12,5	37,5	12,5	12,5	25,0
Comunica (feedback) ao servidor os aspectos positivos e/ou negativos do resultado da avaliação de desempenho.	25,0	37,5	25,0	0,0	12,5

Fonte: elaborada pelos autores com base na pesquisa de campo.

Prosseguindo a análise, observou-se que da parcela de instituições que oferece promoção na carreira, 75% consegue mantê-las em dia. Visando comprovar a hipótese foi perguntado ainda se os municípios deixam de realizar promoção de servidor em decorrência do excesso de gasto com pessoal, e o resultado apontou certa incoerência se comparado com as informações contidas no gráfico 1 (extrapolação dos índices de gasto com pessoal), ou seja, 50% dos respondentes alega não ser por conta deste motivo a falta de promoções, 37,5% atribui a este fator uma pequena parcela de sua omissão, e 12,5% garante que esta é a grande razão.

É oportuno deixar claro que a incoerência não se dá nas informações apresentados pelos entes, mas, no juízo de valor em relação à prática governamental, pois, é manifesta a dificuldade em criar oportunidades de promoção na carreira, é notório o comprometimento dos índices de gastos com

peçoal, que para cumprir as determinações da LRF é necessário reduzir despesas com peçoal, assim, presume-se que se este não for o principal motivo, mantém forte tendência de contribuir para o agravamento do cenário.

Outro instrumento de grande relevância para a racionalização e controle dos gastos públicos é à estimativa de impacto orçamentário-financeiro, e a pesquisa mostra que metade dos municípios (50%), não faz este estudo ao realizar novas contratações. Por conta das respostas, percebe-se mais uma vez a desatenção dos gestores que permanecem contratando sem mensurar se suportam financeiramente tal impacto.

Quanto à progressão horizontal, a maioria dos respondentes afirma oferecer condições de avanço ao servidor neste sentido, sendo que 25% adota totalmente a prática, 12,5% adota em grande parte, 37,5% adota em menor parte e 25% não adota tal comportamento. Em que pese à instituição proporcionar este direito ao servidor, ainda há muito a se melhorar já que a pesquisa mostra que somente 25% está com as progressões totalmente em dia e 25% está com grande parte em dia.

Fora analisada ainda a questão da avaliação de desempenho do servidor para mensurar a criação e utilização deste instrumento para avaliar seu peçoal e foi constatado que 50% adota a prática, seja de forma integral ou parcial, 37,5% pretende adotá-la e 12,5% não adota. Para complementar a questão foi perguntado se a organização executa a retroalimentação, comunicando ao servidor pontos positivos e/ou negativos de seu resultado (*feedback*) e foi constatado que somente 12,5% dos respondentes adotam totalmente esta prática, 25% adota em menor parte e os demais não adotam. Infere-se da análise que muitos servidores se tornam alheios ao desempenho de suas funções, sem saber o que poderiam melhorar.

4.4 SUBSISTEMA DE MANUTENÇÃO DE PESSOAS - ADMINISTRAÇÃO DE SALÁRIOS

Nesta etapa da pesquisa (conforme tabela 4) procurou-se saber se a instituição constrói sua estrutura salarial em faixas salariais do agrupamento de

cargos e 37,5% delas afirmam adotar totalmente a prática, 25% adotam, mas, em menor parte e as demais não adotam. Quanto à definição da política de remuneração, 37,5% dos municípios estão totalmente estruturados, 12,5% adotam em grande parte a prática, 25% adotam em menor parte, e os outros 25% não adotam. Além disso, foi perguntado se os municípios repõem as perdas inflacionárias, e 37,5% afirmam haver defasagem salarial. Somente 12,5% estão totalmente em dia com a reposição.

Tabela 4: Administração de Salários

Variáveis	Não adota a prática	Pretende adotar a prática	Adota em menor parte a prática	Adota em grande parte a prática	Adota totalmente a prática
	%	%	%	%	%
Constrói a estrutura salarial formando faixas salariais do agrupamento de cargos.	25,0	12,5	25,0	0,0	37,5
Define política de remuneração com salário base, tipos de remuneração variável e benefícios sociais.	25,0	0,0	25,0	12,5	37,5
Repõe as perdas inflacionárias sem deixar ocorrer defasagem salarial.	37,5	0,0	25,0	25,0	12,5

Fonte: elaborada pelos autores com base na pesquisa de campo.

É possível identificar a ocorrência de achatamento salarial em muitas das instituições pesquisadas, vez que não conseguem acompanhar as perdas de poder aquisitivo, precisando, portanto, mudar este comportamento, ao menos realizando estudo de impacto financeiro visando verificar a possibilidade de tal ajuste.

4.5 SUBSISTEMA DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS - DESENVOLVIMENTO DE PESSOAL

Prosseguindo a análise, foi perguntado se a organização identifica as necessidades individuais de capacitação durante o processo de avaliação de desempenho do servidor, bem como se propõe ações educacionais com base nas oportunidades de melhoria identificadas na avaliação de desempenho, além de oferecer outros incentivos que contribuam com o desenvolvimento na carreira, e o resultado encontra-se demonstrado conforme se observa na tabela 5 a seguir.

Tabela 5: Treinamento e Desenvolvimento de Pessoal

Variáveis	Não adota a prática	Pretende adotar a prática	Adota em menor parte a prática	Adota em grande parte a prática	Adota totalmente a prática
	%	%	%	%	%
Identifica as necessidades individuais de capacitação durante o processo de avaliação de desempenho do servidor.	50,0	25,0	12,5	0,0	12,5
Propõe ações educacionais para o servidor com base nas oportunidades de melhoria identificadas na avaliação de desempenho.	50,0	25,0	12,5	0,0	12,5
Oferece outros incentivos para a capacitação contínua do servidor (ex. bolsas de estudo, incentivos para obtenção de certificação, flexibilização da jornada de trabalho).	50,0	0,0	25,0	12,5	12,5

Fonte: elaborada pelos autores com base na pesquisa de campo.

Em linhas gerais, 75% dos respondentes não identificam necessidades de capacitação, e somente 12,5% adotam totalmente a prática. Com isso, observa-se a abertura de espaço para a desmotivação. No caso da instituição propor ações educacionais para o servidor com base nas oportunidades de melhoria identificadas na avaliação de desempenho, 75% não tem este hábito, ficando por conta de 12,5% das prefeituras a adoção da prática. Quanto a oferta de outros incentivos para a capacitação contínua do servidor, mais uma vez as hipóteses se comprovam, pois, somente 12,5% se preocupa com isso, 12,5% diz adotar em grande parte a prática e 25% em menor parte. A outra metade, ou seja, 50% ratifica total desvalorização para com o desenvolvimento do servidor.

Nesta abordagem, as palavras de Evans (1996) vêm a calhar, vez que as organizações precisam desenvolver pessoas dando-lhes responsabilidades e poder de decisão, mas, sem rede de influência conforme corrobora Dagnino (2009). Sem tais ações por parte do poder público, o investimento no pessoal e o desenvolvimento da capacidade de agir formada pelo conjunto de conhecimento, habilidade e atitude descritos por Zampier *et al* (2013) ficam comprometidos.

Portanto, para concluir a pesquisa e facilitar a análise das informações foram agrupadas as variáveis analisadas, e criados níveis de capacidade de gestão, ficando assim definidos, conforme quadro 1.

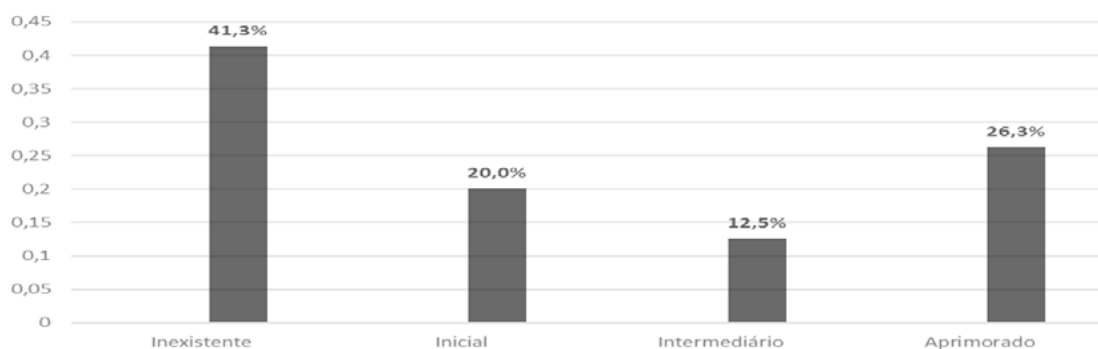
Quadro 1: Nível de adoção da prática

Prática ainda não adotada		Nível de adoção da prática		
Não adota a prática	Pretende adotar a prática	Adota em menor parte a prática	Adota em grande parte a prática	Adota totalmente a prática
Inexistente		Inicial	Intermediário	Aprimorado

Fonte: elaborado pelos autores.

Assim, infere-se da pesquisa conforme o gráfico 2 que os municípios analisados estão com baixa capacidade de gestão, ou seja, 41,3% não adota nenhuma prática para modernizar ou profissionalizar sua gestão no que se refere à área de gestão de pessoas.

Gráfico 2: Níveis de capacidade de gestão de pessoas



Fonte: elaborado pelos autores.

De acordo com Meirelles (2003) a eficiência na Administração Pública é um dever que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. Pietro (2002) relaciona este princípio ao modo racional de se organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da pesquisa, constatou-se que sistema de carreira do quadro técnico administrativo das prefeituras municipais da Cantuquiriguaçu de fato não produz resultados efetivos nos padrões da área de Gestão de Pessoas, na busca pelo desenvolvimento profissional, como sugere o modelo gerencial, em razão basicamente do excesso de gasto com pessoal.

Tal afirmação provêm dos pilares pesquisados: administração de cargos; planejamento de carreira e avaliação de desempenho; administração de salários, e; treinamento e desenvolvimento, pois, embora as instituições públicas pesquisadas sustentem-se por estruturas normativas de hierarquia em relação ao quadro de pessoal, na prática acontece a meio termo, ou seja, a estrutura é formal, mas, as expectativas do servidor e conseqüente valorização não acontece em sua totalidade, prevalecendo muitas vezes o componente político.

De forma geral, infere-se que os municípios analisados atuam com baixa capacidade de gestão, vez que 41,3% não adotam nenhuma prática para modernizar ou profissionalizar sua gestão na área de gestão de pessoas, conforme demonstra o gráfico 2, fator que prejudica a continuidade do serviço público e prestação de serviços com qualidade.

Dito isto, o objetivo do estudo de traçar uma análise do sistema de carreira dos Municípios da Cantuquiriguaçu para verificar a importância atribuída ao servidor público municipal quanto à promoção na carreira, produziu resultados satisfatórios para a pesquisa, pois, ficou comprovada a falta de valorização e desenvolvimento profissional do servidor. Além disso, as evidências ratificam a hipótese e confirmam a justificativa quanto à importância de uma atuação estratégica por parte do gestor, no sentido de valorizar e desenvolver seus colaboradores.

A comprovação se dá no sentido de que nos municípios analisados, em que pese quantificarem os recursos humanos necessários para enxugar a máquina, encontram-se imbuídos em práticas patrimonialistas, revestidas de vícios, resultando no seu engessamento, e que causam certa dificuldade em revertê-las. Uma analogia interessante que vem a calhar neste caso é a teoria da “ação e reação”, vez que ações do passado geram reações no presente. Embora as instituições aleguem que o excesso de gasto com pessoal não é a principal razão da falta de promoções na carreira, os resultados direcionam para esta conclusão, levando a crer que se não é a principal razão, contribui de forma significativa para o agravamento da situação.

É visível o comprometimento destes índices, e acabam impactando negativamente na concessão de reestruturação da carreira, necessitando primeiramente reduzir despesas com pessoal. Talvez a ação governamental não seja totalmente falha, vez que atende alguns requisitos estabelecidos pela legislação que rege a área de pessoal como, por exemplo, a definição, estruturação, agrupamento e classificação de cargos, a falha se dá no sentido das oportunidades de promoção e desenvolvimento na carreira que não são efetivas.

Nesta fase mais recente da Gestão Pública emerge a necessidade de maiores investimentos no ativo mais importante da organização e maior comprometimento da área de Gestão de Pessoas, no sentido de lutar pela implantação de um sistema de carreira autêntico, embasado em normas que norteiem a área e que traduzam a cultura da instituição.

Bacellar Filho (2008) durante a jornada jurídica promovida pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná defendeu a importância dos cargos efetivos na Administração Pública e o incentivo aos servidores de carreira, afirmando que,

É o servidor efetivo quem dá continuidade aos longos projetos. Ele precisa ser valorizado e incentivado. Não é possível se imaginar uma gestão eficiente onde a cada troca de mandato uma multidão de pessoas, sem vínculo nenhum com a administração pública, inunde a gestão. Cargos em comissão, por sua natureza transitória, não seguem uma linha de trabalho e nem dão continuidade aos projetos, o que, na maioria das vezes, sucateia a administração, e desvaloriza o servidor de carreira - aquele que tem toda a sua vida envolvida com a administração pública (Bacellar Filho, 2008, p. 25).

O setor de controle interno poderá dar suporte a tal organismo, podendo contribuir com o aprimoramento da gestão e profissionalização do serviço público, orientando e cobrando quanto ao cumprimento das normas. Uma sugestão para resolver o problema seria a implantação da gestão por competências no ente, que certamente orientará a área de pessoal a partir do investimento nas competências individuais e por consequência no alcance dos objetivos da organização.

Arboit e Oliveira (2008) citam que o Estado deve visar não apenas o desenvolvimento das pessoas, mas a melhoria da qualidade de vida, proporcionada

pelo desenvolvimento social e econômico que uma adequada administração do conhecimento tem significativo potencial de gerar. Faz-se necessário criar políticas, com diretrizes bem definidas, mapeamento das competências, promoção, capacitação, treinamento, ou seja, focar mais o capital humano do que o próprio capital estrutural para assim satisfazer o usuário da Administração Pública.

Devido à amplitude e complexidade do tema, não se pode negligenciar algumas limitações ao estudo, tais como: dificuldade de acesso às informações nos sítios públicos, como por exemplo: telefone, e-mail, etc., do departamento de pessoal; inércia por parte de alguns departamentos no que se refere à disponibilidade de participar da pesquisa; a aplicação dos resultados na prática pode ser de difícil execução, e; carência de artigos científicos publicados que abordam a temática de modo similar. Espera-se que a pesquisa possa fomentar outros estudos, como: pesquisa de satisfação dos servidores em relação à carreira, implantação de gestão por competências, ampliar o estudo do índice de gasto com pessoal, entre outros, que, dada sua importância, merecem análise de forma especial, possibilitando inclusive a transferência do método aqui utilizado para o contexto de outras instituições públicas ou associações de municípios de portes similares.

6 REFERÊNCIAS

ARBOIT, Aline Elis e OLIVEIRA, Joelma de Souza Passos de. **Gestão do Conhecimento na Administração Pública**. Revista do Tribunal de Contas, Estado do Paraná, Curitiba, n. 165, ano 38, jul./set. 2008.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CANTUQUIRIGUAÇU, 2010. Disponível em: <<http://www.cantuquiriguacu.com.br/>>. Acesso em: nov. 2017.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **TCE promove jornada jurídica**. Revista do Tribunal de Contas, Estado do Paraná, Curitiba, n. 165, ano 38, jul./set. 2008.

BENDASSOLLI, Pedro F. **Recomposição da Relação Sujeito-trabalho nos Modelos Emergentes de Carreira**. **RAE-Revista de Administração de Empresas**. v. 49, n. 4, p.387-400, out-dez, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 41 ed. Saraiva, 2008.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998**. Brasília, DF. 41 ed. Saraiva, 2008.

BRESSER, Luiz C. P. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

DAGNINO, Renato P. **Planejamento estratégico governamental**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração /UFSC: CAPES: UAB, 2009.

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **65% dos municípios do Paraná estão sob alerta do TCE por gastos com pessoal**. Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2017. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/65-dos-municipios-do-parana-estao-sob-alerta-do-tce-por-gastos-com-pessoal/5515/N>> Acesso em fev de 2018.

DUTRA, Joel S. **Administração de Carreira**. Uma proposta para repensar a gestão de pessoas. São Paulo: Atlas, 1996.

EVANS, Paul. **Carreira, Sucesso e Qualidade de Vida**. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 36, n. 3, p.14-22, jul-set, 1996.

FILHO, F. de H. B. e PESSÔA, S. de A. **A carreira de professor estadual no Brasil**: os casos de São Paulo e Rio Grande do Sul. RAP-Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 45(4): 965-1001, Jul./ago. 2011.

JUNQUILHO, Gelson S. **Teorias da administração pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília: CAPES: UAB, 2010.

MARCONI, Nelson. **Políticas integradas de recursos humanos para o setor público**, 2005. Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública. Disponível em: <<http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/MARCONI%20Nelson%20>

[-%20Políticas%20integradas%20de%20recursos%20humanos.pdf](#)>. Acesso em fev. de 2018.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDONÇA, Ricardo R. S. de. **Processos administrativos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2010.

MILKOVICH, George T.; BOUDREAU, John W. **Administração de Recursos Humanos**. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. _____. **Administração de Recursos Humanos**. São Paulo: Atlas, 2010.

London, M.; Stumph, S. **Managing careers**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1982.

OLIVEIRA, José A. de. e MEDEIROS, Maria da P. M. de. **Gestão de pessoas no setor público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2011.

PARANÁ. Governo do Estado do Paraná. Secretaria da Administração e da Previdência. Portal do Servidor, s/d. **Carreira**. Disponível em: <<http://www.portaldoservidor.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=91>> Acesso em mar. de 2018.

PIETRO, Maria S. Z. Di. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

PRIMAK, Irineu. STEFANO, Silvio. ANDRADE, Sandra M. de. ZAMPIER, Marcia A. **Administração pública: a importância de uma carreira em uma universidade pública do estado do paraná**. Revista de Carreiras e Pessoas (Recape). São Paulo, 2014.

SALM, José F.; MENEGASSO, Maria E. **Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público.** Revista de Ciências da Administração, Florianópolis, p. 83-104, set. 2009.

STEFANO, Sílvio R. (Org.). **Gestão de pessoas: fundamentos e aplicações.** Guarapuava: Unicentro, 2011.

TACHIZAWA, Takeshy; FERREIRA, Victor C. P.; FORTUNA, Antônio A. M. **Gestão com Pessoas.** Uma abordagem aplica as estratégias de negócios. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

TOLEDO, Junior Flávio C. de. e ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de responsabilidade Fiscal:** comentada artigo por artigo. São Paulo: NDJ, 2001.

ZAMPIER, Marcia A.; BERNARDIM, Marcio L.; STEFANO, Sílvio R. (Orgs.). **Gestão de talentos.** Guarapuava: Unicentro, 2013.

OUVIDORIA, INSTRUMENTO PARA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA PREFEITURA DE CAMPO LARGO/PR

OLIVEIRA, Maria Cecília Marins de¹

Doutorado em Educação - USP

Mestrado em História – UFPR

Graduação em Pedagogia – UFPR

Graduação em Direito - PUCPR

Professora, pesquisadora e orientadora no Curso de Pedagogia e no PPGE – UFPR
Professora, pesquisadora e orientadora nos Cursos de Pedagogia e Direito –CNEC Campo Largo, Facecla e UNIANDRADE

Resumo

O estudo a respeito da Ouvidoria procurou trazer aspectos de ordem geral sobre o surgimento deste instrumento em antigas civilizações que chega aos dias modernos com objetivos semelhantes, quais sejam o de ter conhecimento pelas administrações públicas das manifestações do povo. O trabalho visa conhecer o instituto, sua origem, disseminação entre governos e a introdução desta sistemática nas administrações públicas no Brasil, nos serviços, federal, estadual e municipal, tendo por base legislações específicas. No serviço municipal, em particular, no Município de Campo Largo, objetivou-se conhecer a implantação do serviço e os resultados obtidos ao disponibilizar um meio de comunicação entre população e administração pública. O método empregado foi o da pesquisa bibliográfica, impressa e virtual, buscando selecionar dados bibliográficos mais relevantes que permitissem construir o desenvolvimento do instituto no Município. Os resultados revelaram o atendimento municipal aos reclamos populares e às exigências no cumprimento de promessas de campanha, conforme possibilidades do erário público. A Ouvidoria vem desempenhando papel importante, como mediadora entre os interesses do cidadão e os gestores públicos, pois coloca a população em contato com o poder público, concorrendo para uma administração mais democrática.

Palavras-chave: Ouvidoria. Cidadão e poder público. Administração democrática. Participação popular. Administração pública e manifestação do povo.

Abstract

This article about the Ombudsman brought aspects of general order about the emergence of this instrument in ancient civilizations that arrives nowadays with similar goals, which the public administrations are aware of the manifestations of the people. This article aims to know the institute, its origin, dissemination between governments and the introduction of this systematic in public administrations in Brazil, in federal, state and municipal services, based on specific legislation. In municipal

BÜLOW, Marilei A. S.²

Mestrado em Educação – PUCPR
Coordenadora Geral dos Cursos de Graduação – CNEC Campo Largo
Graduação em Pedagogia - PUCPR

CORDEIRO, Marlon³

Mestre em Psicologia Jurídica – UTP
Graduação em Direito - PUCPR
Professor, pesquisador e orientador e coordenador do Curso de
Direito – CNEC Campo Largo

service in the city of Campo Largo, the objective was to know the implementation of this service and the results obtained by making available a path of communication between population and public administration. The methodology used was bibliographic research, printed and virtual, seeking to select relevant bibliographic data that would allow the development of the institute in the city. The results revealed the municipal service to the popular demands and demands on campaign promises, according to the possibility of public purse. The Ombudsman has been playing an important role, as mediator between the citizen interests and the public managers, because it places the population in contact with the public power, for a more democratic administration.

Keywords: *Ombudsman. Citizen and public power. Democratic administration. Popular participation. Public administration and people's demonstration.*

1 INTRODUÇÃO

O instituto da Ouvidoria surgiu ante a necessidade dos governantes tomarem conhecimento das aspirações e reclamações do povo em relação às administrações. Tal instituto surge no mundo antigo, transpõe épocas históricas e períodos políticos, chegando aos tempos modernos na busca constante dos governantes, em atender as necessidades das populações, para a concretização de governanças democráticas e participativas.

2 Contato: 0049.marleibulow@cnecl.br

3 Contato: 0049.marloncordeiro@cnecl.br

O trabalho é resultante de pesquisa realizada no Núcleo de Estudo e Pesquisa dos Cursos de Pedagogia e Direito, da Faculdade CNEC Campo Largo, abordando o instituto da Ouvidoria na esfera da administração pública, do Município de Campo Largo, no Paraná, mediante o qual desempenha papel de mediadora de interesses do cidadão em relação aos gestores públicos.

Os dados relativos à Ouvidoria procuraram esclarecer sua função e importância como órgão em permanente comunicação entre a população e a administração pública, uma vez que o instituto da Ouvidoria, no âmbito da Administração Pública Municipal, tem desempenhado, ao longo do tempo, papel fundamental na relação do setor público com o cidadão.

O objetivo do estudo visou trazer ao conhecimento a função e o papel do Setor da Ouvidoria no âmbito administrativo municipal, bem como ressaltar sua importância no contexto administrativo em geral, federal, estadual ou municipal. Especificamente esclarecer as origens do instituto da Ouvidoria e o papel desempenhado junto aos governos e esferas administrativas. O levantamento da legislação foi relevante, pois regulamenta as funções exercidas e a forma como detectar solicitações da população, de conformidade com direitos e garantias fundamentais individuais e coletivas, previstos e garantidos na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

Os objetivos traçados foram alcançados mediante o levantamento de material bibliográfico, impresso e virtual, e documentação oficial, que fornecessem dados esclarecedores da atuação efetiva da Ouvidoria na Administração Municipal de Campo Largo.

Desta forma, no tocante à metodologia empregou-se o método da pesquisa bibliográfica, iniciando com o levantamento e coleta de informações, buscando selecionar os dados bibliográficos mais relevantes, fosse em material impresso fosse em material virtual, para que se pudessem ter elementos para construir o desenvolvimento e a evolução do órgão da Ouvidoria.

O estudo apresenta-se distribuído em cinco itens, o primeiro tratando sobre “A origem da Ouvidoria”, o segundo sobre “A legislação das Ouvidorias Públicas no Brasil”, o terceiro a respeito da “Ouvidoria no Brasil”, o quarto tratando da “Ouvidoria no Município de Campo Largo”, o quinto, discutindo e analisando as questões que envolvem “Direitos e garantias fundamentais: o cidadão e o serviço público. A guisa de conclusão” e, finalmente as Referências.

Em relação aos itens abordados, cabe salientar a necessidade de se compreender onde e como surgiu a Ouvidoria. Para tanto se buscou dados, trazidos por Mello e Mello (2015, On-line) e outros autores, que esclarecessem, historicamente, o surgimento do instituto da Ouvidoria, disseminação entre governos da comunidade europeia e, posteriormente, introdução deste instrumento no Brasil. Assim, conhecer de que forma a Ouvidoria se fez presente na história e no processo democrático no Brasil constituiu-se em uma das preocupações do estudo, razão pela qual se iniciou por trazer ao conhecimento as legislações que fundamentaram e corroboraram para a criação do instituto da Ouvidoria nos municípios, nos estados e na esfera federal.

Ressalta-se que, a abordagem em relação ao Município de Campo Largo, teve por base os dados encontrados no Arquivo da Prefeitura e do Departamento da Ouvidoria que atua como canal de comunicação entre a sociedade e a gestão pública.

2 A ORIGEM DA OUVIDORIA

A entidade da Ouvidoria, de acordo com as referências históricas, apareceu no mundo antigo entre os reis egípcios, preocupados com a opinião do povo em relação aos seus governos, provavelmente para evitar conflitos e descontentamentos populares. Para isso designavam altos funcionários para receberem as queixas do povo (Mello; Mello, 2015, On-line, p. 1).

Mello e Mello (2015, On-line, p. 1) esclarecem que historicamente tais procedimentos foram adotados pelo Patriarca Moisés junto aos hebreus, na China durante a Dinastia Han e, em Roma, no período Republicano, por meio

dos sensores que examinavam atos administrativos e ouviam queixas do povo. Na Idade Média, dizem os autores, foi comum a estratégia da 'ouvidoria' para conhecer as reclamações do povo sobre a má administração do Estado, da Igreja e dos comerciantes.

Mas o controle não ficou restrito somente às queixas populares, uma vez que, em muitas monarquias européias, foram designados agentes para verificarem se os funcionários públicos obedeciam às ordens reais e às leis, dando andamento às determinações e apresentando comportamento adequado no trato com o povo, observam Mello e Mello (2015, On-line, p. 1). Todavia, dentre as atividades atribuídas aos agentes fiscalizadores do cumprimento da lei e aos ouvidores das reclamações populares, dá lugar à figura de um Supremo Representante do Povo, em 1713, proposto pelo Rei Carlos XII, na Suécia. Mello e Mello (2015, On-line, p. 1) ainda adiantam que com o fortalecimento do parlamento sueco, em 1776, esta função foi denominada de "Chanceler de Justiça", tomando a forma do que na atualidade moderna passou a ser conhecido como "*ombudsman*".

O significado do papel e da função exercida pelo "*ombudsman*" é retratado por Mello e Mello (2015, On-line, p. 1) na seguinte passagem:

A síntese da entidade posicionada entre o governante e o cidadão comum, [...], [surgida] na Suécia, com a instituição do "*Ombudsman*" [...] tem como sinonímia os seguintes termos: procurador, provedor, mandatário, representante, delegado; deriva de um termo usado pelas tribos medievais germânicas para designarem um grupo de pessoas cuja função era a de recolher multas das famílias de réus arrependidos e distribuir os recursos obtidos entre as famílias das respectivas vítimas.

A figura do "Ombudsman", afinal, solidifica-se na Suécia, em meados de 1809, quando foram encontrados os primeiros registros de Ouvidoria com o título de "Ombudsman", significando representante do povo. A respeito desse instituto e da figura que o personificava, Odila Lara Pinto (1998, p. 31) relata:

A Constituição Sueca de 06 de Junho de 1809 oficializou o Ombudsman, que deveria ser escolhido entre cidadãos de marcante integridade e competência legal. O Barão de Lars, Augustin Manerheim, foi nomeado em 1º de Março de 1810, pelo Parlamento,

com a finalidade de fiscalizar a observância das leis por parte de todos os funcionários e empregados no exercício de suas funções públicas, bem como de instaurar processos nos tribunais próximos, contra os que praticarem ato ilícito ou se omitirem no cumprimento de dever.

[...].

Atualmente, qualquer cidadão sueco, cujo direito ou de terceiro for lesado, ou mesmo ameaçado, pode apresentar reclamação ao Ombudsman, diretamente, sem intermediário e sem ônus, oral ou formalmente. Recebidas as reclamações, o Ombudsman decide da própria competência, isto é, faz uma triagem e, se julgar conveniente, inicia a fase de averiguação, lançando mão de amplos poderes investigatórios. Seu poder de informação abrange os poderes de inspetoria, exames da documentação das administrações, presença em deliberações em órgãos administrativos e órgãos jurisdicionais.

Mello e Mello (2015, On-line, p. 1) ainda observam que vários países escandinavos introduziram a figura do *Ombudsman*, procurando criar condições para a participação popular contribuir para efetiva concretização de governo e administração pública participativa e democrática. A República Federativa da Alemanha, em 1957, instituiu um controverso *Ombudsman*, tendo em vista que o objetivo seria o de assegurar ao Parlamento alemão o controle sobre o poder do Exército e sua atuação, conforme o novo espírito democrático do cidadão que se configurava no governo.

Mais adiante, observam Mello e Mello (2015, On-line, p. 1), a Divisão de Direitos Humanos das Nações Unidas, a partir da década de 1960 recomendava, em nível mundial, a introdução do instrumento da 'Ouvidoria' junto às administrações públicas. Tal esforço da Organização das Nações Unidas, ONU, foi seguido em 1971, na Conferência Parlamentar Europeia em Viena, reforçando a recomendação de todos os países considerarem a criação de um órgão para receber e examinar as queixas dos cidadãos, em relação aos setores da administração pública.

Aos poucos os países foram aderindo e, em 1973, dez países já haviam instalado o *Ombudsman* em nível nacional, em 1983 o número atingia vinte um e, em 2003, o número elevava-se atingindo a casa dos 120 países.

Apesar de aderirem e introduzirem o instituto, em muitos países o termo original sofreu alterações tanto nas atribuições como no significado, como

ocorreu na França, com o *Médiateur de la Republique*, na Finlândia, com o *Oikeusasiamies*, na Inglaterra, com *Parliamentary Commissioner*, em Israel, com o *State Comptroller*, na Espanha, com *Defensor Del Pueblo* e em Portugal, com o *Provedor de Justiça*. Nos Estados Unidos, a competência do *ombudsman*, instituída em 1967, apresentou-se diferenciada, pois se encontrava centrada na defesa dos direitos do consumidor, conforme iniciativa do Presidente *John F. Kennedy*, em 1962, sobre a proteção dos interesses e direitos do Consumidor.

3 A LEGISLAÇÃO DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS NO BRASIL

A expansão das ouvidorias como instâncias de fiscalização e participação social teve início, primeiro, com a iniciativa da Prefeitura de Curitiba em 1986, servindo de inspiração e modelo para a criação de ouvidorias em outros municípios. Segundo, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, que consagrou o Estado de Direito Democrático, estabelecendo assim a Constituição Cidadã. Terceiro, com a aprovação da Lei nº 8.490, de 1992, quando foi criada a Ouvidoria Geral da União na estrutura regimental básica do Ministério da Justiça. E, quarto, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19/1998 que modificou o regime e dispôs sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e deu outras providências.

Em relação à Constituição (BRASIL. Constituição: República [...], 1988. On-line), o artigo 70 estabelece a forma de controle externo e interno que devem ser instituídas as administrações públicas, determinando:

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.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Após a Constituição Federal, de 1988, as discussões em torno da participação democrática da população voltaram a ser alvo de preocupações por parte dos poderes constituídos, tendo por base o princípio da transparência e acesso dos cidadãos aos serviços públicos. Diversas medidas foram tomadas procurando assegurar ao cidadão o direito de informação e a prestação de serviços e o atendimento pelos órgãos públicos.

Em 1992, foi aprovada a Lei nº 8.490, que instituía a Ouvidoria Geral da União (BRASIL. Lei nº 8.490 de [...], On-line) Em 1998, a Emenda Constitucional nº 19 estabelecia normas e princípios para a Administração Pública entre outras providências (BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, [...], On-line). Em 2009, o Decreto nº 6.932, posteriormente revogado, instituiu a “Carta de Serviço ao Cidadão”, como prática existente em serviços públicos de vários países, com o objetivo de aprimorar a prestação de serviços públicos ao cidadão, estimulando a formação de cidadãos, tendo como “direcionamento a transparência e a participação da sociedade no processo de qualificação e legitimação dos resultados da administração pública” (BRASIL. Decreto nº 6.932, de 2009, [...], On-line).

Em 2014, o Decreto nº 8.243 (revogado pelo Decreto nº 9.759, de 2019), instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema de Participação Social. Este instrumento também estabeleceu que as ouvidorias do poder executivo federal aplicariam os mesmos protocolos da Ouvidoria Geral da União. Em 2017, foi criada a Lei nº 13.460 que dispunha sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços da administração pública (BRASIL. Presidência [...]. Decreto nº 8.243, de 2014 [...]; Presidência [...]. Lei nº 13.460, de 2017. On-line).

Dessa forma, as diretrizes para as Ouvidorias no Brasil passaram a decorrer de orientações da Controladoria Geral da União, incidindo nas administrações municipais. Os municípios brasileiros deveriam implantar ou adequar a Ouvidoria em suas gestões, no prazo de dois (2) anos contados da aprovação da lei. Em algumas cidades brasileiras, quando ausente o serviço de Ouvidoria, o Ministério Público proporia Termo de Ajuste de Conduta com os gestores de forma a contribuir para a criação da Ouvidoria.

Na ausência de legislação específica, no Município de Campo Largo foi aplicada por analogia a legislação da Lei de Acesso à Informação, no que se referisse aos prazos legais para atendimento e retorno das manifestações dos cidadãos, fosse denúncia, reclamação ou sugestão.

As Ouvidorias abrangem os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário. No caso das administrações municipais abrangem o Executivo e o Legislativo.

De acordo com o Manual de Orientações, publicado pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União existem duas modalidades de transparência, ativa e passiva (BRASIL. Ministério da Transparência e [...], 2017. On-Line).

No que se refere à transparência ativa, o Manual esclarece que a Transparência Ativa é entendida como aquela em que há disponibilização da informação de maneira espontânea, proativa. É o que ocorre com a divulgação de informações na Internet, de modo que qualquer cidadão possa acessá-las diretamente. Tanto a Lei nº 12.527/11 como seu Decreto Regulamentador nº 7.724/12, preveem um rol de informações que necessariamente devem estar em transparência ativa, destacando-se as seguintes:

- estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;
- programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;
- respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; (Redação dada pelo Decreto nº 8.408, de 2015);
- contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei nº 12.527, de 2011, telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC; (Redação dada pelo Decreto nº 8.408, de 2015);

- programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. (Incluído pelo Decreto nº 8.408, de 2015).

Neste mesmo sentido, o referido Manual explica que:

A Transparência Passiva, por outro lado, depende de uma solicitação do cidadão. Ela ocorre, portanto, por meio dos pedidos de acesso à informação. Desse modo, o órgão ou entidade deve se mobilizar no sentido de oferecer uma resposta à demanda, [...] (BRASIL. Ministério da Transparência e [...], 2017. On-line).

[...].

Apesar de ser recomendável indicar a transparência ativa nos casos em que couber, é importante frisar que, nesses casos, o órgão/entidade deve orientar, com precisão, onde se encontra essa informação. Respostas como “a informação se encontra no Diário Oficial da União” ou “no site do órgão” não devem ser adotadas, uma vez que impõem uma dificuldade que acaba por obstaculizar o acesso à informação. Na maioria das vezes, o cidadão comum não consegue encontrá-la por conta própria. Logo, é recomendável indicar o link específico no qual essa informação se encontra ou, ainda, um passo-a-passo sobre como localizá-la. (BRASIL. Ministério da Transparência e [...], 2017. On-line).

Na perspectiva de atuação de uma unidade de ouvidoria pública, devem-se destacar algumas ações que possam dar ao cidadão a segurança de que suas reclamações e/ou sugestões serão apreciadas pela instituição. Para isso a Ouvidoria deve:

- a) Contribuir para a melhoria do desempenho e da imagem da instituição;
- b) Contribuir para o aprimoramento dos serviços prestados e das políticas públicas da instituição;
- c) Facilitar ao usuário dos serviços prestados o acesso às informações;
- d) Viabilizar o bom relacionamento do usuário do serviço com a instituição;
- e) Proporcionar maior transparência das ações da instituição;
- f) Contribuir para o aperfeiçoamento das normas e procedimentos da instituição;
- g) Incentivar a participação popular na modernização dos processos e procedimentos da instituição;
- h) Sensibilizar os dirigentes das unidades da instituição no sentido de aperfeiçoar processos em prol da boa prestação do serviço público; e
- i) Incentivar a valorização do elemento humano na instituição (BRASIL. Orientações [...], 2012, On-line, p. 17-18).

Da mesma forma que o profissional que for responsável ao atendimento público deve promover ações que projetem positivamente a imagem do instituto da Ouvidoria, deve também apresentar um perfil que o coloque em uma posição que transmita segurança e confiabilidade ao cidadão que faz uso deste instrumento.

Curiosamente a expressão “ouvidor” sugere diretamente o ato de “ouvir a dor”, ou seja, é preciso saber ouvir. Este é o requisito mais importante, pois para ser instituído no cargo de Ouvidor não se exige formação específica, bastando ter o perfil. É preciso saber ouvir e se relacionar respeitosamente com as pessoas.

Imparcialidade, isenção de pré-julgamentos, capacidade para moderar conflitos, iniciativa e principalmente conhecer a integralidade da legislação que versa sobre o cargo ou função de ouvidor, são características básicas para preencher os requisitos necessários ao bom desempenho de uma Ouvidoria.

Também se faz imperioso observar princípios inerentes a prestação deste serviço que visa principalmente a eficiência e efetividade do serviço público, quais sejam:

- Transparência, decorrendo do Princípio de Publicidade, no caput do art. 37, da Constituição Federal, em consonância com o art. 5, incisos XXXIII, XXXIV, LXXII.
- Eficiência, referindo-se à natureza da função de Ouvidor que visa atender de forma eficaz e célere ao interesse público, consoante a supremacia do interesse público.
- Ética, diretamente ligada à moralidade, é o conjunto de valores e princípios basilares de toda função ou cargo público.
- Legalidade, observando sempre de forma fiel aos ditames legais que versam sobre os direitos dos usuários;

Ainda, no que se refere ao perfil do profissional Ouvidor Público, a Controladoria Geral da União elaborou um Manual de Orientações para o Atendi-

mento ao Cidadão nas Ouvidorias Públicas, que trata sobre “A construção de competências profissionais: conhecer e atuar, refletir e transformar”. Definindo as competências do profissional da seguinte forma:

Competência – Ouvir e compreender Desenvolver ações de comunicação e de mediação de conflitos para o atendimento dos cidadãos no âmbito das competências das Ouvidorias Públicas.

Competência - Reconhecer os cidadãos como sujeitos de direitos. Desenvolver ações que busquem o reconhecimento e o respeito dos cidadãos como sujeitos de direitos, visando o desenvolvimento de sua autonomia.

Competência - Qualificar as expectativas dos cidadãos de forma adequada Realizar, em conjunto com a equipe, atividades de triagem, análise crítica e registro das solicitações efetuadas pelos cidadãos no âmbito das unidades das Ouvidorias Públicas.

Competência - Responder aos cidadãos Realizar, em conjunto com a equipe, atividades de discussão, encaminhamento e acompanhamento das manifestações dos cidadãos, visando disponibilizar respostas adequadas e tempestivas.

Competência - Demonstrar os resultados produzidos Desenvolver, em equipe, atividades de diagnóstico e elaboração de recomendações sobre os serviços prestados ao cidadão, visando à melhoria da qualidade destes serviços, ao aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas e ao exercício da participação e controle social sobre a Administração Pública. (BRASIL. Ministério da Transparência [...]. 2017, On-line, p. 18).

Visando auxiliar a comunicação do cidadão com o poder público, o Instituto das Cidades Inteligentes criou o serviço 156, que se constituiu em uma central de atendimento, via telefone, que também pode ser acessada virtualmente. Através do contato com esta Central 156 a sociedade pode esclarecer dúvidas, enviar sugestões, solicitar serviços, fazer reclamações e outras ações, referente ao serviço público. (INSTITUTO das [...]. On-line).

4 A OUVIDORIA NO BRASIL

A iniciativa do Presidente Kennedy, em 1962, e a criação do instrumento de defesa dos direitos do consumidor, em 1967, através de um *ombudsman* diferenciado tiveram repercussões no Brasil, embora tenha levado um pouco mais de duas décadas para que a defesa dos direitos do consumidor realmente fosse colocada em prática, pretendendo a defesa da parte mais vulnerável na relação de consumo.

Mello e Mello (2015, On-line, p. 1) colocam que a legislação em defesa do direito do Consumidor resultou na publicação do Código de Defesa do Consumidor, em 11 de setembro de 1990, Lei nº 8.078, de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

Todavia, a introdução de um instrumento que pusesse em contato direto a população e o poder público surgiu no período colonial, em 1549, por ocasião da instalação do Governo Geral pela Coroa Portuguesa. Para a organização administrativa da nova Colônia, Portugal enviava, juntamente com o Governador Geral, a pessoa que exerceria o cargo de Provedor Geral e aquele que desempenharia a função de Ouvidor Geral. Moro (2011, p. 11) observa que o exercício da função de Ouvidor Geral ocorria na qualidade de representante do Rei, visando dirimir conflitos e exigir o cumprimento da lei, não sendo, portanto, um defensor dos interesses das pessoas.

Posteriormente, em 1823, o Deputado Constituinte José de Souza Mello propunha a inclusão da ouvidoria no texto constitucional, esclarecendo ser necessário

[...] para desafogo e liberdade dos povos, haverá em cada província um Juízo do Povo, a quem se recorra nos casos de opressão para apresentar na Corte suas queixas, o que o mesmo Juiz do Povo deverá fazer ex-ofício. (Mello; Mello, 2015, On-line, p. 2).

A proposta, sob denominação diversa, Juízo do Povo, pretendia instituir a figura do Ouvidor, mas sem êxito foi rejeitada.

No período da República não houve a ocorrência de proposituras semelhantes, mesmo em períodos recentes da política brasileira, exceto na penúltima década do século XX que a figura da Ouvidoria voltou ser questionada.

A instalação do regime de exceção com o governo militar, em 1964, afastou qualquer tentativa de se estabelecer uma participação popular democrática, afirma Moro (2011, p.12). Rubens Pinto Lyra (2000) aponta uma nova tentativa para a inclusão de Ouvidoria ou *Ombudsman* no texto Constitucional de 1988, proposta pela Comissão de Notáveis presidida pelo jurista Afonso

Arinos, que também não prosperou, não sendo assim o instituto da Ouvidoria incorporado à Constituição de 1988.

Apesar da não inclusão do instituto da Ouvidoria ou *Ombudsman* no texto Constitucional de 1988, durante o processo de redemocratização do país, após o período de governo militar, a Prefeitura de Curitiba implantou a primeira Ouvidoria Municipal no Brasil, em 8 de março de 1986, instituída por força do Decreto nº 215, do mesmo ano, tendo como atribuição a defesa dos interesses dos cidadãos, além de possibilitar a participação do cidadão na gestão pública, por meio da solicitação e sugestão de serviços, tornando a prestação de serviços públicos mais eficazes e atuantes, conforme colocam De Mario e Moretti (2007).

Mello e Mello (2015, On-line, p. 2) esclarecem que os sistemas de Ombudsman e/ou Ouvidoria são instituídos por legislação infraconstitucional, local, ou por Decreto expedido pelo Poder Executivo. Na verdade, as duas expressões *Ombudsman* e Ouvidoria desempenham papéis semelhantes, sendo a distinção entre os termos meramente nominal e literal. O *International Ombudsman Institute* define *ombudsman* como

[...] o ocupante de cargo comissionado, que foi indicado ou eleito por um ato legal e cujo papel é investigar reclamações de uma pessoa ou associação de pessoas, contra uma decisão, recomendação, ato ou omissão realizado por funcionários, empregados, membros ou comitê de membros de uma organização, sobre a qual tenha jurisdição. Também cabe investigar denúncias contra departamentos do governo, semigoverno ou agências (MELLO; MELLO, 2015, p. 2).

No Brasil, a introdução das figuras de Ouvidoria e Ombudsman seguiu modelos semelhantes aos adotados na França e no Canadá, atribuindo, em regra geral, para a empresa privada a denominação de *ombudsman* e para os órgãos públicos de ouvidor ou ouvidoria, explicam Mello e Mello (2015, p. 2).

No estudo realizado por De Mario e Moretti, intitulado “Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil: possibilidades e desafios”, foi possível observar que a discussão sobre a criação de Ouvidorias no Brasil deu-se a partir da necessária participação popular na gestão pública como também no controle

dos atos administrativos. As ouvidorias no Brasil apresentaram características diversas das ouvidorias instaladas em outros países, onde possuem função investigativa. No caso do Brasil, a ouvidoria não tem legitimidade para instaurar investigações e atuar judicialmente, mantendo-se como canal de comunicação entre a população e o órgão municipal.

A criação da Ouvidoria Municipal na Prefeitura de Curitiba foi motivação suficiente para que outras ouvidorias fossem instaladas em diversos municípios.

As discussões em torno da introdução de Ouvidoria no poder público acabou por ensejar dispositivos acerca do instituto, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que deu nova redação ao Art. 37 da CF/88, modificando o regime e dispondo sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e outras providências, estabelecendo:

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

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, [...]. On-line).

Embora a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, trate da administração pública direta e indireta, o instituto da Ouvidoria, observa Pupe (Ouvidoria, p. 6. On-line), estendeu-se também ao setor privado, com a finalidade de satisfazer o cliente e manter a competitividade no mercado. No setor público pode atuar em órgãos dos três poderes, desempenhando suas atribuições de controle externo e/ou interno na administração pública ou em empresas privadas,

com nítido caráter público, pois embora a empresa possa ser de iniciativa privada ela estará auscultando a opinião de seu público que são seus clientes.

Pupe (Ouvidoria, p. 7. On-line) comenta que a

A proliferação de ouvidorias no Brasil tem sido alvo tanto de elogios como de críticas. Algumas análises negativas a respeito desse fenômeno norteiam-se estritamente pelo modelo europeu e menosprezam as características adquiridas pelas ouvidorias em nosso país. Há realmente características peculiares à nossa cultura política, em geral, e às nossas ouvidorias, em particular. Uma destas é o fato de ouvidorias no nosso país, [...] não se originarem no âmbito do poder legislativo e sim por iniciativa do executivo ou, nos casos de órgãos como o TJDF, da própria instituição em que atuam. Além disso, as diferenças entre serviço de atendimento ao cidadão (SAC), *ombudsman* empresarial e ouvidoria não são clara e fortemente definidas, como ocorre em outros países. Na verdade, há no Brasil, uma tendência a considerar que eles têm caráter e atribuições semelhantes.

Ainda adiante Pupe (Ouvidoria, p. 8. On-line) que, apesar de gerar certa polêmica a validade ou não do desempenho da figura da Ouvidoria, cabe citar a assertiva do ex-Presidente da Associação Brasileira de Ouvidores, Edson Luiz Vismona, que a Ouvidoria não é a solução de todos os males, todavia, ela vem apresentado resultados positivos, uma vez que acelera soluções muitas vezes simples, mas importantes para o cidadão, que passariam despercebidas pelas estruturas funcionais. Há que se ressaltar que, em países como o Brasil, onde existem desajustes socioeconômicos,

[...] as ouvidorias fortalecem os direitos do cidadão (à informação, à qualidade e ao controle), aproximando-o da instituição. Agem em contato direto com o poder decisório e, coibindo abusos e a repetição de erros, estimulam o processo de melhoria contínua da qualidade (PUPE, Ouvidoria, p. 8. On-line).

Um país como o Brasil, de proporções continentais e uma população multicultural, efetivamente apresenta características sociais peculiares que não podem ser comparadas a de outros países, notadamente europeus. Afinal, como coloca Pupe (Ouvidoria, p. 8. On-line), “[...] a realidade brasileira impõe ajustes e adaptações”.

Além de se considerar a realidade brasileira, cabe salientar que, os recursos técnicos e tecnológicos utilizados, modernamente, permitiram estabelecer contatos via Internet, 'redes sociais', mensagens, e-mails e outras modalidades virtuais de comunicação, tornando-se recursos que os órgãos da administração pública passaram a incorporar e absorver em suas atividades.

Em dezembro de 2017, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, CGU, em parceria com o 'Instituto Reclame Aqui', realizou em São Paulo o evento "O cidadão 3.0 quer falar com você", visando debater as formas de interação entre o cidadão e o Estado (BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria [...], 2017. On-line)

O Ouvidor-Geral da União, Gilberto Waller, comentou que

2017 foi o ano no qual o gestor começou a entender que precisa do retorno do cidadão para determinar as políticas públicas a serem adotadas e coube à Ouvidoria fazê-lo compreender essa mudança de paradigma. O centro do poder está no cidadão e o Estado deve estar preparado para ouvi-lo e atendê-lo. É pensando no usuário que haverá mudanças no país (BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria [...], 2017. On-line).

A Ouvidoria, afinal, vem a ser o canal para o cidadão fazer solicitações, elogios e até mesmo sugestões. Todas as manifestações devem ser analisadas e devidamente encaminhadas aos setores competentes para apreciação e eventual manifestação sobre o noticiado.

O conjunto de informações, reclamações ou elogios, que se constituirão nos dados para auxiliar na eficácia do serviço público prestado, possibilitarão eventuais mudanças e contribuirão para a regularização no que se fizer necessário.

É imperioso destacar a importância da Lei de Acesso à Informação, no que se refere a promoção da transparência, a aproximação da sociedade civil com o poder público.

Nas esferas, federal e municipal, existem o sistema e-Ouv, que consiste num Sistema Informatizado de Ouvidorias que pode ser utilizado gratuitamente pelas ouvidorias públicas.

O e-Ouv nos municípios foi criado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU, e não exige

do órgão ou entidade aderente qualquer tipo de instalação, já que se trata de uma plataforma web gratuita. Caberá à Ouvidoria-Geral da União, da CGU, disponibilizar, gerir, atualizar e manter o sistema e-Ouv Municípios (BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria [...], 2015. On-line).

Da mesma forma, o e-Ouv do Executivo Federal foi criado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, CGU, através da Portaria nº 50.252, em 2015, quando foi instituído o Programa de Fortalecimento das Ouvidorias.

De acordo com informações da Ouvidoria do Governo Federal (BRASIL. Poder Executivo, Ouvidorias. On-line) as manifestações dentro de uma Ouvidoria podem ser classificadas da seguinte forma:

Sugestão: proposição de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços prestados pela Administração Pública Federal.

Elogio: demonstração ou reconhecimento ou satisfação sobre o serviço oferecido ou atendimento recebido;

Solicitação: requerimento de adoção de providência por parte da Administração;

Reclamação: demonstração de insatisfação relativa a serviço público; e

Denúncia: comunicação de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão de controle interno ou externo (BRASIL. Poder Executivo. Ouvidorias. On-line).

A identidade do cidadão, independente da classificação da demanda, é preservada, dada sua natureza confidencial. Dessa forma, o cidadão que demandar junto a estes órgãos pode fazer isso com segurança, observando a legislação vigente.

Por outro lado, no que se refere à identificação do requerente, a lei nº 13.460/2017 veda exigências que dificultem ou até mesmo inviabilizem a manifestação do cidadão. A respeito disso, prevê a Cartilha para Ouvidorias Públicas, publicada pelo Instituto Rui Barbosa em parceria com o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul a seguinte orientação:

No caso de demandas encaminhadas por meio eletrônico, respeitada a legislação específica de sigilo e proteção de dados, poderá a Administração Pública ou sua ouvidoria requerer meio de certificação da identidade do usuário. Além disso, a Lei prevê que a identificação do requerente é informação pessoal e deve ser protegida com restrição de acesso (INSTITUTO Rui Barbosa/Tribunal [...], 2017. On-line).

Dentre os dados estatísticos de relacionamento Ouvidoria-Cidadão (OUVIDORIAS. [...], 2017. On-line) verificou-se que:

- 44,2 % dos usuários do e-Ouv são mulheres.
- O Estado de São Paulo conta com a maior participação feminina.
- O e-Ouv já alcançou 23,23% dos municípios brasileiros.
- Saúde, fiscalização e serviços públicos são os assuntos mais tratados pela Central e-Ouv.
- A Organização dos Estados Americanos, OEA, criou uma espécie de Lei Modelo de Acesso à Informação.

Embora não se possam precisar os dados do Departamento de Ouvidoria do Município de Campo Largo, pode-se presumir que os dados do Departamento devam provavelmente espelhar as demandas que foram levantadas nos dados estatísticos encontrados no informativo da Ouvidoria-Cidadão.

5 A OUVIDORIA NO MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO NO ESTADO DO PARANÁ

Em 18 de junho de 1999, o Prefeito do Município de Campo Largo reformulou a estrutura administrativa do Município, por meio do Decreto nº 64,

dispondo no Art. 12, V, que o Departamento de Ouvidoria, juntamente com o de Comunicações, ficaria alocado na Secretaria Municipal de Governo. Dessa forma, o Departamento ficava ligado diretamente ao chefe do Poder Executivo, com o objetivo de assegurar ao cidadão o direito de acesso à informação, decorrente do princípio constitucional da publicidade dos atos do poder público.

Assim estabelecia o Art. 12, do Decreto nº 64/1999, previsto no Capítulo III:

Capítulo III

DA SECRETARIA MUNICIPAL DO GOVERNO

A Secretaria Municipal de Governo tem as seguintes atribuições: a assistência ao Prefeito Municipal em suas funções político-administrativas e, em especial, o assessoramento para os contatos com os demais órgãos da Prefeitura Municipal; a coordenação do relacionamento do Prefeito com os municípios, entidades e associações de classe, bem como, a vinculação com a Comissão Municipal de Defesa Civil - COMDEC; o atendimento e encaminhamento dos interessados aos órgãos competentes da Prefeitura Municipal para solução de consultas ou reivindicações; o registro e o controle das audiências do Prefeito; a prestação de informações e notícias de interesse; o controle do uso dos veículos que atendem o Gabinete do Prefeito; o gerenciamento de equipamentos de comunicação e informática e outras atividades correlatas; o desempenho das demais tarefas que lhe forem cometidas pelo Chefe de Executivo, e, contará, com subordinação imediata ao titular da pasta, com as seguintes unidades de serviço:

I - Gabinete do Secretário;

II - Diretoria Geral;

III - Departamento de Apoio Técnico e Administrativo;

IV - Departamento de Relações Legislativas;

V - Departamento de Comunicações e Ouvidoria. (CAMPO LARGO. Prefeitura Municipal [...], Decreto nº 64/99. On-line).

Em consonância com os princípios constitucionais norteadores da administração pública, legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme determina o Art. 37, caput, da Constituição Federal, novos ajustes administrativos ocorreram poucos anos depois.

Em 2007, foi promulgada a Lei nº 1938, que instituiu o sistema de controle interno da Prefeitura Municipal de Campo Largo, a fim de fiscalizar os atos internos da Administração que, no Art. 1º, estabelecia:

A CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO, ESTADO DO PARANÁ aprovou e eu, PREFEITO MUNICIPAL, sanciono a seguinte Lei:

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º - Fica instituído, no Município de Campo Largo, o Sistema de Controle Interno, com o objetivo de promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, no tocante à legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e eficiência na administração dos recursos e bens públicos.

§ 1º Esta lei estabelece as normas gerais estabelecidas, sobre a fiscalização do Município, organizada sob a forma de Sistema de Controle Interno Municipal, especialmente nos termos do artigo 31 da Constituição Federal e artigo 59 da lei complementar nº 101/2000 e outros procedimentos e instrumentos estabelecidos pela legislação em vigor ou órgãos de controle interno e externo.

§ 2º Subordinam-se a Unidade de Controle Interno do Município:

- a) Departamento de Controle Financeiro e Contábil;
- b) Departamento de Análise e Controle Orçamentário;
- c) Unidade Gestora de Transferências;
- d) Departamento de Controle Patrimonial e Operacional. (Revogado pela Lei nº 3032/2019)

a) Controle Interno: Conjunto de recursos, métodos e processos adotados pela própria gerência do setor público, com a finalidade de comprovar fatos, impedir erros, fraudes e a ineficiência;

b) Sistema de Controle Interno: Conjunto de unidades técnicas, articuladas a partir de uma unidade central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno, através de métodos, normas, princípios e procedimentos, coordenados de forma a propiciar a avaliação da gestão pública em seus aspectos orçamentário, financeiro, contábil, patrimonial e operacional, verificando a legalidade, eficácia, eficiência e economicidade, dos atos da Administração Pública.

c) Unidade Controle Interno - UCI: Órgão central responsável pela coordenação das atividades do sistema de controle interno, visa a avaliação da ação governamental, da gestão dos administradores públicos municipais e da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (Redação dada pela Lei nº 3.032/2019). (CAMPO LARGO. Prefeitura Municipal [...], Lei 1.938, 2007. On-line).

Ainda em 2007, o Prefeito Municipal sancionava a Lei nº 1.940 que retirava do Controle Interno as atribuições da Ouvidoria e criava o cargo de Controlador Interno, nos termos estabelecidos no Art. 14, que passou a ter a seguinte redação: “Fica criado um cargo de Controlador Geral, simbologia AS, cuja remuneração será igual a dos Secretários Municipais NR”.

Em 2016, o Departamento de Ouvidoria passou a fazer parte do organograma da Secretaria de Assuntos Estratégicos, conforme disposto no Decreto nº 117, assinado pelo Prefeito. Estabelece o Art. 1º:

Art. 1º - O Departamento de Comunicação, Departamento de Relações Públicas e Políticas, Departamento de Relações Comunitárias

e o Departamento de Ouvidoria, passam a exercer suas funções administrativas subordinadas à Secretaria Municipal de Assuntos Estratégicos. (CAMPO LARGO. Prefeitura Municipal [...], Decreto nº 117/2016. On-line).

No ano seguinte foi expedido novo Decreto nº 279/2017, revogando o Decreto nº 117, de 2016, que estabelecia o seguinte:

Art. 1º - Fica revogado o Decreto nº 117, de 02 de junho de 2016, que vinculava a Secretaria Municipal de Assuntos Estratégicos às funções administrativas do Departamento de Comunicação, Departamento de Relações Públicas e Políticas, Departamento de Relações Comunitárias e o Departamento de Ouvidoria, assim voltam a exercer as referidas funções subordinadas à Secretaria Municipal de Governo (CAMPO LARGO. Prefeitura Municipal [...], Decreto nº 279/2017. On-line).

No intuito de rever e reorganizar a administração pública da Prefeitura de Campo Largo, o Poder Executivo realizou a reforma administrativa, visando estabilizar o poder executivo, no que se referia à reestruturação do seu organograma institucional, efetivada por meio da Lei Ordinária nº 2.872, de 2017. Nos termos do Art. 2º da referida Lei, a Ouvidoria passou a compor a Secretaria Municipal de Ordem Pública, conforme estabelecido pelo referido Artigo, Item XI, referente à Secretaria Municipal de Ordem Pública, nos seguintes termos:

Art. 2º - A estrutura organizacional básica do Poder Executivo compreende as seguintes unidades:
XI – SECRETARIA MUNICIPAL DE ORDEM PÚBLICA.
SECRETARIA ADJUNTA DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO.
DEPARTAMENTO DE OUVIDORIA (Grifo nosso)
DEPARTAMENTO DO PROCON
DEPARTAMENTO DE SERVIÇOS AO CIDADÃO
Divisão da Central de Luto
Divisão de Cemitérios
Divisão da Infraestrutura do Transporte Público
SECRETARIA ADJUNTA DA DEFESA SOCIAL
DEPARTAMENTO DO DEPTRAN
Divisão de Controle do Bem Estar Social
COMANDO DA GUARDA MUNICIPAL
SECRETARIA ADJUNTA DE RELAÇÕES COMUNITÁRIAS
(CAMPO LARGO. Prefeitura Municipal [...], Lei Ordinária nº 2.872, de 2017. On-line).

Por meio da reforma administrativa a Secretaria de Governo manteve a atribuição e o dever de coordenar o serviço de Ouvidoria, em parceria

com a Secretaria Municipal de Ordem Pública, conforme ficou estabelecido no Art. 11, da Lei Ordinária nº 2.872/2017, tratando das diversas atribuições da Secretaria Municipal de Governo que, além de coordenar e assessorar as ações políticas do Poder Executivo Municipal, juntamente com os demais órgãos da Prefeitura Municipal, desempenharia outras atividades referentes ao assessoramento e à coordenação do relacionamento do Prefeito com os demais Municípios, com as instituições internas e externas, políticas de mobilização social, representação política, assuntos de natureza legislativa, ressaltando-se a coordenação das atividades de Ouvidoria Municipal (CAMPO LARGO. Prefeitura Municipal [...], Art. 11 da Lei Ordinária nº 2.872, de 2017. On-line).

No tocante à Ouvidoria, a Lei Ordinária nº 2.872 estabeleceu, no Item XI, que trata da Secretaria Municipal de Ordem Pública, as competências da Ouvidoria discriminadas em trinta e sete (37) incisos. Na parte introdutória dos incisos, a Lei discorre sobre a importância e a essência do trabalho da Ouvidoria, nos seguintes termos:

Ouvidoria é um espaço que funciona como uma ponte entre a população e as instituições. É um serviço aberto ao cidadão para escutar as reivindicações, as denúncias, as sugestões e também os elogios referentes aos diversos serviços disponíveis à população. A essência do trabalho da Ouvidoria é ajudar a transformar em oportunidade as ameaças surgidas dos relacionamentos da organização com o cidadão, humanizando a relação e perseguindo o equilíbrio nesse processo, [...] (CAMPO LARGO. Prefeitura Municipal [...], Lei Ordinária nº 2.872/2017. On-line).

A seguir da introdução, o legislador relacionou os trinta e sete (37) incisos em relação às ações que devam ser desempenhadas pela Ouvidoria, atribuindo em primeiro lugar ouvir e compreender as diferentes formas de manifestação dos cidadãos. Esta atribuição, conferida à Ouvidoria, constituiu-se em uma das mais importantes, pois dentre todas as outras ações que devam ser desempenhadas, saber ouvir e compreender o cidadão vem a ser basicamente a essência da natureza da Ouvidoria. As demais ações decorreram da ação inicial imprescindíveis ao bom andamento dos serviços prestados pelo instituto à população.

A pesquisa a respeito de dados, registrados pelo Departamento de Ouvidoria do Município sobre as demandas da população, foi infrutífera, pois os relatórios que deveriam conter tais resultados não estavam mais sob a guarda do Departamento, tornando-se inviável a localização. Diante deste quadro recorreu-se aos dados encontrados, via On-line, relativos ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (comentados no item anterior), cujas iniciativas e decisões foram se propagando, aos poucos, nos municípios.

6 DIREITO E GARANTIAS FUNDAMENTAIS: O CIDADÃO E O SERVIÇO PÚBLICO. À GUIA DE CONCLUSÃO

Todo instituto jurídico quando abordado em sede de trabalho acadêmico, mais especificamente em pesquisa, vai encontrar suas diretrizes nos princípios e normas constitucionais estabelecidas. O preâmbulo da Constituição Federal prevê uma gestão democrática como garantia dos direitos sociais, afirmando:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (BRASIL. Constituição: República [...], 1988. On-line).

No Capítulo I, a Constituição Federal dispõe sobre os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, trazendo em seu Art. 5º, XIV a seguinte previsão: “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional” (BRASIL. Constituição: República [...], 1988. On-line).

É justamente no sentido de assegurar direitos e garantias fundamentais que o Instituto da Ouvidoria vem se consolidando como meio garantidor da comunicação como princípio fundamental do direito do cidadão na esfera do controle social.

Ainda no art. 37, parágrafo 3º, II, encontra-se a previsão normativa ao procedimento de acesso à informação quando solicitada pelo cidadão:

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

Por seu turno, o art. 5º da Constituição Federal, XXXIII, assevera o direito fundamental à informação perante o poder público:

“XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL. Constituição: República [...], 1988. On-line).

Também no que se refere ao entendimento sobre a importância dos direitos fundamentais, esclarecem os autores Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior (2005, p. 109-110):

Os direitos fundamentais podem ser conceituados como a categoria jurídica instituída com a finalidade de proteger a dignidade humana em todas as dimensões. Por isso, tal qual o ser humano, tem natureza polifacética, buscando resguardar o homem na sua liberdade (direitos individuais), nas suas necessidades (direitos sociais, econômicos e culturais) e na sua preservação (direitos relacionados à fraternidade e à solidariedade).

Humberto Viana (A Ouvidoria na área pública: [...]. On-line) tece comentários pertinentes a respeito dos direitos do cidadão e a importância que adquire um órgão, como a Ouvidoria, destinado a ouvir e saber escutar o cidadão em suas observações sobre situações vivenciadas que são da responsabilidade do órgão público mais próximo, como a Prefeitura, ou mesmo, do Estado ou da esfera Federal, seja o Executivo, o Legislativo ou o Judiciário.

Os direitos fundamentais, como se referem os autores Araújo e Nunes Junior (2005, p. 109-110), buscam resguardar os direitos dos cidadãos, uma vez que as mudanças que ocorreram no final do século XX e início do século XXI aos poucos interferiram no modo de viver e encarar as administrações públicas.

O avanço da tecnologia, a globalização dos meios de comunicação e da economia colocou em contato realidades culturais diversas. A sociedade

passou a vivenciar o espaço público como seu, não somente pertencente à administração pública, pois a administração tem que servir e atender as necessidades da sociedade, na qual está inserida.

Como coloca Humberto Viana (A Ouvidoria na área pública: [...]. On-line) no preâmbulo de suas reflexões,

Nos tempos atuais, mais do que em outros, o cidadão exige cada vez mais respostas às suas queixas, reclames e solicitações. Exige algo além do simples atender, exige o saber “ouvir”. Em muitos casos, nem sempre há uma resposta favorável, mas a sua satisfação está em ter tido uma “atenção” diferenciada, um atendimento mais personalizado, mais humanizado. Essa é a proposta de um novo conceito de relacionamento com o cidadão, no qual o poder público tem o dever de tornar uma realidade.

Adiante, dizem os autores, a preocupação que se verifica nos órgãos públicos de captar os anseios dos cidadãos para atender necessidades e instalar serviços que tenham a incumbência de “saber ouvir” e ter uma atenção diferenciada, mais humanizada, tornou-se prioridade da administração pública. O novo relacionamento, cidadão e poder público, torna-se uma realidade, quando se observa a postura da gestão pública, em relação às solicitações dos cidadãos, procurando atender reclamações e sugestões, de acordo com as características regionais e locais.

Afinal, a ouvidoria desempenha papel importante na condução de mudanças, atuando como mediadora no contexto administrativo, político e social, criando condições para que a sociedade reconheça seus direitos, mas, sobretudo, reconheça seus deveres. O trabalho para o atendimento às necessidades sociais constitui-se numa via de mão dupla, cada qual contribuindo com sua parcela de participação para um ambiente social de vida saudável e democrática.

7 REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 109-110.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Dá nova redação ao Art. 37 da CF/88. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 10/09/2018.

_____. Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria. Rumo ao sistema participativo. 5. ed. rev. e atual. **Controladoria Geral da União. Ouvidoria Geral da União**. Brasília, DF, 2012. 47 p. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao-unidade-ouvidoria.pdf>. Acesso em: 10/09/2018.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 8.490, de 1992. Institui a Ouvidoria Geral da União e dá outras providências. Disponível em: www.cgu.gov.br/ouvidoria. Acesso em: 15/09/2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, CGU. Instituto Reclame Aqui. São Paulo, dez. 2017. Evento “O Cidadão 3.0 quer falar com você”. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/12/cidadao-3-0-cgu-debate-novas-formas-de-interacao-entre-estado-e-sociedade>. Acesso em 22/10/2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, CGU. **Portaria nº 50.252, de 15 de dezembro de 2015**. Institui, no âmbito da

Controladoria-Geral da União, o Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo Federal – e-Ouv e a Sala de Monitoramento das Ouvidorias. Disponível em: <http://ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao/portarias/portaria-no-50-252-2015-institui-o-e-ouv.pdf>. Acesso em: 20/10/2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, CGU, 2015. Desenvolvido pelo [...], o sistema não requer do órgão ou entidade aderente qualquer tipo de instalação, já que se trata de uma plataforma web gratuita. Caberá à Ouvidoria-Geral da União, da CGU, disponibilizar, gerir, atualizar e manter o sistema e-Ouv nos Municípios. Disponível em: <http://ouvidorias.gov.br/ouvidorias/programa-de-fortalecimento-das-ouvidorias/sistema>. Acesso em: 20/10/2018.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 6.932/2009** (revogado), institui a “Carta de Serviços ao Cidadão”, visando diminuir a burocracia para o acesso à informação e a estimular a participação do cidadão. Disponível em: www.iphan.gov.br/cartaocidadao. Acesso em: 15/09/2018.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/principais-aspectos/principais-aspectos>. Acesso em: 15/09/2018.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Revogado pelo Decreto nº 9.759, de 2019. Fica instituída a Política Nacional de Participação Social – PNPS, com [...] e participação social responsável pelo tratamento das reclamações. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 15/04/2019.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 17/09/2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Aplicação da **Lei de Acesso à Informação**, 3. ed., Brasília: 2017. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/aplicacao-lai-3a-ed-web-002.pdf>. Acesso em: 20/09/2018. (Manual).

CAMPO LARGO. **Decreto nº 64, de 18 de junho de 1999**. Reformula a estrutura interna da Prefeitura de Campo Largo e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/campo-largo/decreto/1999/7/64/decreto-n-64-1999-reformula-a-estrutura-interna-da-prefeitura-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 12/10/2018.

_____. **Lei Nº 1938/2007**. Dispõe sobre o sistema de Controle Interno Municipal nos termos do artigo 31 da Constituição Federal e artigo 59 da Lei Complementar nº 101/2000, cria a unidade de Controle Interno do Município de Campo Largo e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/campo-largo/lei-ordinaria/2007/193/1938/lei-ordinaria-n-1938-2007-dispoe-sobre-o-sistema-de-controle-interno-municipal-nos-termos-do-artigo-31-da-constituicao-federal-e-artigo-59-da-lei-complementar-n-1012000-cria-a-unidade-de-controle-interno-do-municipio-de-campo-largo-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20/10/2018.

_____. **Lei nº 1940/2007**. Dá nova redação ao caput do Artigo 14 da Lei nº 1938/2007. Data da norma: 27.02.2007 – Dispõe sobre o sistema de controle interno municipal nos termos do artigo 37 da Constituição Federal e artigo 59 da Lei Complementar nº 101/2000, cria a unidade de controle interno do Município de Campo Largo e dá outras providências. De 27 de fevereiro de 2007, conforme especifica. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/>

pr/c/campo-largo/lei-ordinaria_/2007/194/1940/lei-ordinaria-n-1940-2007-da-nova-redacao-ao-caput-do-artigo-14-da-lei-n-1938-de-27-de-fevereiro-de-2007-conforme-especifica. Acesso em: 20/10/2018.

_____. **Decreto nº 279, de 18 de outubro de 2016.** Revoga o Decreto nº 117/2016, em razão das atribuições da Secretaria Municipal de Assuntos Estratégicos, conforme especifica. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/campo-largo/decreto/2016/28/279/_decreto-n-279-2016-revoga-o-decreto-n-117-2016-em-razao-das-atribuicoes-da-secretaria-municipal-de-assuntos-estrategicos-conforme-especifica?q=Decreto%20municipal%20de%20campo%20largo%20n%BA%20117%20de%202016. Acesso em: 22/10/2018.

_____. **Lei Ordinária nº 2872, de 31 de maio de 2017.** Implanta a reestruturação administrativa do Poder Executivo Municipal de Campo Largo e dá outras providências. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/campo-largo/lei-ordinaria/2017/288/_2872/lei-ordinaria-n-2872-2017-implanta-a-reestruturacao-administrativa-do-poder-executivo-municipal-de-campo-largo-e-da-outras-providencias. Acesso em 22/10/2018.

DE MARIO, Camila Gonçalves; MORETTI, Ricardo de Sousa. Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil: Possibilidades e Desafios. **Fórum de direito urbano e ambiental**, v.6, n. 33, p. 32-41, 2007.

HISTÓRIA das Ouvidorias. Como surgiram as Ouvidorias? Disponível em: <http://ouvidorias.gov.br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>. Acesso em: 20/09/2018.

INSTITUTO das Cidades Inteligentes. Soluções e serviços de tecnologia da informação e comunicação para tornar as cidades mais inteligentes. Disponível em: <https://www.ici.curitiba.org.br/serviços>. Acesso em: 10/10/2018.

INSTITUTO do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). **Carta ao cidadão**. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).

Organização de Maria de Sousa Almeida Haley. Brasília, DF : Iphan, 2014. 51 p. ISBN: 978-85-7334-254-3. Disponível em: www.iphan.gov.br/cartaaocidadao. Acesso em: 19/09/2018.

INSTITUTO Rui Barbosa/Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Cartilha para as Ouvidorias Públicas. Disponível em: <http://irbcontas.org.br/CartilhaOP/CartilhaOP/assets/common/downloads/publication.pdf> / <http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/orientacoes/cidadao>. Acesso em 20/10/2018.

LYRA, Rubens Pinto; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. **Ouvidoria Geral da União e o papel das Ouvidorias Públicas na efetivação do controle social**. 3. ed. João Pessoa: UFPB, 2012.

LYRA, Rubens Pinto. O Ouvidor Universitário. In: _____. (Org.). **A Ouvidoria na Esfera Pública Brasileira**. João Pessoa: UFPB; Curitiba: UFPR, 2000.

MELLO, Edison I. O.; MELLO, José Carlos G. de. **A instituição de Ouvidorias**. Administração Pública de Empresas, APE, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, TCERS. 15/12/2015. Disponível em: <http://uvbbrasil.com.br/2015/?p=2602>. Acesso em: 12/06/2018.

MORO, Fabiane Ritter. **A Implantação da Ouvidoria da Prefeitura Municipal da Lapa como instrumento de concretização da Gestão Democrática Participativa**. Curitiba: UFPR, 2011. Relatório técnico apresentado à Universidade Federal do Paraná para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/33738/FABIANE%20RITTER%20MORO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30/09/2018.

OLIVEIRA, Cristiane Borges; OLIVEIRA, Jéssica Guerra I. de; ABREU, Júlio César Andrade de. Marco institucional das Ouvidorias Municipais na Região do Médio Paraíba/RJ: um estudo exploratório. **4º CONGRESSO INTERNACIONAL GOVERNO, GESTÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO EM**

ÂMBITO LOCAL FRENTE AOS GRANDES DESAFIOS DE NOSSO TEMPO.

Governança e Participação Social. 21 a 13 de outubro de 2013. Belo Horizonte, MG: Fundação João Pinheiro, 17/11/2014. Disponível em: www.fjp.mg.gov.br/index.php/4congresso-internacional. Acesso em 09/08/2018.

OUIDORIA, municípios e usuários. Disponível em: <http://ouvidorias.gov.br/noticias/e-ouv-municipios-e-usuarios>. Acesso em: 15/10/2018.

OUIDORIAS. Faça sua manifestação. Disponível em: <http://ouvidorias.gov.br/cidadao/faca-sua-manifestacao>. Acesso em: 10/10/2018.

PINTO, Odila Lara. **Ombudsman nos bancos:** agente de mudanças nas instituições bancárias brasileiras. São Paulo: Musa, 1998.

PUPE, Ana. **Ouvidoria.** Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/ouvidoria/publicacoes/artigos/Artigo_AnaPupe.pdf. Acesso em: 20 set. 2018.

SECRETARIA da Fazenda de Pernambuco. **A História das Ouvidorias.** Disponível em: <http://www.sefaz.pe.gov.br/sefaz2/ouvidoria/HistoriadasOuvidorias.htm?pai=911>. Acesso em: 09 set 2010.

UNIVERSIDADE Federal do Paraná. Sistema de Bibliotecas. **Referências: 4.** Curitiba, PR: UFPR, 2007. 120 p. Normas para apresentação de documentos científicos. ISBN 978-85-7335-200-9.

VIANA, Humberto. **A ouvidoria na área pública: uma eficiente ferramenta de mudanças ou um simples modismo?** Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/ouvidoria/publicacoes/artigos/Artigo_areaPublica.pdf. Acesso em: 15/10/2018.

CONSTRUINDO A RELAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E PLANO DIRETOR

BUBA, Amanda Munhoz¹

Graduação em Arquitetura e Urbanismo - UFPR
Especialização em Planejamento e Gestão Urbana - FAU-USP
Analista de Controle - TCE-PR

Resumo

O objetivo do presente trabalho é abordar as relações entre o planejamento orçamentário e o planejamento urbano, visando entender em que medida as peças orçamentárias municipais estão articuladas e incorporam as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor Municipal, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Buscou-se entender o conceito de orçamento programa, que mantém um vínculo estreito com o planejamento da ação governamental, bem como sua interface com a Política Urbana. O trabalho foi estruturado por um estudo de caso para o município de São Paulo, o qual analisou em que medida o Plano Plurianual Municipal (lei nº15.949/2013) para o quadriênio 2014-2017 possui capacidade de traduzir e viabilizar o que está assumido no Plano Diretor (lei nº 16.050/14). Através da análise dos objetivos almejados para cada Macroárea da cidade, foi estabelecida uma classificação quanto às maneiras de serem concretizados e, para os dependentes de investimento público, buscou-se uma correspondência com os Programas e respectivas Ações do Plano Plurianual.

Palavras chave: orçamento, plano diretor, programa, investimentos.

Abstract

This paper seeks to analyse the relations between public budget planning and urban planning, attempting to understand to what extent the municipal budget laws are articulated and incorporate the guidelines contained on local Master Plans, as required by the brazilian federal law. It approaches the concept of budget programming, directly linked to public management, and its connections to urban policies. The work was structured through a case study of São Paulo city, which analysed in what ways the municipal budget documents, valid for four years, are capable to translate and materialize the city's Master Plan. This study examined and assorted the goals established for different parts of the city according to the mechanisms considered convenient to execute them and, for the ones depending on public investments, it searched the correspondence on the programs and actions contained on the budget technical documents.

1 INTRODUÇÃO

A Política Urbana, conforme estabelecida na Constituição Federal, corresponde às ações executadas pelo poder público municipal para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Políticas urbanas, no plural, podem ser consideradas como um conjunto de políticas públicas que orientam as ações estatais no espaço urbano e que afetam o cotidiano da população na escala local (BENATTI; CASTRO, 2010), como a ordenação territorial, a regulação das intervenções públicas e privadas e o fornecimento de infraestruturas, serviços e equipamentos públicos.

Deste modo, entende-se que o planejamento urbano pressupõe a intervenção do Estado, intervenção esta que se dá, principalmente, segundo políticas públicas, mais especificamente políticas urbanas. Planos de urbanismo locais poderiam ser formulados, então, como articuladores de políticas urbanas setoriais em um conjunto de programas, projetos e ações concretas voltados para o atendimento a demandas sociais (BENATTI; CASTRO, 2010).

O orçamento público, por sua vez, é o instrumento de planejamento governamental capaz de concretizar as políticas públicas. Seu conceito e papel

evoluíram ao longo do tempo: de documento contendo apenas uma previsão de receitas e autorização de despesas, passou ao chamado Orçamento Programa, que deve incluir a programação dos investimentos, definição de objetivos, quantificação de metas, escolha de prioridades e possibilidade de constante monitoramento e avaliação.

As peças orçamentárias brasileiras estabelecidas na Constituição Federal de 1988, constituídas pelo Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, rebatem-se na esfera municipal, escala na qual mantém uma interface direta com o planejamento urbano. O Plano Diretor Municipal, instrumento básico de aplicação da política de desenvolvimento urbano, deve ter suas diretrizes e prioridades incorporadas pelo planejamento orçamentário, tal qual disposto pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.2057/2001), orientando o planejamento de médio prazo (PPA) e de curto prazo (LDO e LOA) no que toca às políticas urbanas.

Apesar do regramento legal, os problemas encontrados nas cidades brasileiras indicam que, quando não há falta ou deficiência de planejamento, há desvinculação entre o que é proposto nos Planos Diretores e o investimento por meio de políticas, programas e obras.

2 O ORÇAMENTO PÚBLICO

Segundo REZENDE (2001), o orçamento público envolve elementos de diversas áreas (política, jurídica, contábil, econômica, financeira, administrativa). Seu papel inicial, tal qual surgido no início do século XIX, era de controle político sobre os detentores de poder, e o aspecto econômico de disciplina das finanças tinha papel secundário. No século XX o Estado passou a intervir no sistema econômico e o documento, até então utilizado como demonstrativo de receitas e despesas, precisou ser reformulado para servir como um instrumento de administração.

O chamado “orçamento programa” foi difundido nos anos 1950 e 1960 através da Organização das Nações Unidas (REZENDE, 2001), que o conceitua

como um sistema mais preocupado com as realizações do governo do que com suas aquisições materiais, as quais não são nada além de meios para alcançar as funções que o Estado deve desempenhar. O elemento básico é a estruturação em Programas, que agrupam ações desenvolvidas para se chegar a um determinado objetivo. Considera uma temporalidade que vai além do exercício financeiro, pois entende-se que a elaboração do orçamento anual é apenas uma das etapas do processo de planejamento das ações, muito mais abrangente.

Para sua implementação, é necessário realizar uma programação funcional programática, ou seja, por Programas Finalísticos e pelas Funções, as quais são uniformes a nível nacional, e indicam as principais áreas de investimento (educação, saúde, urbanismo, transportes, entre outros). As Ações, que são o detalhamento dos Programas, devem ser realizadas para a consecução dos objetivos e podem ser de dois tipos: “Atividades”, necessárias para manter o funcionamento da atividade estatal, e os “Projetos”, que fazem a expansão de programas existentes ou implantam novos.

Uma das principais vantagens do Orçamento Programa é a avaliação de alternativas para atingir os objetivos almejados, os quais devem ser indicados em metas a serem atingidas em um período determinado, para possibilitar comparação, avaliação de custos e resultados e um embasamento na escolha de prioridades. Para tal, torna-se necessário estabelecer indicadores capazes de avaliar a eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

No Brasil, a Lei Federal nº 4.320/64 estabeleceu as bases das normas a respeito das finanças públicas. Foi inovadora ao introduzir mecanismos de controle e, principalmente, a figura do Orçamento Programa, viabilizado pelas normas trazidas no Decreto Lei nº 200/67, que define o planejamento como um dos princípios fundamentais da administração federal. Deste modo, a metodologia de elaboração do orçamento foi alterada e este passou a articular-se mais fortemente com o planejamento governamental, sendo visto como um instrumento que identifica recursos e despesas ligados a programas de governo já estabelecidos e de duração mais longa.

A Constituição de 1988 trouxe um sistema integrado de planejamento e orçamento, estabelecendo três peças básicas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), as quais devem estar articuladas entre si. O PPA estabelece as ações de governo na esfera federal, estadual ou municipal para quatro anos, demonstrando os programas de trabalho, a previsão de receitas, as despesas a serem realizadas e os objetivos e metas a serem atingidos. Entra em vigência a partir do segundo ano de mandato do governante, estendendo-se até o primeiro ano do mandato seguinte, de maneira a permitir continuidade das políticas públicas e servir como período de transição.

A LDO, por sua vez, constitui o elo entre o PPA e a LOA, que faz o detalhamento e a execução anual. A partir do PPA, a LDO define as metas e prioridades para o ano seguinte, determina as regras sobre mudanças nas leis de impostos, finanças e de pessoal, e estabelece orientações para elaboração do orçamento anual (PRADO FILHO, 2002). A LOA, finalmente, consiste no orçamento propriamente dito e compreende a estimativa de receitas e autorização de despesas do governo, de acordo com a previsão de arrecadação anual e estratégia de implementação das políticas públicas. Contém os programas, projetos e atividades que contemplam as metas e prioridades estabelecidas na LDO, juntamente com os recursos necessários para o seu cumprimento (PRADO FILHO, 2002).

3 A RELAÇÃO COM O PLANEJAMENTO URBANO

A Constituição de 1988 contém um capítulo sobre a Política Urbana (art. 182 e 183), resultante de emenda popular proposta durante a Assembleia Constituinte. Instituiu uma política urbana descentralizada, de atribuição do poder local. O Plano Diretor Municipal, obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes, é entendido como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, a qual deve ter por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

A regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição aconteceu somente em 2001, com a aprovação da lei nº 10.257, o Estatuto da Cidade, que reconhece a importância da cidade na articulação dos processos de desenvolvimento econômico e social (BENATTI; CASTRO), no contexto de um país essencialmente urbano. Instituiu a responsabilidade do Estado em assegurar direitos urbanos, a função social da propriedade, o direito à cidade e a gestão democrática, e trouxe regras que impactam diretamente o planejamento orçamentário. Em seu art. 40 determina que o Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual incorporarem as diretrizes e as prioridades nele contidas (BRASIL, 2001).

O Plano Diretor poderia assemelhar-se a um Plano de Ação (SILVA *et al.*, 2010) construído para enfrentar problemas concretos, identificados com base num diagnóstico da realidade local, direcionando os investimentos e ações do poder público. Contudo, não tem sua forma normatizada e, apesar das disposições do Estatuto da Cidade, não há uma determinação clara de como se articula e orienta as operações de intervenção pública no território (CARVALHO PINTO, 2011).

4 ESTUDO DE CASO: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Diante do exposto, sendo o Plano Plurianual a correlação mais próxima ao planejamento de políticas públicas e, em especial, ao Planejamento Urbano, o presente estudo de caso buscou fazer uma comparação entre os instrumentos de planejamento do Município de São Paulo, interpretando em que medida estão articulados para a construção de um projeto de cidade compactuado no Plano Diretor.

4.1 PLANO PLURIANUAL MUNICIPAL

O PPA foi, conforme determina a lei, apresentado até 30 de setembro e aprovado em 30 de dezembro de 2013, enquanto o Plano Diretor foi encaminhado ao Legislativo em 26 de setembro de 2013 e aprovado em 31 julho

de 2014. Considera-se, portanto, compatível a observação conjunta dos dois documentos, contemporâneos em sua formulação e aplicados a um mesmo período. O Município conta ainda com o Programa de Metas, plano de gestão que cada prefeito deve apresentar no início de mandato.

A lei n.º 15.949/2013 dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2014-2017 no município de São Paulo e afirma que constitui o instrumento mais importante para a implementação de políticas públicas. Trata diretamente da interface com o planejamento urbano ao dispor em seu art. 3º que

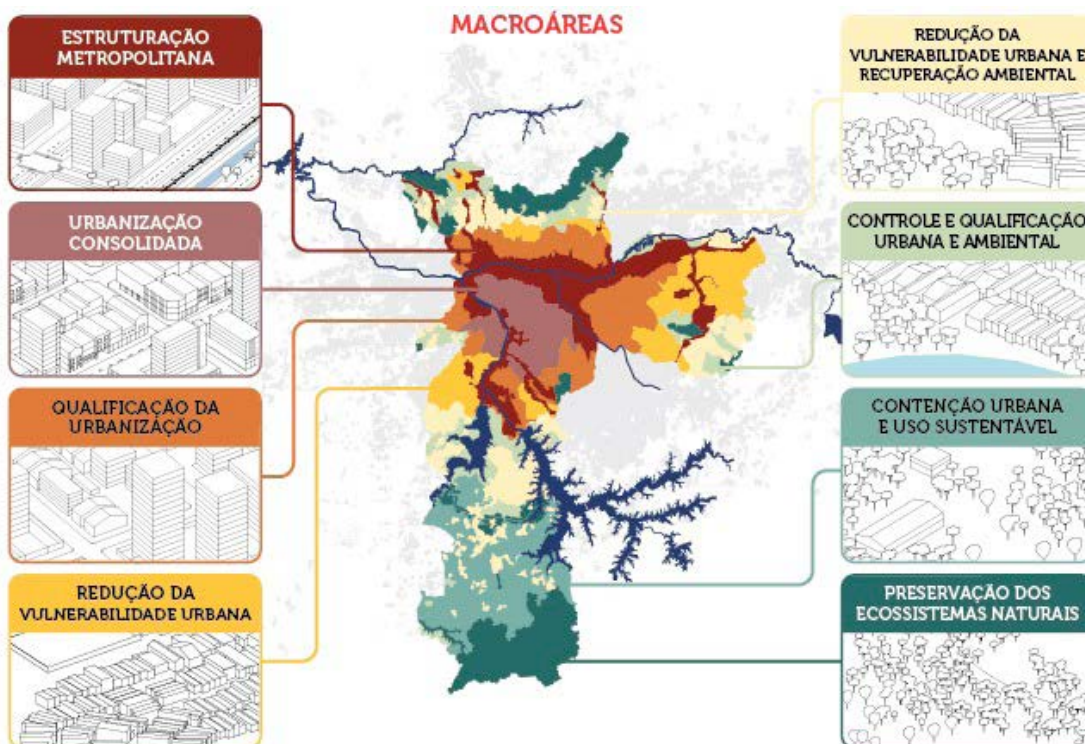
Os Programas obedecem à diretriz da regionalização das ações e estão em consonância com o Plano Diretor vigente, distribuídos em cinco articulações territoriais: I - resgate da cidadania nos territórios mais vulneráveis; II - estruturação do Arco do Futuro; III - fortalecimento das centralidades locais e das redes de equipamentos públicos; IV - requalificação da área central; V - ordenação das bordas da cidade (SÃO PAULO, 2013).

Para cada Programa correspondem: objetivo a ser atingido; indicadores de acompanhamento e resultados esperados; valor global e fontes de financiamento; ações necessárias e respectivo detalhamento; e órgão responsável (secretaria).

4.2 PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO

A lei n.º 16.050/2014, por sua vez, estabelece que o Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo, com horizonte até 2030 e determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam em seu território, constitui o instrumento básico da Política de Desenvolvimento Urbano, a qual tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território, de forma a assegurar o bem estar e a qualidade de vida de seus habitantes (SÃO PAULO, 2014). Em seu art. 3º dispõe que, ao orientar o planejamento urbano municipal, deve ter suas diretrizes, objetivos e prioridades respeitados pelo Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e Plano de Metas.

O Ordenamento Territorial classifica o município em oito Macroáreas (não necessariamente coincidentes com os limites das 32 subprefeituras) que orientam, ao nível do território, os objetivos específicos de desenvolvimento urbano e a aplicação dos instrumentos urbanísticos e ambientais (SÃO PAULO, 2014). Além dos objetivos territoriais, da regulação do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e do regramento dos instrumentos de Política Urbana, o PDE também determina ações prioritárias para algumas políticas públicas setoriais, como saneamento, habitação, mobilidade e áreas verdes.



Macroáreas do Município de São Paulo. Fonte: São Paulo (2014).

O papel de controle, acompanhamento e avaliação do Plano é atribuído às Subprefeituras e aos Conselhos Participativos Municipais, em especial ao de Política Urbana, que devem supervisionar a execução do planejamento urbanístico veiculado pelas leis orçamentárias (SÃO PAULO, 2014). Para tanto, o Executivo é responsável por enviar relatórios anuais de monitoramento da implementação do Plano Diretor Estratégico, com detalhamento dos recursos e das respectivas aplicações empreendidas no período. A Prefeitura deverá ainda publicar regularmente indicadores que contemplem diferentes dimensões da avaliação de desempenho das políticas públicas, abordando sua eficiência, eficácia e efetividade.

4.3 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

Levando-se em conta o estabelecido no PDE, entende-se que a análise de sua implementação poderia acontecer segundo três elementos: resultados obtidos quanto aos objetivos para as diferentes áreas da cidade, conforme a ordenação territorial; avanços quanto às ações prioritárias setoriais; e desempenho dos instrumentos urbanísticos e ambientais. A relação com o orçamento público está diretamente estabelecida nos dois primeiros casos e, apesar de a análise entre as políticas setoriais e o orçamento ser pertinente, optou-se por buscar compreender a correspondência entre os Programas orçamentários e os Objetivos Específicos a serem alcançados nas Macroáreas, voltando a atenção para cada um dos territórios e em como os investimentos estão distribuídos nas subprefeituras.

Portanto, como estudo de caso buscou-se entender e sistematizar em uma matriz, dentre os objetivos almejados para as diferentes Macroáreas: 1) quais necessitam de investimento direto do poder público para serem concretizados; 2) quais dependem fundamentalmente de regulação urbanística e ambiental; 3) quais dependem de ações de outras esferas governamentais e 4) quais não se apresentam com uma formulação clara ou constituem apenas uma “intenção”.

Foi possível identificar a regulação urbanística e ambiental como principal ferramenta para se alcançar objetivos como os que dizem respeito ao controle de densidades construtivas e demográficas, incentivos a usos não residenciais, restrição da ocupação de áreas impróprias, compatibilização do parcelamento do solo com as condicionantes naturais, entre outros afins. São diretrizes para o ordenamento territorial que dependem de obrigações e incentivos que o poder público oferece ao setor privado na construção do espaço urbano. Grande parte dos objetivos instituídos para as Macroáreas, no entanto, dependem diretamente de investimentos públicos, como os que indicam garantia no acesso a equipamentos públicos, regularização fundiária, reurbanização de favelas, produção de habitação de interesse social, melhorias no sistema de mobilidade urbana, proteção do ambiente natural e melhoria da drenagem.

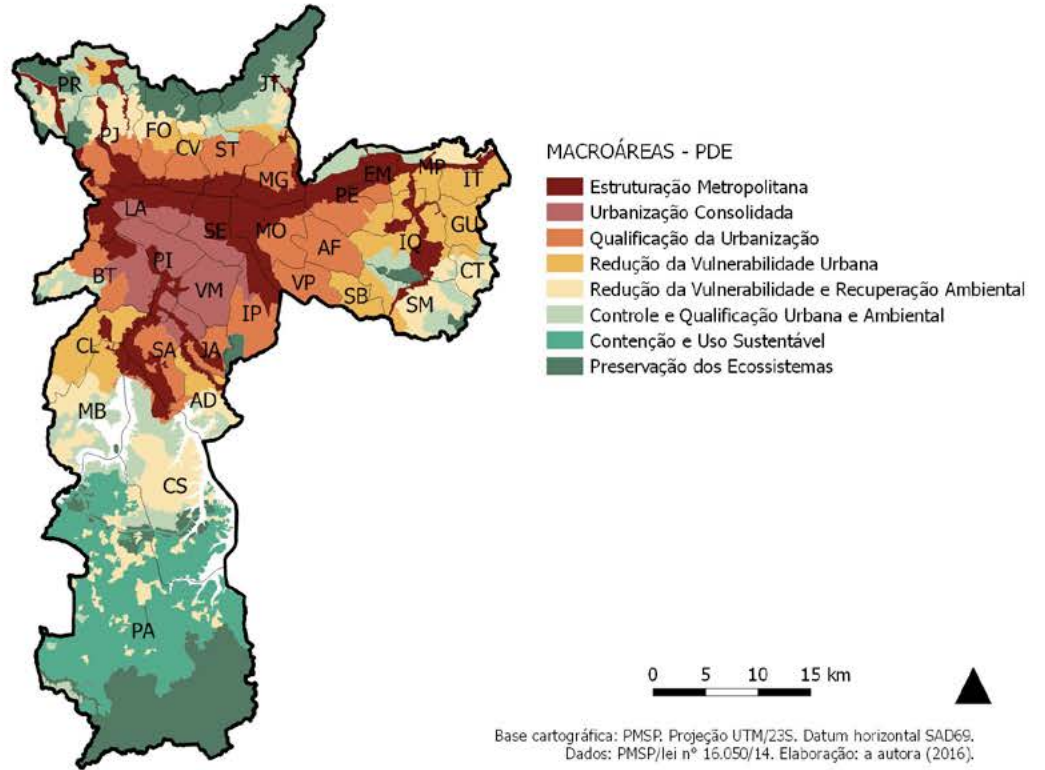
É importante salientar que muitos objetivos podem ser classificados em mais de uma categoria, pois necessitariam de ações combinadas para serem alcançados, ou dependem diretamente de outras esferas governamentais, por exemplo: abastecimento de água, saneamento básico e transporte sobre trilhos, que envolvem o governo do estado. Outros, como ampliar a oferta de empregos e incentivar atividades econômicas de escala metropolitana, dependem de uma conjuntura econômica nacional e de incentivos que extrapolam a escala do município. Há, ainda, os que expressam intenções que careceriam de maior formulação, ou onde investimento público e a regulação municipal contribuem, mas não seriam suficientes para atingir o objetivo (como geração de empregos nas áreas periféricas, consolidação de centralidades e promoção do desenvolvimento rural sustentável, entre outros).

Em seguida, visando compreender as relações entre o Plano Diretor e o Plano Plurianual, tomou-se como objeto de análise aprofundada aqueles objetivos em que se entendeu necessário investimentos públicos diretos para encontrar no PPA uma correspondência com uma ou mais Ações orçamentárias e respectivo Programa. Como opção metodológica foram consideradas apenas aquelas concorrentes para a expansão das atividades governamentais, correspondentes a “projetos”. Não foram incluídas na análise as despesas classificadas como “atividades”, mas é importante salientar que política urbana não se traduz apenas em obras: os processos de planejamento, manutenção dos serviços e equipamentos, bem como a continuidade das políticas setoriais, são fundamentais.

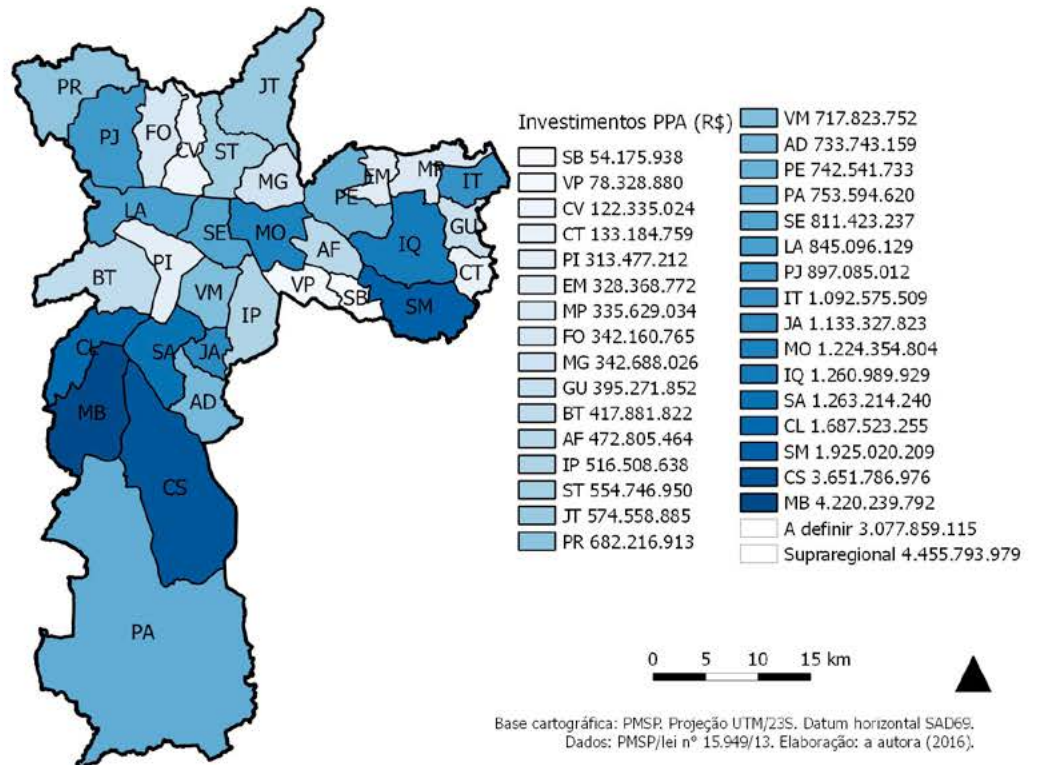
4.4 RESULTADOS

Após a análise da Matriz contendo os objetivos de cada uma das Macroáreas e suas associações com o Plano Plurianual, foram elaborados mapas para ilustrar a distribuição por subprefeituras de seis Ações orçamentárias relacionadas mais diretamente ao planejamento urbano, contendo os valores totais previstos para os quatro anos de vigência, além de um mapa que demonstra o valor total em “Projetos” de todo o PPA para cada Subprefeitura. O primeiro mapa contém a divisão nas oito Macroáreas proposta pelo Plano Diretor sobreposta às subprefeituras.

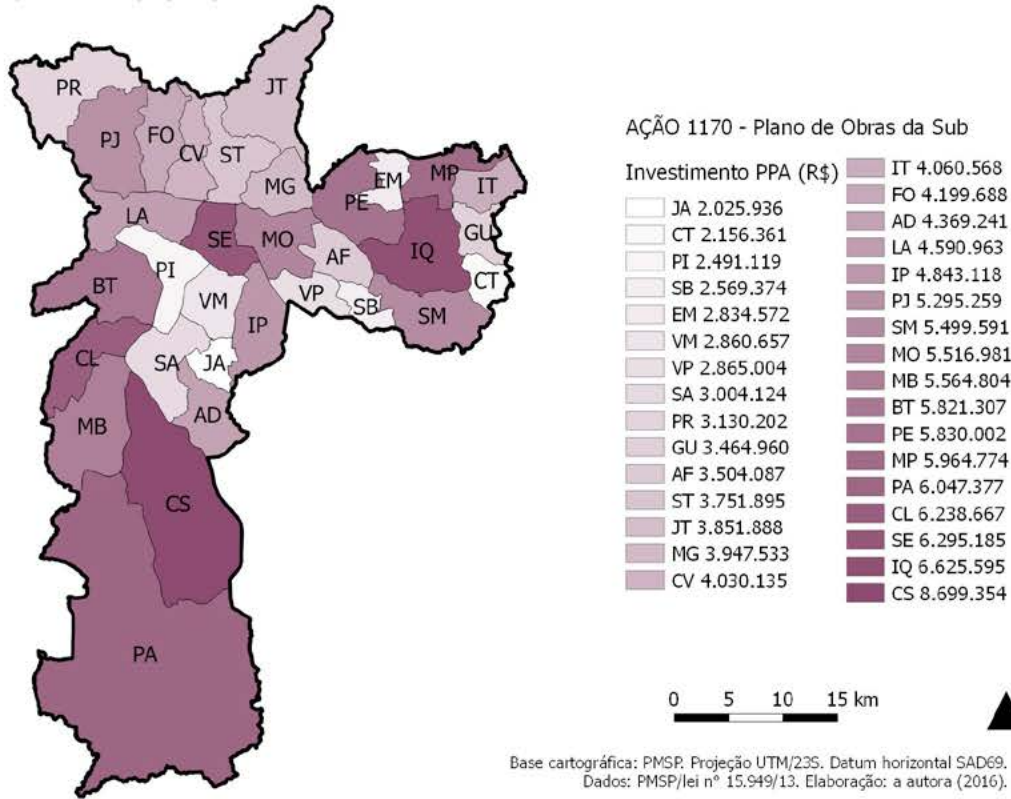
MAPA 1 - MACROÁREAS PDE e SUBPREFEITURAS



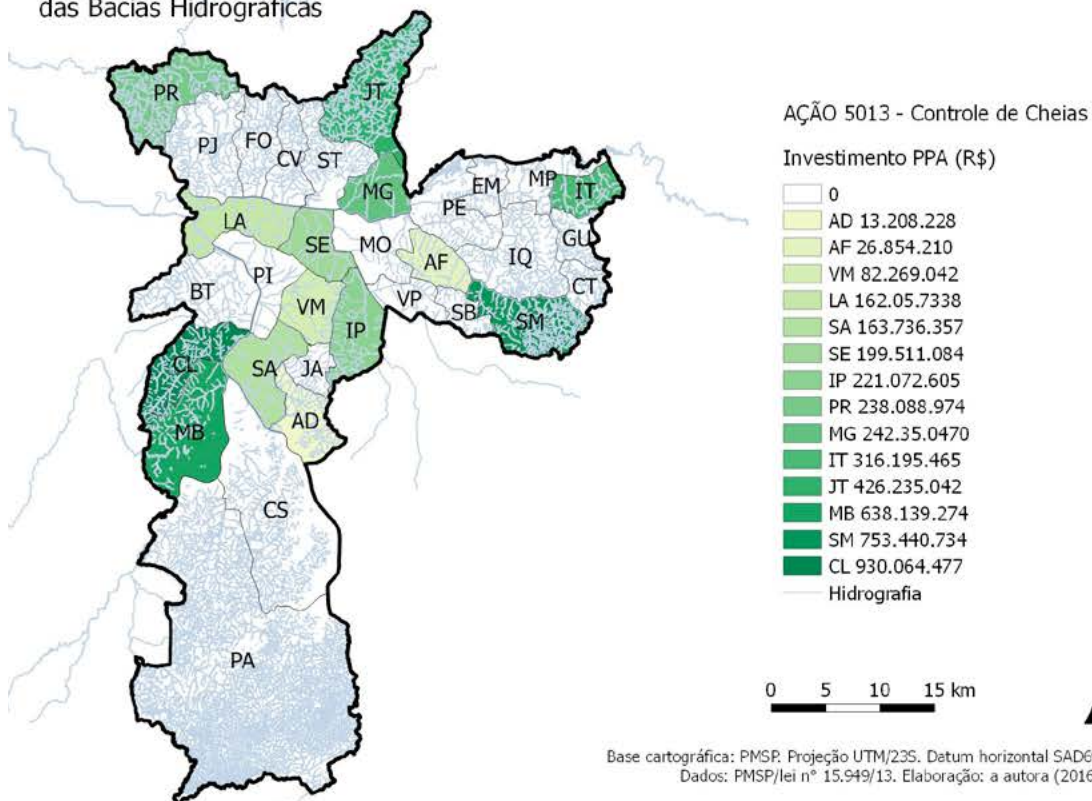
MAPA 2 - TOTAL DE INVESTIMENTOS (2014-2017)



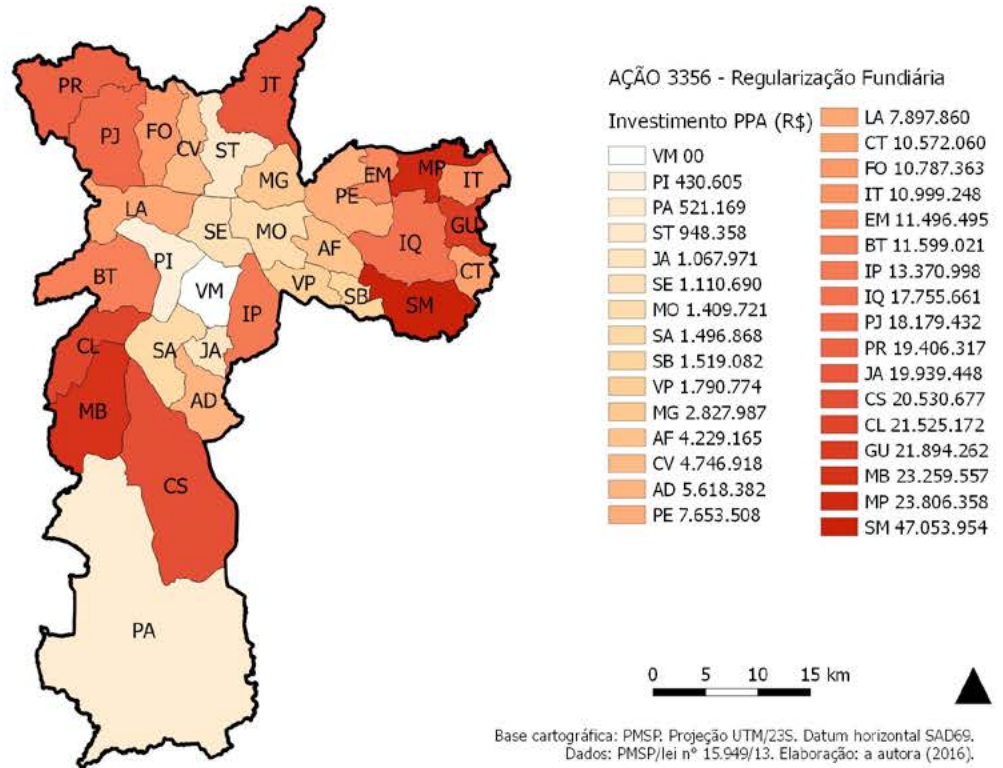
MAPA 3 - PROGRAMA 3022: Requalificação e promoção da ocupação dos espaços públicos



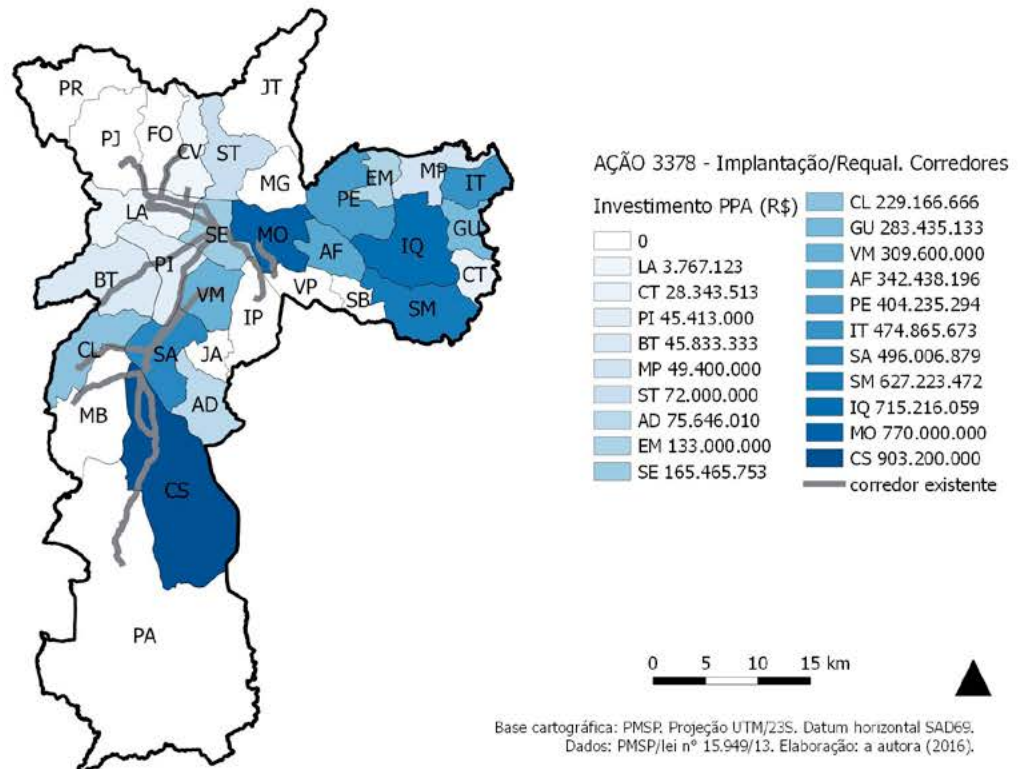
MAPA 4 - PROGRAMA 3008: Melhoria da Drenagem Urbana e Proteção das Bacias Hidrográficas



MAPA 5 - PROGRAMA 3002: Acesso à Moradia Adequada



MAPA 6 - PROGRAMA 3009: Melhoria da Mobilidade Urbana Universal



Ao observar os mapas, em especial o que apresenta os investimentos totais previstos para os quatro anos discriminados por subprefeitura (Mapa 02), percebe-se que houve, de fato, uma distribuição de investimentos no território, inclusive com altos valores em subprefeituras periféricas, como M'Boi Mirim (MB), Capela do Socorro (CS), Itaquera (IQ) e São Mateus (SM), enquanto que algumas áreas mais centrais, como Pinheiros (PI) e Butantã (BT), obtiveram somas menores. Ao mesmo tempo, locais relativamente bem servidos de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos, como Santo Amaro (AS), Mooca (MO), Lapa (LA) e Vila Mariana (VM), tiveram valores estipulados bem maiores do que muitas áreas carentes de intervenções, como Guaianases (GU), Cidade Tiradentes (CT) e Sapopemba (SB). Os mapas com os gastos autorizados pelo PPA para obras de drenagem (Mapa 04), corredores de ônibus (Mapa 06) ou regularização fundiária (Mapa 05), por outro lado, demonstram que os valores previstos para as subprefeituras correspondentes ao setor sudoeste (área mais valorizada) são menores se comparados com outras mais periféricas.

A busca pela melhoria da mobilidade urbana acontece em todas as Macroáreas, visto que o problema se repete na totalidade do município, e corresponde a um Programa do PPA que dispõe de mais de 11% do montante total do orçamento. Objetivos de política habitacional (regularização, urbanização e promoção de habitação de interesse social) também foram citados em todas as regiões (com maior ou menor importância) e correspondem ao Programa "acesso à moradia adequada", que, por outro lado, tem apenas 1,29% do total de recursos previstos do PPA.

A Ação correspondente ao Plano de Obras das Subprefeituras (Mapa 03), integrante do Programa "Requalificação e promoção da ocupação dos espaços públicos", teria potencial para alcançar diversos objetivos do PDE relacionados a melhorias urbanísticas nos bairros, inclusive nas áreas mais precárias. No entanto, recebe apenas dois a oito milhões de reais por subprefeitura (cada uma com 400 mil habitantes, em média) para o total de quatro anos.

Muitas ações, como a “construção de Unidades Básicas de Saúde”, que melhorariam o acesso às políticas públicas, estão previstas no PPA com igual montante orçado para cada uma das 32 subprefeituras. Desta maneira, o PPA não reflete uma escolha de prioridades ou planejamento da implantação dos equipamentos. Será na LDO e na LOA que a escolha irá acontecer, não necessariamente para atender as subprefeituras mais necessitadas, podendo dar continuidade ao processo de concentração de investimentos nas áreas mais centrais, a depender da intenção política

Pode-se dizer que, em áreas consolidadas e bem servidas de serviços e infraestruturas, as metas do Plano Diretor estão mais diretamente relacionadas à regulação urbanística, para controlar e direcionar a ocupação da melhor maneira e manter a qualidade do que já existe. Nas áreas vulneráveis, em contrapartida, os objetivos são muito dependentes de investimentos públicos, justamente porque houve uma ausência histórica de fornecimento de equipamentos sociais, infraestrutura, habitação e mobilidade, e porque a maioria das construções já está ilegal urbanisticamente. Nas áreas rurais, por sua vez, as diretrizes estão ligadas à regulação ambiental, para garantir a preservação, ou necessitam de investimentos públicos concomitantes.

O gráfico abaixo, que contém a percentagem do total previsto no PPA para cada Programa, demonstra que o montante direcionado para os programas envolvidos mais diretamente na consecução do desenvolvimento urbano (habitação, espaços públicos, proteção das bacias hidrográficas) ainda é pequeno, se comparado com despesas com educação e saúde, por exemplo. Ganha destaque, em contrapartida, o valor destinado à mobilidade urbana. O valor destinado ao pagamento da dívida pública (correspondente aos encargos especiais) e os gastos com a administração pública (suporte administrativo e servidores) somados representam mais da metade das despesas. Em tal cenário, não há recursos suficientes para a execução da política urbana preconizada pelo próprio Plano Diretor, dificultando o planejamento de ações de longo prazo.

% DO TOTAL POR PROGRAMA - PPA 2014-2017



Gráfico da distribuição do orçamento do Plano Plurianual. Fonte: Lei nº 15.949/13 (SÃO PAULO, 2013).
Elaboração: a autora (2016).

Conclui-se que a redação da lei que institui o Plano Diretor Estratégico de São Paulo está compatível com o Estatuto da Cidade quanto à exigência de integração com as peças orçamentárias. Pode-se dizer que grande parte dos objetivos necessitam de investimentos públicos diretos para serem concretizados, e é possível encontrar, para a maioria deles, uma correspondência com Programas contidos no Plano Plurianual. No entanto, tal constatação não significa que o PPA (e sua execução pelas leis anuais) reflète um planejamento orçamentário totalmente compatível com o planejamento urbano, nem mesmo quando elaborados em uma mesma gestão e por um município com elevada capacidade de corpo técnico.

O campo de “detalhamento da ação”, implantado no PPA 2014-2017, permite maior transparência ao processo de planejamento e execução orçamentária, além de conduzir as Secretarias a um esforço de territorialização de seus investimentos. Contudo, nota-se que um valor significativo é apresentado como “supraregional” ou “a definir”, ou a Ação nem mesmo está discriminada por subprefeitura: o avanço esbarra na dificuldade técnica (e

eventualmente política) das secretarias e unidades em chegarem a uma especificação orçamentária por subprefeitura, o que poderia gerar maiores conflitos na disputa pelos investimentos.

Cabe salientar que o Plano Plurianual contém os investimentos previstos, e o documento analisado, em particular, foi elaborado e executado em um cenário econômico e político instável e de crise. Para uma análise completa da implementação da política urbana, seria ideal confrontar ainda os dados dos gastos efetivamente executados nesses quatro anos com os previstos.

5 CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

De maneira geral, a evolução do orçamento público levou à aproximação com o planejamento, tornando-o um instrumento efetivo de programação, de modo a subsidiar a escolha de prioridades. Além disso, o chamado orçamento programa possibilita uma avaliação da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas e aplicação das receitas, sendo uma ferramenta essencial para a ação gerencial governamental. Ao mesmo tempo, constitui um instrumento de viabilização de determinado plano de governo, constituindo uma peça eminentemente política, que gera lutas na apresentação de emendas, na sua liberação e na sua execução (PRADO FILHO, 2002).

No quadro atual de escassez de recursos, a priorização e melhor utilização do dinheiro público são o caminho para a redução dos grandes problemas urbanísticos observados na maioria dos municípios. No entanto, apenas a partir de 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, é que os instrumentos orçamentários do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Diretor foram legalmente vinculados, criando uma necessidade de integração ainda não amadurecida pela maior parte das administrações Públicas (SILVA *et al.*).

Pode-se dizer que os problemas verificados nas cidades brasileiras não decorrem da ausência de Planos Diretores, e sim da inexecução da política de desenvolvimento urbano preconizada por parte dos instrumentos orçamentá-

rios capazes de concretizá-la; ou ainda porque é aplicada apenas em parte da cidade, muitas vezes havendo uma concentração de investimentos em áreas já dotadas de infraestrutura em detrimento de áreas precárias. Há, ainda, os casos de Planos Diretores defasados, mal elaborados tecnicamente, construídos sem a participação popular exigida pelo Estatuto ou propositalmente utilizados como ferramenta para favorecer determinados setores e grupos de influência.

O que pode ser constatado em muitos municípios é a existência do chamado “plano discurso”, que cumpre um papel ideológico (VILLAÇA, 1999) e ajuda a encobrir o motor que comanda os investimentos urbanos, estando desvinculado da gestão urbana e distante da prática (apud MARICATO, 2015). A vivência da cidade demonstra isso: o intenso debate público no decorrer da elaboração e tramitação do Plano Diretor de São Paulo, por exemplo, bem como após sua aprovação, deu-se majoritariamente ligado aos instrumentos urbanísticos de regulação da atuação privada, principalmente o zoneamento. A parte programática (objetivos e ações públicas previstas para alcançá-los), mais diretamente conectada aos investimentos do orçamento público, foi menos discutida. A própria análise feita no presente estudo demonstrou, ainda, que diversos objetivos constantes do Plano eram apenas “intenções”, não havendo sinalização de como se deveria proceder para alcançá-los.

O Plano Diretor deve ser entendido como gestão política da cidade (RIBEIRO e CARDOSO, 2003). A alocação de recursos públicos é feita pelo sistema político, e os políticos apresentam interesses próprios, como a necessidade de mostrar resultados ao eleitorado ainda dentro do período de mandato, o que reduz os incentivos para que se desenvolvam políticas públicas de longo prazo (CARVALHO PINTO, 2011).

Os Planos Diretores atravessam várias gestões, porém, mesmo quando legalmente instituídos, são preteridos aos Planos de Governo (SILVA *et al.*, 2010), que acabam ganhando destaque. O Plano Plurianual e o orçamento anual, por possuírem uma temporalidade mais próxima ao mandato, acabam sendo os instrumentos utilizados pelos gestores para executarem seus Planos de Governo. A concretização do Plano Diretor esbarra, ainda, em dificuldades relaciona-

das à fragmentação institucional, falta de articulação entre as ações setoriais, descontinuidade das ações em cada gestão e descontinuidade do próprio corpo técnico, principalmente em prefeituras de municípios pequenos.

É essencial, portanto, aproximar o planejamento da gestão, para que os Planos Diretores ultrapassem o estado de mero documento de boas intenções e cheguem a constituir um verdadeiro instrumento orientador do investimento público e da gestão orçamentária no que concerne o desenvolvimento urbano:

Um rápido diagnóstico que seja sobre as cidades brasileiras revela um conjunto de Planos Diretores aplicados a uma parte, apenas, da cidade e um conjunto de obras que, aparentemente, não obedecem a plano nenhum. (MARICATO, 2011, p. 116-117).

A análise das intervenções concretas de urbanismo deve ser realizada em conjunto com a análise das políticas urbanas e da ação do Estado (BENATTI; CASTRO, 2010), com o acompanhamento de sua implementação e visibilidade dos resultados para possibilitar o controle social e a legitimação de seus objetivos.

As realizações e a própria importância do Plano Diretor Municipal só podem ser mensuradas se forem previstas formas de monitoramento e controle que abordem aspectos de eficiência, eficácia e efetividade das ações e respectivos investimentos empreendidos, com base em ferramentas que possibilitem a apropriação por parte da população. A avaliação deve ser entendida como parte do processo do desenvolvimento das políticas públicas, mais especificamente das políticas urbanas em direta relação com o Plano Diretor, exigindo uma averiguação sistemática do cumprimento de sua função social.

O orçamento é o instrumento que concretiza uma boa ou má gestão, e por isso mesmo é essencial que seu conhecimento seja apropriado por parte da população e dos envolvidos na administração pública, inclusive os planejadores urbanos, realizando uma cobrança de resultados dos investimentos. A participação popular, tanto na construção do orçamento como do planejamento urbano, hoje é obrigatória e encontra respaldo na lei. Conforme afirma Guedes (2013), conhecer o orçamento público é fundamental para o desenvolvimento da cidadania e para embasar as demandas sociais.

6 REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Guilherme Pinto de. *O orçamento participativo como instrumento de desenvolvimento da cidade e da cidadania*. 2008. 73 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/4265/guilherme%20pinto%202.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em 05/09/2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento MTO*. Edição 2017. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf>. Acesso em 05/09/2016.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 1967.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001.

CARDOSO, José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (org). *Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas*. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <<http://>

www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_web.pdf>. Acesso em 14/11/16.

CARVALHO PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.

GALIZA, Leandro Felipe. *Os Desafios da Integração entre os Instrumentos de Planejamento Orçamentário: PPA, LDO e LOA: Estudo de Caso do Município de Nilópolis/RJ*. 2014. 52 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11872/DISSERTA%C3%87%C3%83O_FINAL.pdf?sequence=1>. Acesso em 10/10/16.

GIACOMONI, J. *Orçamento Público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1986.

GUEDES, Odilon. *Orçamento Público e Cidadania*. 1. Ed. São Paulo: Editora Livraria da Física, 2012. 120 p.

_____. *O Plano Diretor e as Leis Orçamentárias (PPA, LDO, LOA) como instrumentos de planejamento na Administração Pública*. In: CONGRESSO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL, 2, 2011, São Paulo. Tópico temático. São Paulo. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Congresso/II_Congresso/2odilon-leis%20or%C3%A7ament%C3%A1rias%20como%20instrumento%20de%20planejamento.doc>. Acesso em 11/09/16.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 5 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. 204 p.

_____. *Para Entender a Crise Urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112 p.

PRADO FILHO, Omar Borges do. O Orçamento da União, o planejamento urbano e o Estatuto da Cidade. *Sociedade e Cultura*. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, vol. 5, núm. 2, p. 171-181, 2002. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/fchf/article/view/574>>. Acesso em 14/10/16.

PROCOPIUCK, Mario et al. O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. *Revista do Serviço Público*. Brasília: p 397-415, out/dez 2007. Disponível em: <<http://www.pucpr.br/arquivosUpload/5386881511350419854.pdf>>. Acesso em 23/10/16.

REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. São Paulo: Atlas, 2001. 2ª. ed.

RIBEIRO, Luiz; CARDOSO, Adauto. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: Promessas e desafios do estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Observatório IPPUR/UFRJ-FASE, 2003.

_____. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/2014-07-31_-_lei_16050_-_plano_diretor_estratgico_1428507821.pdf>. Acesso em 02/08/2016.

_____. Lei nº 15.949, de 30 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2014/2017. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/LEI_%2015949_PPA.pdf>. Acesso em 14/11/16.

SILVA, Maria Concepta Baeta; SANCHES, Maurício; ESPÍNDOLA, Neusa Marinho. *A Integração do Plano Plurianual ao Plano Diretor na Administração Pública Municipal*. 2010. 80 p. Monografia (Especialização em Gestão municipal de políticas públicas) – Universidade de Franca, Franca, 2010. Disponível em: <http://www.peruibe.sp.gov.br/A_Integracao_do_PPA_ao_PD_na_Adm_Publica_Municipal_v5.pdf>. Acesso em 11/09/16.

XEREZ, Sebastião. A Evolução do Orçamento Público e seus instrumentos de planejamento. *Revista Científica Semana Acadêmica*. Fortaleza: v. 1, n. 43, 2013. Disponível em: <<http://semanaacademica.org.br/artigo/evolucao-do-orcamento-publico-e-seus-instrumentos-de-planejamento>>.

TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO: UM REFLEXO DA EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ZAMBONINI, Leonardo Evangelista de Souza¹

Especialização em Direito Civil – Ibmec
Graduação em Direito – USP
Alista de Controle – TCE/PR

Resumo

O presente artigo visa a traçar breve panorama da evolução histórica da Administração Pública, a fim de contextualizar o surgimento dos atuais métodos consensuais de conflito, com ênfase nos Termos de Ajustamento de Conduta.

Palavras-chave: Termo de Ajustamento de Gestão; controle consensual; evolução; Administração Pública.

Abstract

This article briefly shows an historic evolution about Public Administration, to contextualize the emergence of actual consensual methods to resolve conflicts, with emphasis in Management Adjustment Agreement.

Keywords: Management Adjustment Agreement; consensual control; evolution; Public Administration.

1 INTRODUÇÃO

O ser humano é gregário, vive e desenvolve-se naturalmente em comunidades organizadas politicamente, ou seja, segundo estruturas de dominação, que no sentido weberiano, pode ser entendida como a probabilidade de que determinada ordem seja acatada por pessoas determinadas² - é um juízo

1 Contato: leonardo.zambonini@tce.pr.gov.br

2 WEBER, Max. Ensaio de Sociologia. LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A.: Rio de Janeiro, 1982. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3952424/mod_resource/content/1/Max%20Weber%20-%20Ensaio%20de%20Sociologia%20-%20Gerth%20%20Mills.pdf.



probabilístico de obediência: qual a chance de que alguém preste anuência a uma vontade externa. Contudo, o homem também produz cultura, arcabouço artificial e mutável de valores e crenças à luz dos quais atua e relaciona-se com seus pares.

Diante disso, natural que organizações políticas modifiquem-se à medida em que os aspectos culturais que lhes são subjacentes alterem-se, inclusive temporalmente, com reflexos diretos nos aparatos e ferramentas administrativas que se lhes integram, bem como no tom e na forma por meio da qual o Estado relaciona-se com seus governados.

Esse processo de evolução, que já dura séculos, culminou em uma Administração Pública cuja atuação prestigia o consenso em detrimento dos atos unilaterais de imposição da vontade governamental, típicos das fases iniciais de formação do Estado moderno. Quer dizer, o setor público hoje, antes de se valer de suas prerrogativas de império enquanto defensor dos interesses sociais, procura atuar em conserto, tanto perante seus cidadãos e organizações da sociedade civil, quanto em relação a seus próprios integrantes, sintoma de abandono, ao menos parcial, da rígida estrutura hierárquico-formal própria à administração puramente burocrática.

Para tanto, foi necessário que normas consolidadas no âmbito do Direito Administrativo fossem reinterpretadas, a fim de que se adaptassem ao novo panorama que se descortinava. Nesse contexto, ganha especial relevo o processo de evolução do princípio da legalidade estrita, mitigado em benefício de um preceito maior, o interesse público, muitas vezes obliterado pelo estrito formalismo.

E enquanto integrantes da Administração Pública, os órgãos de controle externo não poderiam permanecer ao largo de todas essas mudanças, tanto que a cuja atuação passou a ser demandada mais do que mera investigação e aplicação de sanções, observada também a necessidade de que as competências afetas às inúmeras instâncias de controle estatal não se transpusessem de forma ineficiente. Atualmente, a tendência é que os Tribunais de Contas atuem não só no âmbito de avaliação da estrita legalidade, mas se articulem com seus jurisdicionados, propondo correções de conduta e traçando metas que prestigiem efetivamente a sociedade.

A fim de subsidiar juridicamente esse tipo de postura, criou-se no Brasil o Termo de Ajustamento de Conduta, instrumento que confere aos Tribunais de Contas a possibilidade de entrarem em acordo com jurisdicionados em estado de irregularidade, aos quais, ao objetivo de cumprir a lei e prestigiar o interesse público, traçam-se planos e metas que, atingidos, impedem que se lhes apliquem as respectivas penalidades.

Este trabalho visa a traçar um panorama da evolução administrativa que ensejou a criação dos mencionados termos para, à luz dos princípios atuais, avaliar a aceitação e eficácia desses mecanismos, notadamente no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Para tanto, realizou-se profunda pesquisa doutrinária e jurisprudencial, com cujos dados espera-se subsidiar as conclusões expostas e as ideias defendidas no transcorrer do estudo.

2 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 ADMINISTRAÇÃO PATRIMONIALISTA

É possível traçar três formas por meio das quais, no transcorrer do tempo, o poder estruturou-se, com reflexos diretos sobre o relacionamento entre dominantes e dominados.

Na primeira delas, de cunho patrimonialista, não havia distinção entre as posses do soberano e a propriedade estatal. O monarca, compreendido como detentor de poder absoluto, era dono de fato do Estado, cuja máquina era dirigida em obediência aos interesses reais.

Por isso, era de premente necessidade que os cargos da Administração, principalmente de alta alçada, fossem ocupados por indivíduos afeitos ao soberano, que os nomeava segundo a proximidade dessa afeição, parâmetro também de extensão dos poderes que se lhe conferiam.

Em sistemas dessa natureza, mesmo os direitos de propriedade mais mezinhos não estavam infensos à ânsia do rei, único detentor de prerrogativas irrevogáveis, ou seja, não havia a plena concepção de domínio oponível contra terceiros em geral, mesmo porque a jurisdição emanava do soberano.

Como decorrência disso, a administração patrimonialista baseava-se em relações de afeto e do que hoje se denomina por nepotismo³, havidas à míngua de qualquer controle externo, bastando que os interesses dos oficiais públicos estivessem articulados de modo a alinharem-se aos interesses da cúpula do Estado. Quer dizer, aos cargos públicos designavam-se livremente indivíduos, de quem, assim, o soberano tornava-se credor de grata obediência. O governo baseava-se em favores, atuando conforme uma lógica afetiva, subjetiva, externada em atos de pura arbitrariedade.

3 A rigor, não se pode falar em nepotismo, prática possível de ser realizada somente à hipótese de que os cargos sejam públicos e pertençam a um Estado impessoal, características ausentes em governos patrimonialistas.

Essa lógica privilegiava determinados e restritos grupos em detrimento da maior parte da população, sobre a qual, no mais das vezes, recaia exclusivamente o ônus de sustentar o Estado em todos seus aspectos, mas principalmente financeiros. A carga tributária, portanto, era cobrada estritamente aos comuns, de resto aos quais também se delegavam os piores postos nas organizações estatais, como exército e polícia, cujas posições de destaque restringiam-se a membros da elite política.

Não é necessário muito esforço para concluir que relações de poder desse jaez inspiravam profundo descontentamento social, elemento de galvanização de crises internas que, no limite, levaram à ruptura do sistema, ensejando assim a possibilidade de reestruturação do Estado sob novos princípios.

2.2 ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA

As revoluções dos séculos XVIII e XIX reorganizaram, em maior ou menor grau, os Estados ocidentais, lançando novas bases sobre as quais o pacto social seria firmado. Com efeito, a partir do Iluminismo, o eixo central de organização da vida em comunidade começou a deixar de cuidar estritamente das questões relativas a uma hipotética existência após a morte, para concentrar-se nas necessidades terrenas do ser humano, cuja racionalidade passou a ser exaltada, em detrimento da fé e do misticismo. Esses novos preceitos, por sua vez, criaram o ambiente propício para avanços científicos e tecnológicos que culminaram na Revolução Industrial, evento responsável por um massivo êxodo rural, migração rumo aos centros urbanos nos quais os antigos camponeses dispuseram-se segundo posições e estratos sociais novos.

Os indivíduos então, alçados à posição de sujeitos de direito e consumidores de bens e serviços, passaram a demandar governos republicanos e democráticos, com máquinas públicas capazes de responder a novos e mais complexos deveres. O Estado, antes limitado a manter a ordem interna e a defender suas fronteiras, passou a ser instado a prover bens públicos de toda ordem, notadamente educação e saúde, ambas necessárias à conservação da

nova classe em condições de trabalho, obrigações com as quais o patrimonialismo não podia lidar, principalmente de forma transparente e controlável.

O modelo de administração burocrática, elaborado por Max Weber, foi uma resposta a esses desafios. Baseado em princípios racionais, de que a impessoalidade é forte matiz, o novo paradigma buscava promover governos eficientes e hígidos, ou seja, tinha como propósito extirpar à Administração Pública a corrupção e o nepotismo típicos ao patrimonialismo, por meio do prestígio do mérito e de procedimentos objetivos, previstos legalmente.

Por oportuno, ressalte-se aqui a importância do conceito de mérito, atualmente combatido, de forma errônea em nosso sentir, como expressão de injustiça e desigualdade social. A adoção do mérito pessoal como critério de nomeação ou progressão funcional não pressupõe que todas as pessoas de uma determinada sociedade tenham tido condições iguais de desenvolvimento acadêmico-profissional, como hoje se confunde, mas visa a combater promoções ou concessões de graças à míngua de causa que não diga unicamente com relações interpessoais, ou seja, busca fazer frente à corrupção e ao nepotismo, e ainda hoje é a ferramenta mais eficiente de que a Administração dispõe, como o demonstram, por exemplo, os certames para ingresso no serviço público, veiculados e abertos segundo critérios objetivos estritamente ligados ao cargo ofertado, assim para o qual qualquer cidadão habilitado legalmente pode candidatar-se. O mérito, enfim, é uma forma objetiva e impessoal de avaliação.

Burocracia é um termo possível de ser decomposto em outros dois, "*bureau*", do francês escritório, e "*kratia*", regra ou poder em grego arcaico. Administração burocrática pode ser entendida, portanto, e a grosso modo, como a que se exercita no escritório, por profissionais de carreira, segundo procedimentos específicos, racionalmente elaborados. Significou grande evolução em relação ao sistema anterior, possibilitando a criação, ao menos em tese, de Estados íntegros e capazes de atender às demandas sociais, baseados nos princípios do formalismo, profissionalização, hierarquia e impessoalidade.

As carreiras públicas deveriam ser hierarquizadas, para que os atos administrativos fossem passíveis de controle interno, agora à luz da legalidade formal, e estruturadas em cargos cuja nomeação não se faria mais com base em relações de compadrio, mas segundo aspectos impessoais, a fim de que se construísse uma administração de cunho profissional, e não pessoal, como antes.

Como se nota, o novo sistema representou grande avanço em relação ao antigo patrimonialismo.

Contudo, o que se percebeu é que, com o tempo, os procedimentos tornaram-se um fim em si mesmo, à consideração de que o controle dos atos públicos tinha como parâmetro não os resultados obtidos pelos servidores, a quem não era dada discricionariedade para agir, mas os aspectos formais que lhe eram subjacentes. Quer dizer, à hipótese de que todos os requisitos legais do ato fossem respeitados, seus efeitos sociais não consubstanciavam critério de avaliação, característica que tornava mais importante à Administração observar procedimentos do que promover o interesse da sociedade, o que é um contrassenso.

Claro, não se está a afirmar que procedimentos não devem ser respeitados, porquanto neles está importante parâmetro de controle dos funcionários e gestores públicos. No entanto, o estrito formalismo tende a engessar a Administração, cuja atuação descola-se dos interesses públicos para voltar-se aos interesses da própria máquina pública, deixando seus cidadãos, credores de serviços públicos enquanto principal fonte de financiamento do Estado, à míngua.

Toda essa ineficiência foi avultada pelas crises econômicas que assolaram a maior parte dos países nas décadas de setenta e oitenta do século passado, aumentando a desconfiança dos cidadãos a respeito da capacidade do Estado de administrar os recursos públicos de forma adequada, a fim de devolver à sociedade bens e serviços de qualidade. Em contextos de contenção de gastos, a eficiência e a efetividade das ações de governo ganharam contornos mais vívidos.

Iniciaram-se, então, estudos voltados a descobrir melhores práticas de gestão para o governo. Esses esforços identificaram principalmente no setor privado, forjado pela competição e busca de lucro, elementos de interesse, dentre os quais estruturas menos rígidas, menores e descentralizadas. Entretanto, é importante frisar que esses aspectos tiveram que ser adaptados ao contexto público, principalmente à luz do que há de positivo no sistema burocrático, como meritocracia e hierarquia, afinal mantidas no transcorrer desse processo de evolução, sob risco de que o Estado retomasse práticas de cunho clientelista.

2.3 ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL - NOVA GESTÃO PÚBLICA

Como se viu, com a crise do sistema burocrático, princípios e modelos empresariais, considerados mais eficientes e econômicos, foram importados para o setor público, dando origem a uma espécie de administração gerencial conhecida como Nova Gestão Pública.

Esse novo tipo de gestão, evolução da burocracia pura, diferenciava-se desta notadamente pelo tipo de controle realizado sobre os atos públicos. Com efeito, enquanto o controle burocrático tinha no procedimento seu principal paradigma, na Nova Gestão Pública, a avaliação passou a basear-se nos resultados alcançados pela Administração, cujos atos, assim, deixaram de ser tão engessados. A propósito, confira-se:

A administração pública gerencial constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental. Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição admi-

nistrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).⁴.

Note-se que essa mudança de controle pressupõe fornecer ao gestor público maior nível de discricionariedade em relação à confiança que lhe era depositada pela burocracia, reconhecendo-se, então, que o legislador não dispõe de meios para prever e regulamentar todas as hipóteses e questões levadas à apreciação da Administração Pública, ou seja, seria impossível criar leis sem lacunas, pelo que necessário conceder certa liberdade de ação ao funcionário público, cuja atuação, dessa forma, desvencilha-se parcialmente da legalidade formalista, em prestígio do interesse público, tutelado pelo controle dos resultados administrativos.

Importante frisar, contudo, que a administração gerencial também foi objeto de evolução, passando por três fases principais, o Gerencialismo Puro, o *Consumerism* e o *Public Service Orientation*.

No Gerencialismo Puro, resposta à crise fiscal sofrida pela maior parte dos países nas décadas de setenta e oitenta do século passado, a preocupação principal era reduzir os custos e aumentar a eficiência dos gastos governamentais, objetivo alcançado, dentre outras medidas, com a redução do papel do Estado na sociedade, na esteira de doutrinas econômicas neoliberais, bem como com a flexibilização e simplificação de procedimentos burocráticos. Competências e áreas de atuação então tituladas pela Administração Pública foram transferidas ao setor privado por meio de privatizações e terceirizações, e os regulamentos das repartições foram repensados com o objetivo de se extirparem redundâncias e ineficiências.

Mas já enquanto essa primeira fase era implementada, começaram-se a tecer críticas no sentido de que não era bastante que o Estado cuidasse

4 Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>.

de economizar recursos e agir eficientemente, era necessário que os atos públicos fossem efetivos, ou seja, surtisses efeitos concretos sobre a população, credora dos serviços prestados. Quer dizer, tinha-se por contrassenso uma ação que, embora executada de forma eficiente, não ensejasse produto útil à sociedade.

Nesse contexto, novos elementos foram acrescentados, para que o sistema produzisse serviços de qualidade baseados nas necessidades do cidadão, alçado à condição de cliente da Administração Pública. Para tanto, houve descentralização de competências entre o funcionalismo, a fim de que o servidor diretamente envolvido na prestação do serviço pudesse decidir sobre a melhor forma de atender as necessidades públicas, o que gerava inclusive economia de tempo, à consideração de que o processo de decisão envolveria menos etapas e atores. Ademais, quando o autor da medida está mais próximo à população, é mais fácil ao cidadão (cliente) cobrar resultados do agente público.

Também houve tentativa de promover competição entre instituições e órgãos públicos, ao pressuposto de que isso aumentaria a qualidade dos produtos prestados.

Ocorre que essa fase também foi superada, à constatação de que o relacionamento entre cidadão e Estado é mais complexo e duradouro do que uma simples relação comercial, celebrada e levada a cabo à luz de princípios estranhos ao Direito Público, notadamente a impessoalidade – as obrigações privadas, afinal, têm nítido caráter pessoal. Além disso, o Estado não é uma empresa, mas uma instituição voltada à promoção do bem comum e à manutenção do tecido social, deveres para cujo cumprimento é necessário, inúmeras vezes, que se tomem medidas impopulares, assim que à margem da lógica de mercado. Ainda, há serviços e produtos públicos que devem ser prestados gratuitamente a determinadas parcelas da população, atitude que certamente não seria tomada à hipótese de que a Administração fosse regida estritamente por normas de mercado.

Pontue-se, por oportuno, que uma das funções distintivas do Estado moderno está na transferência de renda dos mais ricos aos mais pobres, por meio da franca prestação de serviços financiados por aqueles em benefício destes, fundamentada na solidariedade social necessária à manutenção de uma comunidade coesa, substrato de um sistema que beneficia, em maior ou menor grau, a todos.

Por isso, um novo sistema, denominado *Public Service Oriented* (PSO), pautado na figura do cidadão, vem sendo elaborado. A propósito, confira-se:

O Public Service Orientation (PSO), embora retome temas pouco discutidos ao longo da década de 80, não propõe a volta a um modelo pré-gerencial, burocrático weberiano. A PSO procura encontrar novos caminhos abertos pela discussão gerencial, explorando suas potencialidades e preenchendo boa parte de suas lacunas.

Toda a reflexão realizada pelos teóricos do PSO leva aos temas do republicanismo e da democracia, utilizando-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação política equidade e justiça, questões praticamente ausentes do debate sobre o modelo gerencial. É interessante notar, contudo, que o “objeto” que gerou a corrente do PSO foi “criado” pelo modelo gerencial. Trata-se da problemática da descentralização, a partir da qual foram formulados quase todos os conceitos do PSO.

(...)

Portanto, o PSO defende as virtudes políticas da descentralização. No modelo gerencial puro, a descentralização era valorizada como meio de tornar mais eficazes as políticas públicas. Já no consumerism, o processo de descentralização era saudável na medida em que ele aproximava o centro de decisões dos serviços públicos dos consumidores, pensados como indivíduos que têm o direito de escolher os equipamentos sociais que lhes oferecer melhor qualidade. O ponto que aqui distingue o PSO das outras correntes é o conceito de cidadão. Pois, enquanto o cidadão é um conceito com conotação coletiva — pensar na cidadania como um conjunto de cidadãos com direitos e deveres —, o termo consumidor (ou cliente) tem um referencial individual, vinculado à tradição liberal, a mesma que dá, na maioria das vezes, maior importância à proteção dos direitos do indivíduo do que à participação política, ou então maior valor ao mercado do que à esfera pública (POLLITT, 1990: 129).⁵

Bem se vê que o PSO tem na cooperação entre Estado e cidadãos forte matiz principiológica, reflexo de cidadania que se expressa no dever de atuação do indivíduo em espaço público enquanto ser político. Em outras pala-

⁵ ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública – Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 52 p. (Cadernos ENAP; n. 10). Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf>.

vras, ao cidadão não cabe mais permanecer como sujeito passivo de políticas públicas, mas se impõe a obrigação de atuar em concerto com a Administração Pública, para que o interesse social seja alcançado da forma mais plena possível. É uma relação que pressupõe, enfim, direitos e deveres articulados para um mesmo fim, a saber, prestigiar o bem público. Nesse sentido:

O terceiro, o Public Service Oriented (PSO), está baseado na noção de equidade, de resgate do conceito de esfera pública e de ampliação do dever social de prestação de contas (accountability). Essa nova visão, ainda que não completamente delimitada do ponto de vista conceitual, introduz duas importantes inovações: uma no campo da descentralização, valorizando-a como meio de implementação de políticas públicas; outra a partir da mudança do conceito de cidadão, que evolui de uma referência individual de mero consumidor de serviços, no segundo modelo, para uma conotação mais coletiva, incluindo seus deveres e direitos. Desse modo, mais do que “fazer mais com menos” e “fazer melhor”, o fundamental é “fazer o que deve ser feito”. Isto implica um processo de concertação nacional que aproxima e compromete todos os segmentos (Estado, sociedade, setor privado, etc.) na construção do projeto nacional⁶

Desse quadro, é importante perceber a tendência histórica de se aproximar o Estado dos cidadãos, não só para que estes, enquanto titulares do poder político, tenham melhores condições de fiscalizar a atuação daquele, mas para que todos exercitem-se em conjunto, segundo os direitos e deveres que lhe são afetos, possibilitando à Administração Pública proporcionar produtos e serviços sociais de qualidade indistintamente, a fim de que o bem público seja alcançado.

Ademais, constatou-se que o controle estritamente punitivo e posterior, limitado a sancionar o infrator e condená-lo a ressarcir o dano eventualmente causado ao erário, muitas vezes padecia, por questões materiais, de executividade, o que, evidentemente, não sanava os prejuízos causados à sociedade, cujos interesses ficavam, assim, à mercê de contingências que lhe eram estranhas. Segundo Luciano Ferraz:

6 MARINI, Caio. Gestão Pública: o debate contemporâneo. Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães n° 7, 2003. Disponível em: https://institutopublic.com.br/wp-content/uploads/2019/01/2003_MARINI_Gest%C3%A3o-Publica-O-debate-contempor%C3%A2neo.pdf.

É que na lógica do controle-sanção não há meio termo: ou a conduta do controlado é conforme as regras e procedimentos ou não é: neste último caso, deve-se penalizar o sujeito, independentemente das circunstâncias práticas por ele vivenciadas na ocasião e das consequências futuras, às vezes negativas para o próprio funcionamento da máquina administrativa.

Nesse cenário, restou concebida a ideia de produção de instrumentos consensuais de controle, com o objetivo deliberado de substituir parcialmente o controle-sanção pelo controle-consenso, e o controle-repressão pelo controle-impulso.⁷

É nesse panorama que se percebe a necessidade de que o Estado mitigue sua atuação de natureza unilateral em benefício de uma postura mais consensual, ou seja, que parta do pressuposto de que muitas vezes é mais vantajoso agir contratualmente do que impor sua vontade, inclusive em circunstâncias em que se identifiquem ilegalidades de determinadas naturezas, porquê, assim, o interesse público seria alcançado de forma mais eficiente e acurada.

3 TERMOS DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO

3.1 ASPECTOS NORMATIVOS

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, o novo paradigma consensual de atuação da Administração Pública, inspirado pelo princípio constitucional da eficiência⁸, tem ressoado sobre a legislação em suas mais variadas dimensões. São inúmeras as hipóteses em que, atualmente, a resolução concertada de conflitos e ilegalidades é prestigiada, dando aos órgãos de controle amplo espectro de ferramentas com as quais o interesse público pode ser alcançado de forma mais célere e econômica.

Com efeito, mecanismos consensuais de conflitos são previstos nas mais diversas esferas jurídicas, relacionando-se a bens e instituições públicas de variadas ordens. A título de exemplo, o art. 171 do Código Tributário

7 FERRAZ, Luciano. Controle interno da administração pública e termos de ajustamento de gestão: experiência do Município de Belo Horizonte. Revista Finanças dos Municípios Mineiros, Ano 6, 2010.

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

Nacional dispõe que a lei poderá conceder aos sujeitos da relação tributária a faculdade de celebrarem transação, para finalizarem litígio e extinguirem o correspondente crédito tributário. Por sua vez, a Lei n. 9.099/95 discorre sobre o instituto da transação penal de crimes de menor potencial ofensivo, bem como introduz o instituto de suspensão condicional do processo. Ainda, a Lei n. 12.846/13, em seu art. 17, *caput*, prevê que *“A administração pública poderá também celebrar acordo de leniência com a pessoa jurídica responsável pela prática de ilícitos previstos na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com vistas à isenção ou atenuação das sanções administrativas estabelecidas em seus arts. 86 a 88.”*

Especificamente em relação à contratualização de medidas de combate a ilegalidades de gestão ou ineficiências em programas de governo, não há lei nacional a prever expressamente instrumentos que se prestem a tanto. Contudo, a doutrina majoritária entende que os Tribunais de Contas, órgãos a quem compete controlar os atos administrativos segundo aspectos de legalidade, economicidade e eficiência, desfrutam de competência para celebrar acordos nesse sentido, denominados Termos de Ajustamento de Gestão, perante seus jurisdicionados, por força notadamente do art. 71, IX, da Constituição Federal, interpretado à luz da Teoria dos Poderes Implícitos e da carga ontológica do preâmbulo constitucional. Nas palavras de Daniela Zago e Fernando Simões:

A respeito da obrigatoriedade de expressa previsão nas leis orgânicas e regimentos internos das Cortes de Contas para adoção dos TAG, reitera-se que, em estudos anteriores, mencionou-se que essa previsão não seria estritamente necessária. Na oportunidade, ratificou-se o entendimento de Luciano Ferraz, no sentido de haver fundamentação legal suficiente para a utilização dos referidos instrumentos consensuais, a saber, no Preâmbulo, Art. 4º, inciso VII, e o Art. 71, inciso IX, da Constituição Federal (BRASIL, 1988); o Art. 59, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) e o Art. 5º, § 6º, da Lei da Ação Civil Pública (BRASIL, 1985)^{xi}. A essas previsões legais, pode-se incluir o novo Código de Processo Civil – Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que em seu Art. 3º, § 2º, prevê que *“o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”* (BRASIL, 2015a, par. 5). Salienta-se que, conforme previsão no Art. 15 do referido Código, as disposições dele se aplicam subsidiariamente aos processos administrativos quando da ausência de normas regulamentadoras. Ademais, mesmo no caso de se desconsiderarem as previsões legislativas referidas, a Teoria dos Poderes Implícitos corrobora o uso de tais instrumentos (CUNDA, 2016). No entanto, a doutrina não é pacífica nesse senti-

doxii. Diante da controvérsia doutrinária da necessidade ou não de previsão específica para a adoção dos TAG em nossas Cortes de Contas, por uma questão de segurança jurídica, entende-se adequada a positivação desses mecanismos nas leis orgânicas desses órgãos de controle, bem como a sua devida regulamentação em seus regimentos internos. Conforme já afirmado anteriormente, “a previsão explícita nos Regimentos Internos e Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas demonstra-se, se não primordial, oportuna” (CUNDA, 2016, p. 220).⁹

Por esse motivo, é prática que os Tribunais de Contas entendam suficiente regulamentar a matéria por meio da emissão de atos normativos próprios, a teor, por exemplo, das Resoluções ns. 14/2014 e 59/2017, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, respectivamente, ou mesmo sequer o façam, embora promovam ou encorajem a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta. Ainda segundo os mencionados autores:

A incorporação dos TAG ao Regimento Interno do TCU já foi alvo de discussão no plenário quando da revisão desse ato normativo. O relator do processo, ministro Augusto Nardes, propôs a incorporação da possibilidade de celebração de TAG, pois entendeu que esse instrumento poderia contribuir para o aperfeiçoamento da atuação do Tribunal, pois permitiria um ganho de eficiência (BRASIL, 2011a). Ao longo do processo, apresentaram-se objeções à inclusão desse dispositivo, por considerar-se que não havia amparo no ordenamento jurídico para a celebração do TAG pelo TCU e que a introdução desse mecanismo criaria uma etapa processual desnecessária. Além disso, destacou-se que os princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público não permitiriam ao TCU transigir com os responsáveis quando da apuração de prejuízo ao erário, tampouco afastar apenações previstas em lei. Diante da controvérsia, foi colocada em pauta a proposta de inclusão do seguinte dispositivo ao Regimento Interno: “Art. 298-C. O Tribunal poderá, com intuito de aprimorar a Administração Pública, firmar Termo de Ajustamento de Gestão com os órgãos e entidades, públicas ou privadas, nos termos de ato normativo” (BRASIL, 2011b, par. 298). Depois da discussão, foi acatada a sugestão no sentido de supressão do dispositivo, visto que o Tribunal já dispunha de competência para a adoção de medidas corretivas sem que fosse necessária a negociação da solução com os jurisdicionados. No entanto, na própria decisão que definiu essa exclusão ficou previsto que a questão voltaria a ser examinada em processo e resolução específicos, o que não ocorreu até o presente momento (BRASIL, 2011b).¹⁰

9 DA CUNDA, Daniela Zago Gonçalves; DOS REIS, Fernando Simões. Termos de Ajustamento de Gestão: perspectivas para um controle externo consensual. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, ano 49, n. 140, p. 96-97, 2017. Disponível em: [file://tcprofiles/usersprofiles\\$/tc522490/Downloads/83-94-PB.PDF](file://tcprofiles/usersprofiles$/tc522490/Downloads/83-94-PB.PDF).

10 Ibid, p. 98-99.

Bem se vê, então, que a fundamentação jurídica dos Termos de Ajustamento de Gestão é sólida, desfrutando de índole constitucional e doutrinária bem alicerçada em nosso ordenamento jurídico, características que fornecem segurança legal a controladores e gestores para celebrarem acordos dessa natureza, a qual será debatida a seguir.

3.2 NATUREZA E HIPÓTESES DE CELEBRAÇÃO DOS TAGS

Os Termos de Ajustamento de Gestão, enquanto ferramentas de controle administrativo, refletem os princípios da Administração Pública consensual ao mesmo tempo em que consubstanciam resposta aos desafios criados pela necessidade cada vez mais premente de uma gestão eficaz, eficiente e efetiva.

Essas circunstâncias incentivam Estado e cidadãos a atuarem proativamente e em conjunto na resolução de conflitos e ilegalidades, ao pressuposto de que, dessa forma, ou seja, ao se integrar o infrator à solução do problema, as medidas acordadas entre ambas as partes sejam implementadas de forma mais ampla e célere. Quer dizer, a hipótese é no sentido de que se o infrator anuir expressamente com os termos de uma medida em cuja elaboração ele tenha atuado ativamente, a probabilidade de que a respectiva execução seja levada a bom termo é maior. Nas palavras de Angerico Alves Barroso Filho:

De acordo com Zago (2009, p. 1), o TAG apresenta-se como mecanismo moderno de controle, com função de diagnosticar rapidamente as irregularidades e ao mesmo tempo dar as soluções. O TAG consubstancia um acordo de vontades entre controlador e controlado, que, diante da inobservância de princípios e regras constitucionais e legais, de procedimentos, do não alcance de políticas estabelecidas – condutas essas sujeitas a sanção -, pactuam objetivos a serem cumpridos, correção de rumo a ser implementada, e que o descumprimento resulta na aplicação de sanção.¹¹

Quer dizer, os Termos de Ajustamento de Gestão configuram mecanismo por meio do qual, detectada ilegalidade ou ineficiência administrativa,

11 BARROSO FILHO, Angerico Alves. Avaliação do Termo de Ajuste de Gestão como Instrumento do Controle Consensual da Administração Pública. Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, vol. 6, n. 11, Jul-Dez, p. 391-415. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista12/avaliacaoAngerico.pdf>.

possibilitam que se afaste a necessidade de punição a priori, em benefício de uma ação corretiva consensual que melhor prestigie o interesse público.

Com efeito, dentre os efeitos mais importantes de sua celebração, está a suspensão da sanção aplicável ao gestor, a qual posteriormente poderá ser extinta à hipótese de que as medidas traçadas para sanar as irregularidades trabalhadas sejam postas em prática segundo os termos e prazos contratados. Aqui, note-se a semelhança em relação ao instituto da suspensão condicional do processo, prevista pelo art. 89 da Lei n. 9.099/95¹².

Entende-se que os Termos de Ajustamento de Gestão são balizados por três princípios, consensualidade, entendida como a necessidade de que as medidas corretivas sejam elaboradas e adotadas dialogicamente; voluntariedade, ou seja, órgãos de controle e gestores não podem ser obrigados a celebrar o ajuste; e boa-fé, de forma que o ato ou prática irregular não pode ter sido levada a cabo de forma maliciosa, notadamente com pretensão de se obter vantagem indevida – neste ponto, há quem entenda que o ilícito sequer poderia ter sido praticado¹³, restrição que, a nosso sentir, não encontra respaldo normativo, notadamente a teor do art. 71, IX, da CF, cuja redação, *in fine*, prevê a possibilidade de que os órgãos de controle adotem as providências necessárias ao cumprimento da lei à hipótese de que já se tenha constatada ilegalidade, ademais de retirar aos termos de ajustamento sensível aplicação prática, ignorando sua vocação como método de controle a posteriori.

Essa consensualidade, além de implicar nos benefícios relacionados à eficiência administrativa, já expostos, desfruta de forte pendor para promover economia de recursos no âmbito do Poder Judiciário, afinal a cuja apreciação

12 Art. 89. Nos crimes em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano, abrangidas ou não por esta Lei, o Ministério Público, ao oferecer a denúncia, poderá propor a suspensão do processo, por dois a quatro anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime, presentes os demais requisitos que autorizariam a suspensão condicional da pena (art. 77 do Código Penal).

13 ARAUJO, Cláudia Costa; ALVES, Marília Souza Diniz. Termo de Ajustamento de Gestão: resgate do pensamento tópico pelo Direito administrativo pós-moderno. Revista TCE/MG, jul./ago./set./2012. p. 87 e 90, Disponível em: <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1606.pdf>.

é mais provável que se leve uma medida imposta unilateralmente, observado que a jurisdição dos Tribunais de Contas tem índole administrativa.

As circunstâncias e formalidades relativas à propositura e execução dos termos de ajustamento têm variado entre as diversas cortes de contas brasileiras, embora constante a necessidade de que o acordo seja celebrado pelas autoridades representantes dos órgãos controladores e controlados, bem como seja reduzido a termo, por sua vez em cujo teor haverão de constar as obrigações assumidas pelas partes, notadamente as que se façam afetas ao jurisdicionado, prazos para respectivo cumprimento e sanções por eventual inadimplemento. A propósito, confira-se a regulamentação dada ao tema pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por meio da já mencionada Resolução n. 59/2017:

Art. 2º Considera-se Termo de Ajustamento de Gestão o instrumento de controle vocacionado à adequação e regularização voluntária de atos e procedimentos administrativos sujeitos à fiscalização do Tribunal, mediante a fixação de prazo razoável para que o responsável adote providências ao exato cumprimento da lei, dos princípios que regem a administração pública e das decisões não definitivas emanadas deste Tribunal.

§ 1º O Termo de Ajustamento de Gestão será cabível nos casos em que a adequação dos procedimentos administrativos às exigências normativas demande plano de ação orientado à alteração dos modos de gestão.

§ 2º A celebração do Termo de Ajustamento de Gestão não obstará a fiscalização, o processamento e o julgamento de eventuais contas, atos ou fatos não abrangidos na solução ajustada, bem como não impedirá a definição e a imposição de eventuais responsabilidades remanescentes.

§ 3º Aprovado pelo Tribunal Pleno, assinado e publicado no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (DETC-PR), o Termo de Ajustamento de Gestão constituirá título executivo extrajudicial.

§ 4º É obrigatória a manifestação do Ministério Público de Contas nos processos de celebração do Termo de Ajustamento de Gestão, no prazo de 10 (dez) dias.

Art. 3º Possuem legitimidade para propor ao Tribunal Pleno, incidental ou autonomamente, a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão:

I – o Conselheiro, relativamente aos processos, procedimentos ou atos de sua relatoria ou sob sua superintendência;

II – o Presidente do Tribunal, quando o ato ou procedimento a ser regularizado não compreenda objeto de processo ou procedimento já distribuído; e

III – o Auditor, relativamente aos processos, procedimentos ou atos de sua relatoria ou quando em substituição a Conselheiro.

Art. 11. O Termo de Ajustamento de Gestão deve conter, dentre outras cláusulas:

- I – a identificação precisa da obrigação ajustada e do responsável pelo seu adimplemento;
 - II – a estipulação do prazo para o cumprimento;
 - III – a expressa adesão de todos os signatários às suas disposições;
 - IV – as sanções a serem aplicadas em caso de inadimplemento total ou parcial;
- § 1º São aplicáveis as seguintes sanções, que poderão, segundo critérios de razoabilidade e proporcionalidade, ser cumuladas ou não:
- I - multa pecuniária aplicada ao gestor, a ser fixada mediante convenção dos signatários;
 - II - rescisão do ajuste;
 - III - prosseguimento de eventual processo ou procedimento sobre a matéria objeto do Termo.

Note-se o teor do art. 2º transcrito acima, no sentido de que o Termo de Ajustamento de Gestão presta-se a promover o cumprimento concertado não só de leis, mas também dos princípios a cuja observância a Administração Pública está adstrita, reflexo de um processo de constitucionalização do Direito Administrativo de que é forte matiz o prestígio à eficiência e à efetividade enquanto instrumentos de concretização do interesse público, em detrimento da legalidade estrita.

4 CONCLUSÃO

Como se viu, a Administração Pública passou por um processo de evolução que perdurou por séculos e percorreu várias fases, em uma relação dialética com o Direito Administrativo que culminou com o arcabouço normativo atual, no qual os atos administrativos, de cunho unilateral, têm deixado de ser o instrumento por excelência de atuação governamental, em prol de ajustes que prestigiem um exercício concertado do poder, resposta às demandas cada vez mais complexas impostas ao Estado, a quem cabe perseguir o interesse público.

Nesse contexto, surgem instrumentos jurídicos, de cunho contratual, voltados a permitir que irregularidades e ineficiências sejam sanadas em conjunto por Estado e cidadãos, aos quais se incentiva adotarem postura ativa nas questões públicas. Tais ferramentas têm se mostrado mais eficazes, eficientes e econômicas do que os tradicionais métodos de pacificação de conflitos e controle de irregularidades, baseados na imposição de vontade de uma parte sobre outra e na aplicação de sanções ao infrator.

Dentre esses instrumentos, os Termos de Ajustamento de Gestão desfrutam de relevado destaque no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros, os quais têm sanado irregularidades e aperfeiçoado políticas ineficientes de governo por meio de uma contratualização que seria impossível à míngua dos referidos termos.

Por tudo, entendemos que os Termos de Ajustamento de Gestão, ao refletirem os novos paradigmas da Administração Pública, consubstanciam importante ferramenta para que os órgãos de controle de gestão incentivem e promovam políticas públicas cada vez mais transparentes, eficazes e eficientes.

5 REFERÊNCIAS

WEBER, Max. Ensaio de Sociologia. LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A.: Rio de Janeiro, 1982. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3952424/mod_resource/content/1/Max%20Weber%20-%20Ensaio%20de%20Sociologia%20-%20Gerth%20%20Mills.pdf;

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>;

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública – Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 52 p. (Cadernos ENAP; n. 10). Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf>;

MARINI, Caio. Gestão Pública: o debate contemporâneo. Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães n° 7, 2003. Disponível em: https://institutopublic.com.br/wp-content/uploads/2019/01/2003_MARINI_Gest%C3%A3o-Publica-O-debate-contempor%C3%A2neo.pdf;

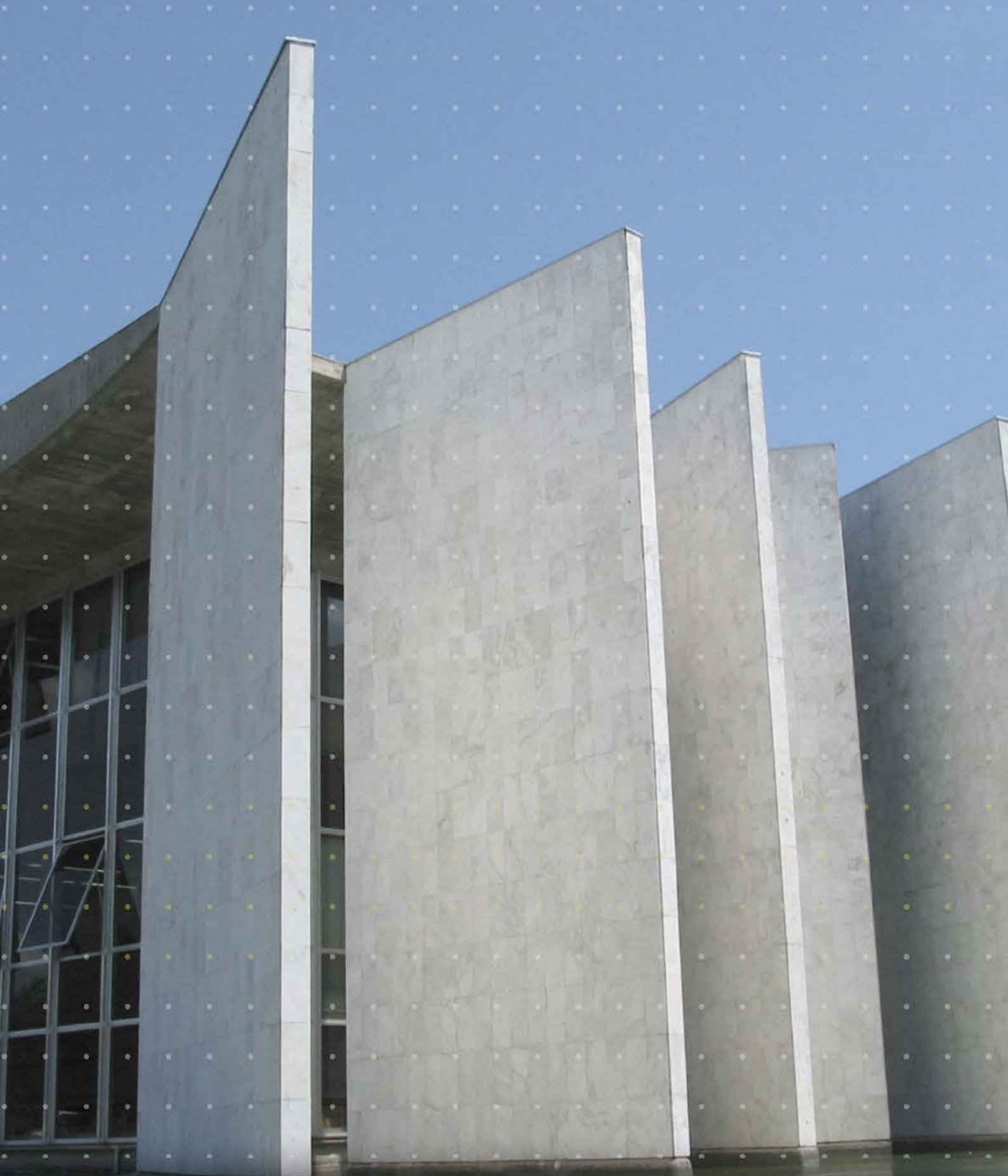
FERRAZ, Luciano. Controle interno da administração pública e termos de ajustamento de gestão: experiência do Município de Belo Horizonte. Revista Finanças dos Municípios Mineiros, Ano 6, 2010;

DA CUNDA, Daniela Zago Gonçalves; DOS REIS, Fernando Simões. Termos de Ajustamento de Gestão: perspectivas para um controle externo consensual. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, ano 49, n. 140, p. 96-97, 2017. Disponível em: [file://tcprofiles/usersprofiles\\$/tc522490/Downloads/83-94-PB.PDF](file://tcprofiles/usersprofiles$/tc522490/Downloads/83-94-PB.PDF);

BARROSO FILHO, Angerico Alves. Avaliação do Termo de Ajuste de Gestão como Instrumento do Controle Consensual da Administração Pública. Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, vol. 6, n. 11, Jul-Dez, p. 391-415. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista12/avaliacaoAngerico.pdf>; e

ARAUJO, Cláudia Costa; ALVES, Marília Souza Diniz. Termo de Ajustamento de Gestão: resgate do pensamento tópico pelo Direito administrativo pós-moderno. Revista TCE/MG, jul./ago./set./2012. p. 87 e 90, Disponível em: <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1606.pdf>.





[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.



PREJULGADO

PREJULGADO Nº 26

Prejulgado: Possibilidade de reconhecimento de ofício da prescrição das multas e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público que tratam do tema, que estabelecem o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Em relação às causas de interrupção, de suspensão da contagem e de aplicação da prescrição intercorrente, em conformidade com o Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao processo do Tribunal de Contas, o entendimento deverá ser fixado no sentido de que a prescrição sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação, reiniciará somente a partir do trânsito em julgado do processo, não tendo aplicabilidade, antes disso, as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente, cabendo ao relator assegurar a razoável duração do processo.

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno.

Assunto: entendimento acerca da aplicação da prescrição no âmbito de atuação desta Corte de Contas, nos termos do art. 79 da Lei Complementar nº 113/05 (Lei Orgânica).

Autuação do Prejulgado: Protocolo nº 573883/09.

Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

Decisão: Acórdão nº 1030/19 - Tribunal Pleno.

Sessão: Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 12 de 17/04/2019.

Publicação: DETC nº 2048 de 30/04/2019.

PRAZO PRESCRICIONAL

ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ ANALOGIA COM AS NORMAS DO DIREITO PÚBLICO - PRAZO QUINQUENAL

PROCESSO Nº : 541093/17
ASSUNTO : PREJULGADO
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1030/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Prejulgado. Prescrição da pretensão sancionatória nos processos do Tribunal de Contas. Possibilidade. Aplicação das normas de direito público que tratam do tema e, no que couber, das regras do Código de Processo Civil.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de prejulgado instaurado por iniciativa do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares¹, com o objetivo de consolidar entendimento acerca da aplicação da prescrição no âmbito de atuação desta Corte de Contas, nos termos do art. 79 da Lei Complementar nº 113/05 (Lei Orgânica)².

O processo que deu origem a este incidente refere-se à Representação da Lei Federal nº 8.666/93, autuada sob nº 573883/09, na qual se discute o reconhecimento da prescrição em razão do transcurso de 7 (sete) anos desde a protocolização do expediente neste Tribunal e a citação dos interessados para apresentar defesa.

1 A instauração do incidente foi aprovada durante a Sessão Ordinária nº 22 do Tribunal Pleno, realizada no dia 13 de julho de 2017.

2 Art. 79. Por iniciativa do Presidente do Tribunal de Contas, a requerimento do Relator ou do Procurador Geral junto ao Ministério Público, poderá o Tribunal Pleno pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante até que o prejulgado venha a ser reformado na forma prevista em Regimento Interno.

Nos termos do art. 411 do Regimento Interno³, os autos foram encaminhados ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Mediante o Ofício nº 3/17 (peça 7), o Conselheiro Ivens Zschoerper Linares ressaltou a necessidade de analisar os seguintes pontos:

- prescrição de sanções pessoais;
- fundamento jurídico do prazo prescricional;
- início da contagem do prazo prescricional;
- causas de interrupção e de suspensão da contagem;
- possibilidade de aplicação intercorrente.

Por meio do Parecer nº 8128/17 (peça 8), o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifestou-se pelo reconhecimento do instituto da prescrição no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, seguindo a tendência de outras Cortes de Contas Estaduais, ressalvadas as medidas ressarcitórias. Ao final, sugeriu o encaminhamento de proposição legislativa, a fim de regular o instituto em capítulo específico da Lei Orgânica deste Tribunal, estabelecendo-se o prazo de prescrição aplicável aos processos sujeitos à apreciação da Corte, visando à harmonização da segurança jurídica com o interesse público.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Conforme relatado, o presente expediente tem por finalidade consolidar entendimento a respeito da incidência da prescrição em relação às sanções aplicadas pelo Tribunal de Contas no exercício do controle externo.

A prescrição é instituto de ordem pública que decorre diretamente do princípio da segurança jurídica, cujo objetivo é assegurar a estabilidade das situações consolidadas pelo decurso do tempo.

3 Art. 411. O incidente do prejulgado será formalizado em autos apartados, mediante ofício encaminhado pelo Presidente ao Relator designado, que determinará sua autuação e a manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal, no prazo de 10 (dez) dias, facultando-se ao Relator, preliminarmente, a remessa do processo à unidade técnica competente para manifestação, em igual prazo. (Redação dada pela Resolução nº 2/2006)

Em razão da relevância do princípio, norteador do próprio Estado de Direito, entende-se que, salvo as exceções expressamente previstas em lei, a prescrição constitui regra em nosso ordenamento jurídico.

Ao tratar do tema, a Constituição da República estabelece que os atos que causam prejuízo ao erário estão sujeitos à prescrição, com prazo a ser definido em lei, ressalvando as ações de ressarcimento.

Art. 37 (...) § 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Embora a questão da prescritibilidade da pretensão ressarcitória fundada em decisão do Tribunal de Contas esteja sendo reexaminada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 636886 RG, com repercussão geral reconhecida (Tema 899)⁴, enquanto não houver decisão definitiva, proponho que se mantenha no âmbito deste Tribunal o entendimento pela imprescritibilidade, com base na parte final do art. 37, § 5º, da Constituição e na vasta jurisprudência daquela Corte⁵.

4 ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRITIBILIDADE (ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. 1. Possui repercussão geral a controvérsia relativa à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. 2. Repercussão geral reconhecida". (RE 636886 RG, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, julgado em 02/06/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-123 DIVULG 14-06-2016 PUBLIC 15-06-2016). Data de julgamento prevista para 30/05/2019.

5 AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESSARCIMENTO DE DANOS AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. Incidência, no caso, do disposto no artigo 37, § 5º, da Constituição do Brasil, no que respeita à alegada prescrição. Precedente. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 608.831-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Eros Grau, DJ de 25.6.10)

CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. CONTRATO. SERVIÇOS DE MÃO-DE-OBRA SEM LICITAÇÃO. RESSARCIMENTO DE DANOS AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CF. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. 1. As ações que visam ao ressarcimento do erário são imprescritíveis (artigo 37, parágrafo 5º, in fine, da CF). Precedentes. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 712435 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 13/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-071 DIVULG 11-04-2012 PUBLIC 12-04-2012 RTJ VOL-00222-01 PP-00603 RT v. 101, n. 921, 2012, p. 670-674)

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Ação de ressarcimento de danos ao erário. Art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Imprescritibilidade. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 646741 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 02/10/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-207 DIVULG 19-10-2012 PUBLIC 22-10-2012)

Já em relação à pretensão sancionatória, entendo que a ausência de previsão expressa na Lei Orgânica não poderá impedir o reconhecimento da prescrição em relação às multas e demais sanções pessoais aplicáveis aos jurisdicionados⁶, cabendo a aplicação da analogia com as normas de direito público, com base no art. 4º do Decreto-Lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, observando-se as normas do direito processual civil, aplicadas subsidiariamente em todos os julgamentos no âmbito deste Tribunal.⁷

Nesse contexto, esta Corte poderá fixar entendimento pela possibilidade de reconhecimento de ofício⁸ da prescrição das multas e demais sanções pessoais, aplicando-se, para este efeito, o prazo de 05 (cinco) anos, por ser este o prazo geral que regula as situações jurídicas no âmbito da Administração Pública, a exemplo do Decreto 20.910/32⁹, da Lei 9.873/99¹⁰, do Código Tributário Nacional¹¹, da Lei 8.429/92¹² e da Lei 9.847/99¹³.

6 LO. Art. 85. O Tribunal de Contas, em todo e qualquer processo administrativo de sua competência em que constatar irregularidades poderá, observado o devido processo legal, aplicar as seguintes sanções e medidas:

I – multa administrativa;

II – multa por infração fiscal;

III – multa proporcional ao dano e sem prejuízo do ressarcimento;

IV – restituição de valores;

V – impedimento para obtenção de certidão liberatória;

VI – inabilitação para o exercício de cargo em comissão;

VII – proibição de contratação com o Poder Público estadual ou municipal;

VIII – a sustação de ato impugnado, se não sanada a irregularidade no prazo de 30 (trinta) dias.

7 LO. Art. 52. Aplica-se subsidiariamente o Código de Processo Civil, no que couber, em todos os julgamentos no âmbito do Tribunal de Contas.

8 CPC. Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz:

I - acolher ou rejeitar o pedido formulado na ação ou na reconvenção;

II - decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de decadência ou prescrição;

9 Art. 1º do Decreto 20.910. As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

10 Art. 1º da Lei 9.873/99. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

11 Art. 174, *caput*, do CTN. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.

12 Art. 23 da Lei 8.429/92. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas: I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

13 Art. 13, § 1º, da Lei 9.847/99. Prescrevem no prazo de cinco anos, contado da data do cometimento da infração, as sanções administrativas previstas nesta Lei.

A respeito do prazo quinquenal, destaco o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁴:

Não há regra alguma fixando genericamente um prazo prescricional para as ações judiciais do Poder Público em face do administrado. Em matéria de débitos tributários, o prazo é de cinco anos, a teor do art. 174 do Código Tributário Nacional, o qual também fixa, no art. 173, igual prazo para decadência do direito de constituir o crédito tributário.

No passado (até a 11ª edição deste Curso) sustentávamos que, não havendo especificação legal dos prazos de prescrição para as situações tais ou quais, deveriam ser decididos por analogia aos estabelecidos na lei civil, na conformidade do princípio geral que dela decorre: prazos longos para atos nulos e mais curtos para os anuláveis. Reconsideramos tal posição. Remeditando sobre a matéria, parecemos que o correto não é a analogia com o Direito Civil, posto que, sendo as razões que o informam tão profundamente distintas das que inspiram as relações de Direito Público, nem mesmo em tema de prescrição caberia buscar inspiração em tal fonte.

[...]

Vê-se, pois, que este prazo de cinco anos é uma constante nas disposições gerais estatuídas em regras de Direito Público, quer quando reportadas ao prazo para o administrado agir, quer quando reportadas ao prazo para a Administração fulminar seus próprios atos. Ademais, salvo disposição legal explícita, não haveria razão prestante entre a Administração e administrados no que concerne ao prazo ao cabo do qual faleceria o direito de reciprocamente se proporem ações.

No mesmo sentido, defende José dos Santos Carvalho Filho¹⁵:

Há também quem entenda que, no silêncio da lei, o prazo será de cinco anos, com fundamento no Dec. nº. 20.910/1932. Este último pensamento nos parece o de mais precioso fundamento jurídico: se a prescrição judicial de ações contra a Fazenda ocorre em cinco anos, não seria razoável ser mais extenso o prazo na via administrativa.

Ainda, tratando especificamente do processo do Tribunal de Contas, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes¹⁶ também defende a analogia com as normas de direito público em relação ao prazo prescricional:

O recurso à analogia deve se fazer, preferencialmente, entre normas de direito público, dentre estas, as de direito administrativo; na ausência destas, as de direito tributário; depois penais, e só em último

14 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 1070-1071.

15 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 957/958.

16 Tribunais de Contas do Brasil. Editora Forum, 2012, 3 edição, Jacoby Fernandes, J.U., p. 760.

caso ainda assim se for compatível, as normas de direito privado. Seguindo-se esse escalonamento lógico, verifica-se que o prazo no âmbito da Administração Pública para faltas maiores tem sido preferencialmente de cinco anos. Dentre as várias normas, a que guarda maior identidade com as situações do controle externo e com a matéria de direito público, notadamente administrativo, é a lei que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, por regular norma bastante semelhante, pertinente à prescrição da ação punitiva diante do poder de polícia.

Além disso, conforme observou o órgão ministerial, o prazo de cinco anos foi adotado pelos Tribunais de Contas de Goiás, Sergipe, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo e Roraima em suas respectivas leis orgânicas.

Não se desconhece que o Tribunal de Contas da União adotou entendimento diverso a respeito do prazo por ocasião do incidente de uniformização de jurisprudência (Acórdão 1.441/2016-Plenário), decidindo, por maioria de votos que, à falta de regra expressa sobre o tema, deverá ser aplicado o prazo de 10 (dez) anos previsto no Código Civil (art. 205)¹⁷, posicionamento que deixo de seguir, ante o entendimento de que os prazos prescricionais previstos no Código Civil se restringem às relações regidas pelo direito privado, cujos atos não se submetem às mesmas regras de publicidade e transparência da Administração Pública.

Acerca da matéria, destaco trecho da decisão proferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso ao conceder medida cautelar no MS 32201-STF¹⁸ impetrado contra decisão do TCU:

A autoridade impetrada sustenta nas informações que não exerce poder de polícia, e sim controle externo previsto constitucionalmente. Assim, entende inaplicável a Lei nº 9.873/99, e, em razão da inexistência de disposição específica acerca de prazo prescricional, defende a incidência do lapso decenal geral, previsto no art. 205 do Código Civil. No entanto, como já defendi em estudo sobre o tema ("A prescrição administrativa no direito brasileiro antes e depois da Lei nº 9.873/99", in: Temas de direito constitucional, tomo I, 2ª ed., 2006, p. 495-532), o direito administrativo tem autonomia científica, razão pela qual não há nenhuma razão plausível pela qual se deva

17 Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.

18 MS 32201 MC, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 16/10/2013, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-209 DIVULG 21/10/2013 PUBLIC 22/10/2013.

suprir a alegada omissão com recurso às normas de direito civil, e não às de direito administrativo. Como se sabe, o prazo prescricional referencial em matéria de direito administrativo é de cinco anos, seja contra ou a favor da Fazenda Pública, como decorrência de um amplo conjunto de normas: Decreto nº 20.910/32; CTN, arts. 168, 173 e 174; Lei nº 6.838/80, art. 1º; Lei nº 8.112/90, art. 142, I; Lei nº 8.429/92, art. 23; Lei nº 12.529/2011, art. 46; entre outros.

Portanto, seguindo a posição majoritária na doutrina e na jurisprudência, entendo que deverá ser aplicado o prazo quinquenal em relação à prescrição das multas e demais sanções pessoais, com base nas normas de direito público que tratam do tema.

Em relação ao termo inicial da contagem do prazo para exercício da pretensão sancionatória, entendo aplicável também o regramento do direito público.

Neste aspecto, o art. 1º da Lei 9.873/99 estabelece que a contagem do prazo terá início na data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, no dia em que tiver cessado:

Art. 1º. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Assim, no caso de recebimento indevido de benefício financeiro de natureza continuada, o termo inicial será a data do último pagamento indevidamente auferido, quando ocorre a consumação da irregularidade. Por outro lado, se o benefício foi pago uma única vez, a prescrição terá início na data em que ocorreu o pagamento.

Desse modo, é possível estabelecer que, nos processos de iniciativa do Tribunal, de Denúncia, Representação e Representação da Lei nº 8.666/93 e, sempre que houver inclusão de interessado (em qualquer processo), será necessário certificar, para efeito de aplicação de multas e demais sanções pessoais se, no momento da citação, não houve o decurso de tempo superior a cinco anos desde a data em que ocorreu a irregularidade.

Em relação aos processos de iniciativa do jurisdicionado, como prestações de contas, em que compete ao próprio gestor de recursos públicos, em cumprimento à norma constitucional, encaminhar o processo em prazo definido em lei e em normativas desta Corte¹⁹, haverá prescrição sancionatória se o processo deixar de ser encaminhado a esta Corte e não forem instaurados os procedimentos específicos (ex. Tomada de Contas) em face do gestor omissos no prazo de cinco anos, a contar do dia seguinte ao término do prazo final de protocolização.

Passando à análise dos questionamentos referentes às causas de interrupção e de suspensão da contagem e à possibilidade de aplicação da prescrição intercorrente, por força do art. 52 da Lei Orgânica, proponho que se observe o regramento estabelecido no Código de Processo Civil acerca desta matéria.

Nesse sentido, em conformidade com o art. 240 da lei processual civil²⁰, a interrupção da prescrição deverá ocorrer com o despacho que ordenar a citação²¹.

19 CE. Art. 75. O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: [\(vide Lei 15211 de 17/07/2006\)](#)

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; [\(vide Lei Complementar 85 de 27/12/1999\)](#)

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; [\(vide Lei 9198 de 18/01/1990\)](#) [\(vide Lei Complementar 108 de 18/05/2005\)](#)

20 Art. 240. A citação válida, ainda quando ordenada por juízo incompetente, induz litispendência, torna litigiosa a coisa e constitui em mora o devedor, ressalvado o disposto nos [arts. 397 e 398 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 \(Código Civil\)](#).

§ 1º A interrupção da prescrição, operada pelo despacho que ordena a citação, ainda que proferido por juízo incompetente, retroagirá à data de propositura da ação.

§ 2º Incumbe ao autor adotar, no prazo de 10 (dez) dias, as providências necessárias para viabilizar a citação, sob pena de não se aplicar o disposto no § 1º

21 Nesse ponto, não se considera no processo do Tribunal de Contas a hipótese de retroação da interrupção da prescrição à data da instauração do processo, na medida em que compete ao próprio Tribunal impulsionar os processos, não se aplicando, para esse efeito, o disposto no § 2º do art. 240.

Após ser interrompido com a citação válida, o prazo prescricional reiniciará a partir do último ato do processo que, em conformidade com o processo civil, é o trânsito em julgado, estando as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente inseridas na parte de execução, disciplinadas pelo art. 921²².

Conclui-se, assim, que, em razão da aplicação subsidiária das normas do processo civil, a suspensão da prescrição e a prescrição intercorrente serão aplicadas exclusivamente na fase de execução, cabendo ao relator assegurar a razoável duração do processo.

Diante do exposto, VOTO para que se fixe neste Prejulgado o entendimento pela possibilidade de reconhecimento de ofício da prescrição das multas e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público que tratam do tema, que estabelecem o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Em relação às causas de interrupção, de suspensão da contagem e de aplicação da prescrição intercorrente, em conformidade com o Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao processo do Tribunal de Contas, o entendimento deverá ser fixado no sentido de que a prescrição sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação, reiniciará somente

22 Art. 921. Suspende-se a execução:

I - nas hipóteses dos [arts. 313 e 315](#), no que couber;

II - no todo ou em parte, quando recebidos com efeito suspensivo os embargos à execução;

III - quando o executado não possuir bens penhoráveis;

IV - se a alienação dos bens penhorados não se realizar por falta de licitantes e o exequente, em 15 (quinze) dias, não requerer a adjudicação nem indicar outros bens penhoráveis;

V - quando concedido o parcelamento de que trata o [art. 916](#).

§ 1º Na hipótese do inciso III, o juiz suspenderá a execução pelo prazo de 1 (um) ano, durante o qual se suspenderá a prescrição.

§ 2º Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano sem que seja localizado o executado ou que sejam encontrados bens penhoráveis, o juiz ordenará o arquivamento dos autos.

§ 3º Os autos serão desarquivados para prosseguimento da execução se a qualquer tempo forem encontrados bens penhoráveis.

§ 4º Decorrido o prazo de que trata o § 1º sem manifestação do exequente, começa a correr o prazo de prescrição intercorrente.

§ 5º O juiz, depois de ouvidas as partes, no prazo de 15 (quinze) dias, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição de que trata o § 4º e extinguir o processo.

a partir do trânsito em julgado do processo, não tendo aplicabilidade, antes disso, as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente, cabendo ao relator assegurar a razoável duração do processo.

Por fim, em razão da fundamentação adotada, deixo de acolher a recomendação proposta pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, no sentido de elaboração de proposta de alteração legislativa para efeito de regular o instituto da prescrição na Lei Orgânica.

3 DA DECISÃO

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

I. Aprovar o Prejulgado, fixando o entendimento pela possibilidade de reconhecimento de ofício da prescrição das multas e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público que tratam do tema, que estabelecem o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Em relação às causas de interrupção, de suspensão da contagem e de aplicação da prescrição intercorrente, em conformidade com o Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao processo do Tribunal de Contas, o entendimento deverá ser fixado no sentido de que a prescrição sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação, reiniciará somente a partir do trânsito em julgado do processo, não tendo aplicabilidade, antes disso, as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente, cabendo ao relator assegurar a razoável duração do processo;

II. deixar de acolher a recomendação proposta pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, no sentido de elaboração de proposta de alteração legislativa para efeito de regular o instituto da prescrição na Lei Orgânica, em razão da fundamentação adotada;

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

- a) a numeração do Prejudicado em ordem sequencial;
- b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, 17 de abril de 2019 - Sessão nº 12.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente



INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE

Incidente de Inconstitucionalidade: Município de Cascavel. Inconstitucionalidade do inciso IV, alíneas *a*, *b* e *c* e do parágrafo único do artigo 3º, do § 2º do artigo 5º e do artigo 8º da Lei Municipal nº 5.773/2011, aplicando-se os efeitos desta decisão aos processos que ainda não tenham sido julgados, nos termos do art. 78, § 4º, da Lei Orgânica¹.

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno.

Assunto: Forma de incorporação de verbas transitórias aos proventos de aposentadoria.

Autuação do Incidente: Protocolos nºs 163419/16 e 24954/16.

Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

Decisão: Acórdão nº 3555/18 - Tribunal Pleno.

Sessão: Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 39 de 21/11/2018.

Publicação: DETC nº 1957 de 28/11/2018.

¹ Art. 78.
(...)

§ 4º A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejudgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas.

VERBAS TRANSITÓRIAS

FORMA DE INCORPORAÇÃO AOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA

PROCESSO Nº : 47720/17
ASSUNTO : INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL,
MUNICÍPIO DE CASCAVEL, TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3555/18 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Incidente de Inconstitucionalidade em face dos arts. 3º, IV, parágrafo único, 5º, § 2º e 8º da Lei nº 5773/2011 do Município de Cascavel, que versam sobre a incorporação de verbas transitórias aos proventos de aposentadoria. Ofensa aos arts. 39, §1º, I, II e III e 40, §§ 1º, 2º e 3º, CR.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Incidente de Inconstitucionalidade² suscitado nos processos nº 163419/16 e 24954/16, da relatoria do Conselheiro Durval Amaral, no qual se questionam dispositivos da Lei nº 5.773/2011 do Município de Cascavel, que versam sobre a forma de incorporação de verbas transitórias aos proventos de aposentadoria.

2 Art. 78. Se, por ocasião do julgamento de qualquer feito pela Câmara, esta verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, os autos serão remetidos à discussão em sessão do Tribunal Pleno para pronunciamento preliminar sobre a matéria, conforme procedimento a ser estabelecido em Regimento Interno.

§ 1º Em sessão plenária, o Relator do feito exporá o caso, procedendo-se, em seguida, à deliberação sobre a matéria.

§ 2º Proferido o julgamento pelo Tribunal Pleno e publicada a respectiva deliberação, serão os autos devolvidos à Câmara, para apreciar o caso de acordo com a decisão prejudicial.

§ 3º Idêntico incidente poderá ser suscitado por qualquer Conselheiro, Auditor quando em substituição, ou membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em feitos de competência originária do Tribunal Pleno.

§ 4º A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejudgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas.

Durante a Sessão Ordinária nº 44 de 15/12/2016, o Tribunal Pleno decidiu apensar a este expediente o Incidente de Inconstitucionalidade nº 788290/16, proposto pelo Conselheiro Fernando Augusto Guimarães no processo nº 469030/14, que versa sobre dispositivo da mesma lei.

Os dispositivos impugnados têm o seguinte teor:

Art.3º Ficam definidas as seguintes vantagens pecuniárias e direitos percebidos pelo servidor que integrarão o cálculo da remuneração de contribuição prevista no *caput* do artigo anterior:

(...)

IV - EM RAZÃO DE CIRCUNSTANCIAS ESPECIAIS

a) Auxílio Doença;

b) Salário Maternidade;

c) Gratificação de Caráter Especial.

d) Abono Salarial. (Redação acrescida pela Lei nº 6509/2015)

Parágrafo Único. A contribuição previdenciária incidente sobre as verbas excedentes à soma do vencimento no cargo efetivo mais o Adicional por Tempo de Serviço será facultativa, cabendo ao servidor público realizar formalmente sua opção, garantindo-se o direito de serem consideradas pelo período anterior em que o recolhimento da contribuição previdenciária ocorreu. (Regulamentado pelo Decreto nº 10090/2011)

Art. 5º Aos servidores que ingressaram no serviço público até 31.12.2003 é facultada a opção de aposentadoria pela paridade, conforme uma das regras previstas nas Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005.

(...)

§ 2º O valor da média referida no § 1º será obtido conforme fórmula do Anexo I desta Lei, através da média aritmética simples exclusivamente das parcelas remuneratórias excedentes à soma do vencimento mais ATS, existentes nas 80% (oitenta por cento) maiores remunerações consideradas nos termos do art. 4º desta Lei.

Art. 8º Fica instituída a Gratificação de Caráter Especial - GCE, que consistirá em parcela única a ser paga ao servidor ativo na última remuneração de contribuição.

§ 1º O valor da GCE será o resultante da seguinte operação matemática: Valor dos proventos de aposentadoria subtraído do valor da última remuneração mensal de contribuição a ser percebida pelo servidor ativo antes da inclusão da GCE, conforme Anexo II desta Lei, desconsiderando-se os valores negativos.

§ 2º O resultado negativo da operação matemática prevista no parágrafo anterior indica a não necessidade de concessão da GCE para o servidor.

Devidamente citados, o Instituto de Previdência do Município de Casca-
vel e o Município de Casca-
vel apresentaram as manifestações constantes das
peças 22 e 27 e das peças 13 e 15 dos autos nº 788290/16.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal emitiu o Parecer nº 7892/17 com as seguintes conclusões:

1. art. 3º, inc. IV, alíneas a, b e d da Lei nº 5773/2011 do Município de Cascavel: referidas alíneas do dispositivo legal são constitucionais e consoantes com o Acórdão nº 3155/14-Pleno desde que o auxílio doença, o salário maternidade e o abono salarial não sejam considerados no cálculo da média de forma cumulativa com a remuneração, devendo o Município de Cascavel fazer a inserção das verbas no SIAP corretamente, para que o sistema não calcule a última remuneração em valor superior ao real;
2. art. 3º, inc. IV, alínea c e Art. 8º da Lei nº 5773/2011 do Município de Cascavel: referida alínea é inconstitucional, tendo em vista que a inserção da GCE no cálculo visa tão somente igualar a última remuneração aos proventos, violando a previsão contida no art. 39, § 1º, incs. I, II e III da Constituição Federal, de forma que deve ser afastada a sua aplicabilidade. Assim, sugere-se que as normas mencionadas sejam afastadas dos atos concessivos de benefícios que embasaram os processos originários a este incidente, bem assim, dos demais submetidos a este Tribunal;
3. art. 3º, parágrafo único da Lei nº 5773/2011 do Município de Cascavel parte final (direito de serem consideradas pelo período anterior em que o recolhimento da contribuição previdenciária ocorreu): é constitucional desde que respeitado o princípio contributivo, ou seja, a garantia de cômputo do período anterior ao recolhimento da contribuição previdenciária, somente pode ocorrer se houver a devida contribuição previdenciária;
4. art. 5º §1º § 2º da Lei nº 5773/2011 do Município de Cascavel: referidos parágrafos são inconstitucionais, porquanto violam o princípio contributivo insculpido no art. 40, caput, da Constituição Federal, na medida em que garantem que a média aritmética simples das parcelas remuneratórias excedentes à soma do vencimento mais adicional por tempo de serviço existentes nas 80% (oitenta por cento) maiores remunerações seja considerada em seu valor integralizado, nada dispondo acerca da proporcionalização do valor obtido. Assim, sugere-se que a norma mencionada seja afastada dos atos concessivos de benefícios que embasaram os processos originários a este incidente, bem assim, dos demais submetidos a este Tribunal.

Ao final, propôs a modulação dos efeitos do presente incidente, para que sejam atingidos todos os atos posteriores ao trânsito em julgado do Acórdão nº 3155/14 e sugeriu a expedição de recomendações à entidade previdenciária e o encaminhamento de representação ao Procurador-Geral de Justiça, para que sejam adotadas as medidas cabíveis, nos termos do artigo 409 do Regimento Interno³ (peça 31).

³ Art. 409. Tornada definitiva a decisão denegatória da aplicação da lei ou ato, o Tribunal representará ao Procurador-Geral de Justiça, para os devidos fins.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do parecer nº 8996/17, manifestou-se pelo conhecimento do incidente e, no mérito, pela procedência, para os fins de:

1. *Promover a interpretação conforme do art. 3º, IV, da Lei Municipal nº 5.773/2011, de Cascavel, para declarar que as verbas auxílio doença (natureza previdenciária), salário maternidade (natureza previdenciária) e abono salarial (verba permanente), não constituem verbas transitórias, e que o auxílio doença e salário maternidade não podem ser acrescidos à remuneração permanente do servidor quando do cálculo do valor de sua última remuneração, assim como o abono salarial não deve ser computado como verba excedente.*

2. *promover a interpretação conforme do art. 3º, parte final do parágrafo único, da Lei Municipal nº 5.773/2011, de Cascavel (garantindo-se o direito de serem consideradas pelo período anterior em que o recolhimento da contribuição previdenciária ocorreu), para reconhecer que o dispositivo estará em consonância com o princípio contributivo apenas se ocorrer o respectivo recolhimento da contribuição previdenciária sobre todos os períodos computados.*

3. *Promover a interpretação conforme do art. 5º, §2º, da Lei Municipal nº 5.773/2011 para reconhecer que o dispositivo apenas estará em consonância com o princípio contributivo se o valor obtido a partir da média aritmética das 80% maiores remunerações das verbas transitórias for submetido à proporcionalização ao tempo de contribuição da respectiva verba.*

4. *Declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto da parte final do art. 5º, §2º, da Lei Municipal nº 5.773/2011 (consideradas nos termos do art. 4º desta Lei), para que o cálculo das verbas transitórias utilize todo o período contributivo da respectiva verba, excluindo-se a limitação temporal aplicável ao cálculo das verbas permanentes (julho de 1994) e disciplinado pelo art. 4º da Lei Municipal nº 5.773/2011.*

5. *Declarar a inconstitucionalidade do art. 3º, IV, “c” e art. 8º e parágrafos, todos da Lei Municipal nº 5.773/2011, que instituem e disciplinam o pagamento da Gratificação de Caráter Especial, eis que inexistente qualquer motivo de interesse público a justificar sua implementação, bem como por viabilizar, em tese, a sua utilização como mecanismo para impedir artificialmente a incidência do limitador previsto no art. 40, §2º, da Constituição, e no art. 1º, §5º, da Lei nº 10.887/2004.*

Ao final, sugeriu que a decisão proferida neste incidente tenha efeitos *ex nunc*, e que as irregularidades informadas pela COFAP a respeito da atuação do Instituto de Previdência de Cascavel sejam noticiadas no processo de Prestação de Contas Anual da entidade, oportunidade em que poderão ser apuradas as irregularidades, delimitadas as responsabilidades e expedidas as recomendações devidas.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Conforme relatado, o presente incidente tem por objetivo analisar a constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 5.773/2011⁴ do Município de Cascavel, que versam sobre a forma de incorporação de verbas transitórias aos proventos de aposentadoria.

O primeiro dispositivo questionado, inciso IV do art. 3º, relaciona as vantagens e direitos percebidos em razão de circunstâncias especiais, que integrarão o cálculo da remuneração mensal de contribuição, conforme previsão contida no *caput* do art. 2º da mesma lei⁵:

Art. 3º Ficam definidas as seguintes vantagens pecuniárias e direitos percebidos pelo servidor que integrarão o cálculo da remuneração de contribuição prevista no *caput* do artigo anterior: (...)
IV - EM RAZÃO DE CIRCUNSTANCIAS ESPECIAIS
a) Auxílio Doença;
b) Salário Maternidade;
c) Gratificação de Caráter Especial.
d) Abono Salarial. (Redação acrescida pela Lei nº [6509/2015](#))

Conforme observou a unidade técnica, o auxílio doença e o salário maternidade, previstos nas alíneas *a* e *b*, constituem benefícios previdenciários que têm por finalidade substituir e não integrar a remuneração do servidor.

Da forma como foi redigido, o dispositivo permite que esses benefícios previdenciários sejam somados aos vencimentos (vencimento mais adicional por tempo de serviço) para efeito de cálculo da remuneração mensal de contribuição, como se fossem vantagens incorporáveis, promovendo o aumento indevido da base de cálculo e, conseqüentemente, do valor dos proventos das aposentadorias, tanto naquelas concedidas com base no art. 40 da Cons-

4 DISPÕE SOBRE A DEFINIÇÃO DA REMUNERAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA OU FUNDACIONAL E DA CÂMARA MUNICIPAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

5 Art. 2º Para efeito desta Lei, a remuneração mensal de contribuição será constituída pela soma do vencimento do cargo efetivo, do Adicional por Tempo de Serviço e demais verbas remuneratórias pagas em razão da atividade, do local de trabalho, do mérito e de circunstâncias especiais previstas em lei, ao servidor sobre as quais tenha incidido a contribuição previdenciária.

tuição, cujo cálculo segue a sistemática prevista no § 3^o, regulamentado pela Lei nº 10.887/2004, como naquelas concedidas com base nas regras de transição (EC 41/03 e EC 47/05).

Conclui-se, assim, que a previsão contida nas alíneas *a* e *b* do inciso IV do art. 3^o viola a regra de cálculo dos proventos de aposentadoria, além de acarretar o aumento indevido da remuneração mensal de contribuição, em ofensa ao princípio da contributividade previsto no *caput* do art. 40 da Constituição.

Quanto à gratificação de caráter especial, mencionada na alínea *c* do inciso IV do art. 3^o da Lei nº 5.773/2011, é possível constatar que a referida vantagem, instituída pelo art. 8^o da mesma lei, também objeto de impugnação, não encontra respaldo no art. 39, §1^o, incisos I, II e III da Constituição⁷.

Nos termos do art. 8^o, a gratificação de caráter especial consiste em parcela única a ser paga ao servidor ativo na última remuneração de contribuição quando o valor desta for inferior ao dos proventos:

Art. 8^o Fica instituída a Gratificação de Caráter Especial - GCE, que consistirá em parcela única a ser paga ao servidor ativo na última remuneração de contribuição.

§ 1^o O valor da GCE será o resultante da seguinte operação matemática: Valor dos proventos de aposentadoria subtraído do va-

6 Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#))

(...)

§ 3^o Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

7 Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) ([Vide ADIN nº 2.135-4](#))

§ 1^o A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

II - os requisitos para a investidura; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

III - as peculiaridades dos cargos. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

lor da última remuneração mensal de contribuição a ser percebida pelo servidor ativo **antes da inclusão da GCE**, conforme Anexo II desta Lei, desconsiderando-se os valores negativos.

§ 2º O resultado negativo da operação matemática prevista no parágrafo anterior indica a não necessidade de concessão da GCE para o servidor.

§ 3º Caberá ao Órgão de Recursos Humanos de cada ente calcular a GCE referida no caput deste artigo.

§ 4º A GCE **será paga uma única vez**, pelo ente patronal, integrando a última remuneração mensal de contribuição do servidor ativo.

§ 5º Sobre o valor da GCE incidirá a contribuição previdenciária e demais encargos conforme critérios legais vigentes.

§ 6º Havendo o cancelamento do processo de aposentadoria, seja por motivo de desistência, revogação, anulação, reversão administrativa ou judicial, após a fixação do valor e pagamento da GCE, implicará no seu cancelamento e consequente ressarcimento do seu valor, mediante lançamento na primeira folha de pagamento subsequente.

§ 7º A concessão da GCE não servirá de base de cálculo para quaisquer outros benefícios e não produzirá efeitos sobre outras verbas remuneratórias percebidas pelo servidor.

De acordo com o relator do processo de inativação nº 469030/14, Conselheiro Fernando Augusto Guimarães, do qual se originou o Incidente de Inconstitucionalidade nº 788290/16 (apensado a este expediente), a lei municipal prevê pagamento de verba transitória em função de causa imprópria (última remuneração ser inferior ao valor dos proventos), visando burlar o contido no § 2º, do art. 40, da Constituição Federal, de acordo com o qual os proventos de aposentadoria não poderão ser superiores à última remuneração percebida pelo servidor.⁸

Em sua defesa, o ente previdenciário procurou afastar a alegada ofensa ao § 2º do art. 40 da Constituição⁹, argumentando que a comparação entre o valor dos proventos e o da última remuneração é realizada em momento anterior à inclusão da gratificação de caráter especial na última remuneração, nos termos do §1º do art. 8º (peça 13 dos autos nº 788290/16).

⁸ Despacho n 1208/16-GCFAMG (peça 38).

⁹ Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#))

(...)

§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

Mesmo que se acolha o argumento acima exposto, considerando que o valor dos proventos será definido em momento anterior à inclusão da verba na última remuneração do servidor, subsiste a conclusão de que a gratificação de caráter especial não se enquadra nas hipóteses previstas no art. 39, §1º, incisos I, II e III da Constituição¹⁰, que estabelece que a fixação de vencimento e demais componentes do sistema remuneratório deverá observar a natureza, o grau de responsabilidade, a complexidade, os requisitos para a investidura e, ainda, as peculiaridades dos cargos.

Dessa forma, entende-se que a gratificação de caráter especial não encontra amparo no art. 39, §1º, incisos I, II e III da Constituição, vez que seu único objetivo seria igualar a última remuneração aos proventos de aposentadoria.

Por último, em relação à alínea *d*, defende a unidade técnica que o abono salarial seria parte integrante do próprio vencimento dos servidores e não verba incorporável.

De acordo com a Lei Municipal nº 6509/15, que instituiu o benefício, o abono salarial corresponde à diferença entre o vencimento dos professores do município e o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica e integrará o cálculo da remuneração de contribuição para fins de aposentadoria:

Art. 5º Fica concedido abono salarial aos servidores ocupantes dos cargos de Professor e Professor de Educação Infantil que se encontram nas referências iniciais do nível I da Tabela “C” e dos níveis I e II da Tabela “G”, correspondente à diferença entre o vencimento da referência que se encontra na carreira e o valor do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, em cumprimento ao previsto no parágrafo único

10 Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) ([Vide ADIN nº 2.135-4](#))

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

II - os requisitos para a investidura; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

III - as peculiaridades dos cargos.

do artigo 93 da Lei Municipal nº 6.445/2014, observado o disposto na Lei Federal nº 11.738/2008.

Parágrafo Único - O abono salarial é extensivo aos servidores ocupantes de cargos temporários de Professor e Professor de Educação Infantil, correspondente à diferença entre a remuneração e o valor do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Art. 6º O abono salarial pago em virtude do salário mínimo nacional, bem como, do piso salarial nacional para os profissionais do magistério, **integra o cálculo da remuneração de contribuição para fins de aposentadoria**, ficando incluído na alínea “d” inciso IV do artigo 3º da Lei Municipal nº 5.773/2011. (destaquei)

Desse modo, sem adentrar no exame de questões relacionadas à natureza da verba, entendo que não é possível extrair, tanto do texto legal acima transcrito, que instituiu o benefício, prevendo que o mesmo integra o cálculo da remuneração de contribuição, como da citada alínea *d*, interpretação que autorize que o abono salarial possa ser computado simultaneamente como vencimento e como vantagem incorporável em decorrência de circunstância especial, não restando caracterizada ofensa ao princípio da contributividade.

Portanto, afasta-se a inconstitucionalidade em relação à alínea *d* do inciso IV do art. 3º da Lei nº 5.773/2011.

Passando ao exame do parágrafo único do art. 3º da Lei nº 5.773/2011, estabelece o dispositivo que a contribuição incidente sobre as verbas excedentes à soma do vencimento mais o adicional por tempo de serviço será facultativa, nos seguintes termos:

Parágrafo Único. A contribuição previdenciária incidente sobre as verbas excedentes à soma do vencimento no cargo efetivo mais o Adicional por Tempo de Serviço será facultativa, cabendo ao servidor público realizar formalmente sua opção, garantindo-se o direito de serem consideradas pelo período anterior em que o recolhimento da contribuição previdenciária ocorreu. (Regulamentado pelo Decreto nº 10090/2011)

Conforme observou a unidade técnica, a previsão contida na parte final ofende o princípio contributivo ao assegurar o cômputo do período anterior à opção pelo recolhimento previdenciário, sem a exigência de contribuição.

Conforme entendimento fixado no Acórdão nº 3155/14 - STP, de minha relatoria, que promoveu a revisão do Prejulgado nº 7, as verbas que serão

incluídas na remuneração de contribuição deverão ser proporcionalizadas ao tempo de contribuição.

Assim, ao permitir que verbas recebidas em momento anterior à opção pelo recolhimento previdenciário, sobre as quais não houve incidência de contribuição, sejam incluídas no cálculo da remuneração de contribuição, o parágrafo único do art. 3º incorre em ofensa ao princípio contributivo.

Por fim, passando à análise do parágrafo 2º do art. 5º, observa-se que o referido dispositivo prevê a incorporação de verbas transitórias às aposentadorias concedidas com base nas regras de transição contidas nas Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005, mediante o cálculo da média aritmética simples existentes nas 80% (oitenta por cento) maiores remunerações, a partir da competência julho 1994:¹¹

Art. 5º Aos servidores que ingressaram no serviço público até 31.12.2003 é facultada a opção de aposentadoria pela paridade, conforme uma das regras previstas nas Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005.

§ 1º O valor dos proventos da aposentadoria de acordo com esta opção será o resultante da soma do último vencimento, do Adicional por Tempo de Serviço - ATS e do valor da média obtida conforme o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º O valor da média referida no § 1º será obtido conforme fórmula do Anexo I desta Lei, através da média aritmética simples exclusivamente das parcelas remuneratórias excedentes à soma do vencimento mais ATS, existentes nas 80% (oitenta por cento) maiores remunerações consideradas nos termos do art. 4º desta Lei.

A respeito desta previsão, cumpre observar, em primeiro lugar, que tanto o cálculo da média das verbas transitórias efetuado com base na Lei Federal nº 10.887/04 como a utilização do marco temporal ali previsto não são adequados para as aposentadorias concedidas com base nas regras de transição, uma vez que, nesses casos, o cálculo dos proventos não segue a regra do art. 40, § 3º, da Constituição da República.

11 Art. 4º No cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião de sua concessão, será considerada a média aritmética simples das 80% (oitenta por cento) maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

Sobre o tema, cumpre observar que foi exatamente a questão referente à aplicação do marco temporal previsto na lei federal indistintamente a todas as aposentadorias dos professores estaduais que ensejou a revisão do Prejulgado nº 7.

Por meio do Acórdão nº 3155, efetivou-se a revisão da previsão contida no item II do Acórdão n. 1638/2008 do Tribunal Pleno, que determinava que fossem utilizados os períodos posteriores ao mês de julho de 1994 no cálculo da média de aulas extraordinárias, fixando-se a tese de que, em se tratando de aposentadoria concedida com base nas regras de transição, o procedimento que se revela mais consentâneo com o princípio da contributividade é a proporcionalização do valor integral da verba transitória ao tempo em que incidiu contribuição previdenciária, sem qualquer limitação temporal.

Por outro lado, ainda que se admita que o município possa optar, dentro de sua competência legislativa, pela utilização das regras de cálculo definidas na lei federal para definir a média das verbas transitórias nas aposentadorias concedidas com base nas regras de transição, conforme observou a unidade técnica, o valor obtido deverá ser proporcionalizado em relação ao tempo de contribuição, em conformidade com as disposições contidas nos §§ 1º, 2º e 3º¹² do art. 40 da

12 Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 88, de 2015\)](#)

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#) [\(Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

Constituição, para depois ser somado às verbas permanentes informadas na última remuneração.

Portanto, a conclusão é que a redação conferida ao parágrafo 2º do art. 5º da Lei Municipal nº 5.773/2011 ofende o princípio da contributividade previsto no 40, *caput*, da Constituição e as regras de transição contidas nas EC 41/03 e 47/05, ao estabelecer que, em relação às aposentadorias concedidas com base nas regras de transição, serão incorporadas à remuneração de contribuição as vantagens concedidas a partir da competência julho de 1994, desconsiderando se houve contribuição previdenciária antes desta data.

Ante o exposto, VOTO pela procedência parcial do incidente, declarando-se a inconstitucionalidade do inciso IV, alíneas *a*, *b* e *c* e do parágrafo único do artigo 3º, do § 2º do artigo 5º e do artigo 8º da Lei Municipal nº 5.773/2011, aplicando-se os efeitos desta decisão aos processos que ainda não tenham sido julgados, nos termos do art. 78, § 4º, da Lei Orgânica¹³.

Ainda, em cumprimento ao art. 409 do Regimento Interno, deverão ser encaminhadas cópias destes autos ao Procurador-Geral de Justiça.

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

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#))

§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#))

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

13 Art. 78.

(...)

§ 4º A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejudgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas.

do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade em:

I. Julgar parcialmente procedente o incidente, declarando-se a inconstitucionalidade do inciso IV, alíneas *a*, *b* e *c* e do parágrafo único do artigo 3º, do § 2º do artigo 5º e do artigo 8º da Lei Municipal nº 5.773/2011, aplicando-se os efeitos desta decisão aos processos que ainda não tenham sido julgados, nos termos do art. 78, § 4º, da Lei Orgânica¹⁴.

II. Ainda, em cumprimento ao art. 409 do Regimento Interno, deverão ser encaminhadas cópias destes autos ao Procurador-Geral de Justiça.

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 e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

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

Sala das Sessões, 21 de novembro de 2018 – Sessão nº 39.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

14 Art. 78.
(...)

§ 4º A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejudgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas.

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE

Incidente de Inconstitucionalidade: Correção do cálculo do adicional por tempo de serviço baseado no vencimento. Constitucionalidade. Regime Diferenciado de Trabalho não tem natureza de gratificação, mas retribuição pelo acréscimo de jornada em razão de exercício de atividades inerentes ao cargo. Expedição de recomendação sobre definição do objeto dos Incidentes Processuais do Título V do Regimento Interno.

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno.

Assunto: Pagamento de Adicional por Tempo de Serviço (ATS) sobre a verba intitulada Regime Diferenciado de Trabalho (RDT).

Autuação do Incidente: Protocolo nº 929376/14.

Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

Decisão: Acórdão nº 437/19 - Tribunal Pleno.

Sessão: Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 6 de 27/02/2019.

Publicação: DETC nº 2014 de 11/03/2019.

ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO INCIDÊNCIA SOBRE O REGIME DIFERENCIADO DE TRABALHO

PROCESSO Nº : 654935/16
ASSUNTO : INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO, TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 437/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Incidente de inconstitucionalidade. Correção do cálculo do adicional por tempo de serviço baseado no vencimento. Constitucionalidade. Regime Diferenciado de Trabalho não tem natureza de gratificação, mas retribuição pelo acréscimo de jornada em razão de exercício de atividades inerentes ao cargo. Expedição de recomendação sobre definição do objeto dos Incidentes Processuais do Título V do Regimento Interno.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de processo de incidente de inconstitucionalidade instaurado na Sessão Plenária de 28 de julho de 2018, após proposta do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, nos autos de inativação nº 929376/14, com intuito de verificar a constitucionalidade do disposto no artigo 81 da Lei 1.085/97, alterada pela Lei 2.450/2009, de Campo Mourão, que permitiria a concessão de adicional por tempo de serviço com base no vencimento básico do cargo acrescido do valor correspondente ao Regime Diferenciado de Trabalho, o que poderia resultar em efeito cascata, vedado pelo artigo 37, XIV, da Constituição da República.

Inicialmente, foi concedida oportunidade ao Município de Campo Mourão para que, querendo, apresentasse suas razões em defesa da referida norma, tendo sido juntada a manifestação acostada na peça nº 17.

Em síntese, o Município de Campo Mourão defende a constitucionalidade da legislação municipal de regência, uma vez que os valores pagos em razão de regime diferenciado de trabalho caracterizam-se como vencimento, razão pela qual estaria correta a incidência, sobre ele, do adicional por tempo de serviço, e, portanto, hígidos os cálculos apresentados.

Alternativamente, expõe que, em caso não seja este o entendimento deste Tribunal, no caso da servidora inativada, houve a incidência de contribuição previdenciária sobre tais valores, razão pela qual, em respeito ao princípio contributivo, deve ser mantido o valor dos proventos, devidamente proporcionalizado no seu cálculo.

Submetido o feito à Coordenadoria Geral de Fiscalização, por meio do Despacho nº 903/18, foi inicialmente solicitado que, após o julgamento deste incidente, o feito retornasse àquela unidade para ciência, tendo-se em conta que a resposta poderá impactar os critérios analisados pelas unidades.

Na sequência, a Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu a Instrução nº 1426/18, de peça nº 20, pela improcedência do presente incidente, concluindo que:

1. Não há inconstitucionalidade nas leis mencionadas, uma vez que não há previsão na lei de pagamento de ATS sobre qualquer verba transitória, mas tão somente sobre o vencimento do servidor, assim entendido pela própria lei como a remuneração correspondente ao cargo;
2. Não há inconstitucionalidade pelo efeito cascata, uma vez que a lei não determina que o ATS sobre o RDT seja calculado sobre o ATS sobre o vencimento original;
3. O RDT não tem natureza jurídica de verba transitória, mas de regime de trabalho que aumenta a jornada de trabalho;
4. O pagamento do RDT consiste no pagamento do vencimento do cargo, proporcional ao aumento da jornada que implica, caracterizando como vencimento do cargo;
5. O pagamento do ATS sobre o RDT é constitucional e legal, na medida em que incide sobre o vencimento do cargo (art. 81 c/c 50 da lei 1085/97), calculado conforme a jornada de trabalho exercida pelo servidor ao longo de sua vida funcional.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 940/18, de peça nº 22, acompanhou parcialmente o posicionamento da unidade técnica, entendendo que a legislação municipal está hígida e não padece de inconstitucionalidade.

No entanto, analisando a controvérsia apresentada no caso concreto e o parecer proferido nestes autos pela Coordenadoria de Gestão Municipal, entende o *Parquet* que a matéria não se resolve em razão de juízo de constitucionalidade sobre normas municipais, mas compreende os próprios procedimentos do Município na aplicação do regime jurídico.

E, continua pontuando que:

A questão, desse modo, reafirma-se, não diz com eventual inconstitucionalidade da norma jurídica que previu o adicional por tempo de serviço (dado que sua hipótese de incidência é correta), mas com os procedimentos da Administração Municipal na aplicação do contido nos art. 81, 50 e 43 da Lei nº 1.085/1997, bem como dos art. 40, 42 e 45 da Lei nº 1.837/2004 – notadamente, quanto à caracterização, ou não, do acréscimo pertinente ao RDT como gratificação.

Ao final, conclui pela constitucionalidade do art. 81 da Lei Municipal nº 1.085/1997 de Campo Mourão, com a proposição de instauração de prejulgado ou a conversão deste incidente, com vistas a avaliar os procedimentos da Administração Municipal na aplicação do contido nos art. 81, 50 e 43 da Lei nº 1.085/1997, bem como dos art. 40, 42 e 45 da Lei nº 1.837/2004¹.

É o relatório.

¹ Art. 40. A jornada de trabalho do Professor e Especialista de Educação será de 20 (vinte) horas semanais, podendo optar pelo Regime Diferenciado de Trabalho, de mais 10 (dez) ou mais 20 (vinte) horas semanais, onde cada jornada será desenvolvida integralmente.

Art. 42 O Regime Diferenciado de Trabalho é o número de horas semanais em que o Professor ou Especialista de Educação, exerce atividades inerentes ao cargo, com a complementação de carga horária de:

I - 10 (dez) horas semanais para todas as áreas de atuação;
II - 20 (vinte) horas semanais para todas as áreas de atuação.

Art. 45. O Professor ou o Especialista de Educação optante pelo Regime Diferenciado de Trabalho terá incorporado a parcela aos seus proventos de inatividade, para cada ano de percepção, na seguinte proporção:

I - Professor:

a) 1/25 (um vinte e cinco avos), se do sexo feminino;
b) 1/30 (um trinta avos), se do sexo masculino.

II - Especialista de Educação:

a) 1/30 (um trinta avos), se do sexo feminino;
b) 1/35 (um trinta e cinco avos), se do sexo masculino.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, cumpre analisar a questão proposta pelo douto Ministério Público de Contas, de apreciação da matéria em prejulgado, sob o fundamento de que “não se resolve em razão do juízo de constitucionalidade sobre as normas municipais de regência, mas compreende os próprios procedimentos do Município na aplicação do regime jurídico” (fl. 2 da peça nº 22).

Ouso divergir, em parte, desse entendimento.

A questão, suscitada não deve se resumir à análise isolada do disposto nos arts. 81 e 50 da Lei 1.085/97, alterada pela Lei 2.450/2009, de Campo Mourão, que se limitam a definir adicional por tempo de serviço e vencimento:

Art. 81. O adicional por tempo de serviço é devido à razão de 1% (um) por cento ao ano de serviço público efetivo **incidente sobre o vencimento** de que trata o artigo 50. (sem destaque no original)

Art. 50. Vencimento é a retribuição pecuniária pelo **exercício de cargo público**, com valor fixado em Lei.

Parágrafo Único - Nenhum servidor perceberá, a título de vencimento, importância inferior ao salário mínimo, acrescido de 11% (onze por cento). (Redação dada pela Lei nº 1834/2004) (sem destaque no original)

Conforme manifestações uniformes no processo, não há dúvida de que esses dispositivos não possuem qualquer vício de constitucionalidade, tratando-se de definições jurídicas em relação às quais sequer se justificaria a instauração do presente incidente.

Entretanto, da análise dos autos originários, Ato de Inativação nº 929376/14, verifica-se que a questão que efetivamente gerou essa instauração diz respeito à conjugação desses dispositivos com o que dispõe os artigos 40, 42 a 45 da Lei Municipal 1.837/2004, que preveem a possibilidade de acréscimo da jornada de trabalho e da respectiva remuneração, por meio da adoção do Regime Diferenciado de Trabalho - RTD:

Art. 40. A jornada de trabalho do Professor e Especialista de Educação será de 20 (vinte) horas semanais, podendo optar pelo Regime Diferenciado de Trabalho, de mais 10 (dez) ou mais 20 (vinte) horas semanais, onde cada jornada será desenvolvida integralmente.

Art. 42. O Regime Diferenciado de Trabalho é o número de horas semanais em que o Professor ou Especialista de Educação, exerce atividades inerentes ao cargo, com a complementação de carga horária de:

I - 10 (dez) horas semanais para todas as áreas de atuação;

II - 20 (vinte) horas semanais para todas as áreas de atuação.

Art. 43. O integrante do quadro próprio do magistério que tiver 20 (vinte) horas aula de efetivo exercício e que queira optar por jornada de mais 10 (dez) ou 20 (vinte) horas semanais, poderá fazê-lo desde que haja demanda na rede pública municipal.

Parágrafo único. A complementação de 10 (dez) horas do Professor da área de atuação I será desenvolvida em programas específicos de sua área de atuação, ou ainda, como docente na área de atuação II, em caso de substituição ou observando o § 4º do art. 47.

Art. 44. Para efeito de remuneração, apurar-se-á a frequência ao serviço, a que ficam obrigados todos os que exercem funções nos estabelecimentos de ensino da rede municipal, exceto:

I - os integrantes do Quadro Próprio do Magistério durante o período de recesso escolar;

II - os Diretores e os Diretores Auxiliares, em virtude de suas atribuições, com prévia justificativa. (Sem grifos no original)

Art. 45. O Professor ou o Especialista de Educação optante pelo Regime Diferenciado de Trabalho terá incorporado a parcela aos seus proventos de inatividade, para cada ano de percepção, na seguinte proporção:

I - Professor:

a) 1/25 (um vinte e cinco avos), se do sexo feminino;

b) 1/30 (um trinta avos), se do sexo masculino.

II - Especialista de Educação:

a) 1/30 (um trinta avos), se do sexo feminino;

b) 1/35 (um trinta e cinco avos), se do sexo masculino.

Ou seja, conforme abordado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, no Parecer nº 1426/18, a dúvida consiste em saber, em última análise, se o acréscimo do referido RTD ao valor do vencimento básico para efeito de cálculo de adicional por tempo de serviço implica em ofensa ao art. 37, XIV, da Constituição Federal, que proíbe o denominado “efeito cascata”: “Art. 37, XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores.”

Ainda a propósito, cabe destacar a conclusão da Unidade Técnica (DICAP – Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, à época), no sentido de que “não se mostra razoável a incidência do Adicional por Tempo de Serviço ao RDT, configurando o efeito cascata, proibido pelo inciso XIV do artigo 37, Constituição Federal” (Parecer nº 4427/16, fl. 2 da peça nº 27 dos autos 92937-6/14).

Sob esse prisma, portanto, entendo que a solução da controvérsia específica a esse respeito pode se dar, de fato, no presente incidente, conjugando-se a interpretação do art. 81 da lei citada com os demais dispositivos da legislação municipal mencionados pelo douto Ministério Público de Contas.

Dentro dessa perspectiva, segundo a Coordenadoria de Gestão Municipal, não resta configurada a violação ao citado dispositivo constitucional, pois o Adicional por Tempo de Serviço (ATS) estaria sendo calculado sobre o valor pago à título de Regime Diferenciado de Trabalho (RDT) e não sobre o ATS já calculado sobre o vencimento.

Explica aquela Coordenadoria, na peça 18, fls. 2, que, “no caso dos autos, para se configurar o efeito cascata do dispositivo em tela, dever-se-ia identificar o cômputo do ATS sobre o RDT considerado neste cômputo o ATS sobre o vencimento”.

Neste ponto, Marçal Justen Filho² leciona que para que as vantagens pecuniárias não incidam “em cascata”, ou seja, cumulativamente, o “valor do vencimento-base constitui parâmetro para o cálculo das vantagens, sem que uma incida sobre a outra”.

Aprofundando a análise da matéria, a Coordenadoria de Gestão Municipal tratou da natureza jurídica do Regime Diferenciado de Trabalho (vencimento básico ou verba transitória), com o propósito de verificar a possibilidade de sobre ele incidir o Adicional por Tempo de Serviço (ATS).

Segundo a Coordenadoria de Gestão Municipal, o Regime Diferenciado de Trabalho – RDT é o nome atribuído à retribuição pelo acréscimo de jornada e está disciplinado no capítulo destinado à Jornada de Trabalho na Lei 1085/97, art. 44-I e 45 e no Capítulo VII – Da Jornada de Trabalho, na Lei 1837/04, arts. 40 e 42/45, já transcritos.

² Curso de direito administrativo. 9ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 996.

Concluiu a instrução técnica, que:

(...) Pelos dispositivos legais, portanto, verifica-se que ao fato aumento da jornada de trabalho ocorrido no mesmo cargo, a lei nomeou “Regime Diferenciado de Trabalho” (RDT).

Ademais, a própria lei indica que a remuneração do cargo será apurada conforme a frequência do servidor, ou seja, conforme a jornada por ele exercida (art. 44).

Assim, constata-se que, a interpretação sistemática das leis de regência, indicam que a natureza jurídica do RDT é de aumento da jornada de trabalho, cuja consequência constitucional é o aumento proporcional do vencimento do cargo.

Essa conclusão é corroborada, inclusive, se analisarmos os art. 44 a 44-J da Lei 1085/97, presentes no mesmo Capítulo IV, que prevê as diversas situações de redução da jornada de trabalho, cuja remuneração deve sofrer a proporcional diminuição.

Afirma, portanto, que o Regime Diferenciado de Trabalho -RDT não seria uma verba, mas um regime de trabalho, que aumenta a carga horária trabalhada e, por consequência, enseja o pagamento proporcional do vencimento básico do cargo, pois em atividades inerentes ao cargo.

A lei municipal autoriza que o servidor opte, segundo a demanda da rede pública municipal, pela sua carga horária semanal com o aumento de 10 horas ou 20 horas, mediante adesão ao Regime Diferenciado de Trabalho.

Dessa forma, tratando-se de regime de trabalho cujo vencimento é proporcional às horas trabalhadas, é perfeitamente possível que sobre ele incida o Adicional de Tempo de Serviço, observadas as suas variações.

Neste ponto, a instrução técnica bem enfatiza que como o vencimento deve se adequar a jornada de trabalho exercida pelo servidor no cargo ele se mostrará variável, o que não o transforma em verba transitória (gratificação).

Vale salientar que essa orientação diverge da manifestação do Ministério Público de Contas, que, a fl.2 do Parecer nº 940/18, segundo a qual se trata de verba transitória, acrescentando o fundamento de que “até mesmo a incorporação proporcional aos proventos de inatividade é prevista, no art. 45 da Lei”.

Diverge, também, do Parecer nº 4427/16, da DICAP, emitido nos autos de inativação nº 92937-6/14, já mencionado, que originou o presente incidente, quando não reconhece os valores pagos à título de RDT como vencimento, sob a justificativa de que o servidor, no caso professor, não teria sido aprovado no segundo cargo, por intermédio de concurso público.

Vale acrescentar que este Tribunal já se manifestou, por diversas oportunidades, sobre a ausência de direito adquirido a regime jurídico, e sobre a autonomia do legislador local em (re)organizar sua estrutura administrativa e fixar a carga horária de seus servidores, independente da carga horária fixada quando do ingresso do servidor, desde que mantidas as atribuições originárias do cargo.

Tanto é assim que, recentemente, a carreira dos servidores deste Tribunal de Contas foi reestruturada pela Lei nº 18691/2015, permitindo aos servidores optarem pelo aumento da carga horária para até 40 horas semanais, com o acréscimo proporcional da remuneração.

Em relação à autonomia do legislador local em regular o regime jurídico de seus servidores, este Tribunal Pleno já se manifestou positivamente mediante resposta à Consulta no Acórdão nº 6112/2015:

Consulta. Redução da jornada de trabalho. Redução proporcional da remuneração. Modificações exclusivamente a determinados cargos e carreiras. Majoração remuneratória. Possibilidade. Autonomia da municipalidade. Capacidade de autoadministração e de normatização própria. Primazia do interesse local. Lei nº 8.662/93. Desobrigação de sujeição da lei municipal à legislação federal que não possui natureza jurídica de lei nacional. Discricionariedade.

Neste sentido, aliás, em resposta recente à consulta formulada pelo Município de Cianorte, este Tribunal Pleno, por meio do Acórdão nº 2933/18, reconheceu a possibilidade de lei local alterar a jornada de trabalho de alguns servidores, mediante requerimento destes, desde que preservado interesse da Administração.

CLARA MANIFESTAÇÃO DE VONTADE POR REGIME MAIS BENÉFICO. POSSIBILIDADE DA PROPORCIONAL REDUÇÃO DA REMUNERAÇÃO.

01. Instituição legal de regime de jornada reduzida. Possibilidade de se conferir ao servidor o direito de requerer à Administração Pública o deferimento desse benefício.

02. Necessária adoção de cautelas em relação à eficiente gestão dos serviços públicos. Indispensável planejamento a fim de que a medida não prejudique os serviços prestados à sociedade.

03. Redução proporcional da remuneração. Necessária anuência expressa do servidor, conforme jurisprudência. Manifestação de vontade que, diante da adoção de regime de jornada mais benéfico, não implicará a ofensa ao princípio constitucional da irredutibilidade de salários.

Neste contexto, a flexibilidade na alteração da jornada de trabalho, com aumento da carga horária, e a conseqüente majoração proporcional do vencimento, não desnatura a condição de que tais valores estejam sendo pagos à título de retribuição pelo exercício do cargo, ou seja, vencimento.

Ademais, muito embora essa questão não esteja compreendida no objeto deste incidente, em atenção à objeção do *Parquet*, acrescente-se que o fato de o art. 45 da Lei 1837/04 proporcionalizar a incorporação do RDT aos proventos de aposentadoria não descaracterizaria, por si só, sua natureza de vencimento, tratando-se, em última análise, de critério utilizado pelo Município, no exercício de suas competências residuais (art. 30, II, da Constituição Federal), para fins de garantia da segurança atuarial do regime próprio de previdência local, em observância ao princípio contributivo.

Dirimida essa questão, entendo que se encerra o objeto do presente incidente, ressalvada a possibilidade de que outras questões acerca da aplicação prática do instituto do RDT pelo Município de Campo Mourão venham a ser discutidas, conforme sugerido pelo Ilustre Procurador Geral de Contas, seja pela forma de novo incidente de inconstitucionalidade, seja pela de pre-julgado, conforme a dúvida que vier a ser suscitada.

Nesse ponto, não há como aproveitar a instrução do presente processo para essa finalidade, visto que, à mingua de uma definição mais específica da abrangência deste incidente, a abordagem da Unidade Técnica deu-se, apenas, em relação ao tema ora decidido, isto é, a possibilidade de incidên-

cia de adicional por tempo de serviço sobre o RDT, em relação ao qual, aliás, originou-se a controvérsia no processo de inativação.

Acrescento a esse contexto, uma recomendação à Secretaria do Tribunal Pleno, de que, nos casos em que este colegiado venha a decidir sobre a abertura de um dos Incidentes Processuais de que trata o Título V do Regimento Interno, seja seu objeto, para efeito de instrução e decisão plenária, especificamente definido em ofício expedido pelo membro proponente dessa instauração.

Face ao exposto VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno:

- I. julgue pela possibilidade de incidência do adicional por tempo de serviço do art. 81 da Lei 1.085/97 alterada pela Lei 2.450/2009, de Campo Mourão, sobre o Regime Diferenciado de Trabalho, previsto nos arts. 40, 42 e 43 da Lei Municipal 1.837/2004, inexistindo, na hipótese, o “efeito cascata”, vedado pelo art. 37, XIV, da Constituição Federal;
- II. seja expedida recomendação à Secretaria do Tribunal Pleno, de que, nos casos em que este colegiado venha a decidir sobre a abertura de um dos Incidentes Processuais de que trata o Título V do Regimento Interno, seja seu objeto, para efeito de instrução e decisão plenária, especificamente definido em ofício expedido pelo membro proponente dessa instauração;
- III. seja dada ciência desta decisão à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme requerido no Despacho nº 903/18;
- IV. após, remetam-se os autos à Primeira Câmara, em observância ao que dispõe o art. 78, §2º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Paraná, reproduzido no §2º do art. 408 do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

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

- I. julgar pela possibilidade de incidência do adicional por tempo de serviço do art. 81 da Lei 1.085/97 alterada pela Lei 2.450/2009, de Campo Mourão, sobre o Regime Diferenciado de Trabalho, previsto nos arts. 40, 42 e 43 da Lei Municipal 1.837/2004, inexistindo, na hipótese, o “efeito cascata”, vedado pelo art. 37, XIV, da Constituição Federal;
- II. expedir recomendação à Secretaria do Tribunal Pleno, de que, nos casos em que este colegiado venha a decidir sobre a abertura de um dos Incidentes Processuais de que trata o Título V do Regimento Interno, seja seu objeto, para efeito de instrução e decisão plenária, especificamente definido em ofício expedido pelo membro proponente dessa instauração;
- III. dar ciência desta decisão à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme requerido no Despacho nº 903/18;
- IV. remeter os autos à Primeira Câmara, em observância ao que dispõe o art. 78, §2º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Paraná, reproduzido no §2º do art. 408 do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Sala das Sessões, 27 de fevereiro de 2019 - Sessão nº 6.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente



RETIFICAÇÃO DE TESE

PRESIDENTE DE CÂMARA MUNICIPAL VERBA DE REPRESENTAÇÃO - VIOLAÇÃO AO ART. 39, § 4º DA CF/88 - POSSIBILIDADE DA INSTITUIÇÃO DE SUBSÍDIO DIFERENCIADO AOS MEMBROS DA MESA DIRETIVA

PROCESSO Nº : 273030/09
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA AMOREIRA
INTERESSADO : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA AMOREIRA,
LUIZ ANTONIO FERNANDES
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 429/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Retificação de tese. Instituição de verba de representação de caráter remuneratório em favor do presidente da Câmara de Vereadores. Violação ao disposto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal. Possibilidade de fixação de subsídios diferenciados ao Chefe do Poder Legislativo e aos membros da Mesa, desde que observados o subteto municipal, representado pelo subsídio do prefeito (art. 37, inciso XI, da Lei Maior) e os limites máximos estabelecidos no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, de acordo com o número de habitantes do município. Revogação parcial do art. 14 e total do art. 21 da Instrução Normativa nº 72/2012.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Câmara Municipal de São Sebastião da Amoreira, de relatoria originária do Conselheiro Heinz Georg Herwig, por meio da qual questiona acerca da verba de representação paga ao presidente do Poder Legislativo Municipal.

Instruído o feito, o Tribunal Pleno desta Corte proferiu o Acórdão nº 1204/09¹, respondendo à consulta no sentido da

possibilidade de fixação de Gratificação de Representação do Presidente da Câmara, desde que prevista em lei e em conformidade com as disposições constitucionais que regem a matéria – obedecidos, portanto, o limite máximo do subsídio de Vereador previsto no artigo 29, VI da Constituição Federal – considerando a população do Município – e o princípio da anterioridade.

Posteriormente, na Sessão Plenária nº 38, realizada em 08/10/2015, durante a discussão do Processo nº 482070/14, de relatoria do Conselheiro Nestor Baptista, restou determinada a reabertura da presente consulta².

Diante disso, o processo foi redistribuído ao Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, que encaminhou os autos à unidade técnica e ao Ministério Público de Contas para nova manifestação³.

A antiga Diretoria de Contas Municipais – DCM, por intermédio da Instrução nº 3518/16⁴, opinou pela revisão do entendimento inicialmente adotado, firmando-se orientação pela impossibilidade de pagamento de verba de representação ao presidente da Câmara Municipal, reputando, no entanto, possível a fixação de subsídio diferenciado exclusivamente ao referido gestor, e não aos demais membros da Mesa, respeitados o teto estabelecido no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, a necessária previsão na Lei Orgânica do Município e o limite da despesa total de que trata o art. 29-A da Lei Maior.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 10119/16⁵, pronunciou-se pela

possibilidade de os Presidentes das Câmaras Municipais receberem remuneração diferenciada dos demais vereadores, desde que

1 Unânime: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Heinz Georg Herwig – relator e Caio Marcio Nogueira Soares e Auditores Jaime Tadeu Lechinski e Ivens Zschoerper Linhares.

2 Peça nº 11.

3 Despacho nº 1907/15-GCDA (peça 14).

4 Peça 16.

5 Peça 17.

o seja por meio de subsídio fixado em parcela única, nos exatos termos do art. 39, §4º da Constituição Federal, respeitados os limites trazidos pelo art. 29, VI e VII e art. 29-A da Constituição Federal.

Iniciado o julgamento, o processo foi retirado de pauta⁶ e a mim redistribuído, por força do disposto no art. 338-A, inciso III, do Regimento Interno⁷.

A requerimento da então Coordenadoria de Fiscalização Municipal – COFIM, o feito foi remetido novamente à unidade técnica⁸, a qual, mediante a Informação nº 588/17⁹, noticiou a propositura de Projeto de Instrução Normativa, protocolado sob nº 516340/17, que dispõe sobre os critérios a serem aplicados por esta Corte no controle dos atos de fixação e alteração dos subsídios, 13º subsídio e adicional de férias dos agentes políticos dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios do Estado do Paraná, revogando a Instrução Normativa nº 72/2012. Na ocasião, acostou, às peças 27-28, além da minuta do ato normativo, também o parecer jurídico que a subsidiou, ressaltando que dito parecer, adicionalmente à Instrução nº 3518/16-DCM, considerou que

ao membro da Mesa que efetivamente desempenhar funções atípicas de administração ou gestão do órgão Legislativo, em responsabilidade compartilhada com o Presidente da Câmara, também pode ser fixado subsídio diferenciado” e que, “além do teto remuneratório do Prefeito disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os subsídios de todos os agentes políticos do Poder Legislativo municipal devem observar os respectivos percentuais relativos aos subsídios do Deputado Estadual.

Pelo Parecer nº 6852/17¹⁰, o órgão ministerial acompanhou a unidade técnica quanto à

possibilidade de fixação de subsídio diferenciado aos membros da Mesa que desempenharem funções atípicas de administração ou

6 Certidão de Sessão nº 6/17-STP (peça 22).

7 “Art. 338-A. Não haverá distribuição:
(...)

III - ao Conselheiro eleito Presidente do Tribunal, a partir da eleição e durante o período do mandato, assumindo, quando deixar o cargo, os processos distribuídos ao seu sucessor.”

8 Despacho nº 922/17-GCILB (peça 24).

9 Peça 26.

10 Peça 31.

gestão”, ressaltando que tais funções devem estar previstas na Lei Orgânica do Município ou no Regimento Interno da Câmara Municipal e que o subsídio deve observar o limite apurado a partir do subsídio dos deputados estaduais e o teto geral municipal, representado pelo subsídio do prefeito. Consignou, por fim, que “a decisão do Recurso Extraordinário nº 650.898 pelo Supremo Tribunal Federal não trouxe alterações fático-jurídicas que importassem na necessidade de outras revisões do posicionamento esposado anteriormente

reiterando, destarte, quanto aos demais pontos da consulta, o Parecer nº 10119/16.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Consoante relatado, a presente consulta havia oportunamente sido respondida pelo Acórdão nº 1204/09¹¹ – com observância do quórum qualificado de que cuidam o art. 115 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹² e o art. 434 do Regimento Interno¹³ e, assim sendo, com força normativa¹⁴ –, no sentido da

possibilidade de fixação de Gratificação de Representação do Presidente da Câmara, desde que prevista em lei e em conformidade com as disposições constitucionais que regem a matéria – obedecidos, portanto, o limite máximo do subsídio de Vereador previsto no artigo 29, VI da Constituição Federal – considerando a população do Município – e o princípio da anterioridade.

11 Unânime: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Heinz Georg Herwig – relator e Caio Marcio Nogueira Soares e Auditores Jaime Tadeu Lechinski e Ivens Zschoerper Linhares.

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

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

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

(...)

b) projeto de enunciado de Súmula;

(...)

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

14 Regimento Interno: “Art. 316. A decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada por quorum qualificado, tem força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação.”

Na sessão plenária realizada em 08/10/2015, quando da discussão do Recurso de Revista nº 482070/14, de relatoria do Conselheiro Nestor Baptista, restou determinada, com fundamento no art. 314, parágrafo único, do Regimento Interno¹⁵, a reabertura deste processo, com novas instrução da unidade técnica e manifestação do órgão ministerial.

A abertura deste processo para rediscussão pautou-se na necessidade de nova análise acerca da submissão ou não da remuneração do presidente da Câmara de Vereadores ao limitador referenciado com base no subsídio dos deputados estaduais, consoante estabelecido no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal.

Não obstante, na linha de raciocínio adotada durante a reinstrução do processo, antes de adentrar a questão do limite da remuneração, é preciso analisar novamente a própria possibilidade de concessão de verba de representação ao Chefe do Legislativo Municipal.

Quanto ao assunto, convém destacar o disposto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal:

Art. 39. (...)

§ 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.

Da leitura do dispositivo, extrai-se a expressa vedação de acréscimo de verba de representação ao subsídio do detentor de mandato eletivo.

15 “Art. 314. As consultas serão respondidas pela unidade técnica competente para se pronunciar sobre a matéria objeto do questionamento e, consoante o disposto no art. 40, da Lei Complementar nº 113/2005, receberão parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, cuja manifestação é obrigatória em todas as consultas submetidas ao Tribunal Pleno.

Parágrafo único. Havendo precedentes, caso a unidade técnica fundamentadamente discorde de seu teor e considere a necessidade da adoção de novo entendimento, apontará elementos que possam abalizar a sua reapreciação.”

O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 650.898/RS, pronunciou-se acerca do tema em situação semelhante, na qual se discutia, além do direito a 13º salário e a terço de férias, a constitucionalidade de lei local que previa o pagamento mensal de verba fixa a prefeito municipal a título de indenização.

Ao reconhecer que o regime de subsídio não restringe o direito à percepção de décimo terceiro salário e terço de férias, de periodicidade anual, o Pretório Excelso fixou o entendimento de que a verba de representação de natureza remuneratória, paga mensalmente, é incompatível com o art. 39, § 4º, da Constituição.

Confira-se a ementa do julgado:

Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias. 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. Precedentes. 2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual. 3. A ‘verba de representação’ impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio. 4. Recurso parcialmente provido.¹⁶

Consigne-se, por oportuno, que o Supremo Tribunal Federal já aplicou o seu precedente em caso análogo ao projetado na presente consulta, no qual se discutia a constitucionalidade de acréscimo ao subsídio de verba estipulada em favor do presidente de Câmara Municipal “compatível com as responsabilidades e a carga extra, decorrente do exercício das funções representativa e administrativa”. A decisão monocrática do Ministro Marco Aurélio restou assim ementada:

16 STF – RE 650898/RS – Tribunal Pleno – Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Rel. p/ Acórdão Min. ROBERTO BARROSO – j. 01/02/2017 – DJe 23/08/2017.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – LEI MUNICIPAL – SUBSÍDIO – CUMULAÇÃO COM OUTRAS VERBAS REMUNERATÓRIAS – IMPOSSIBILIDADE – PRECEDENTE DO PLENÁRIO – MATÉRIA FÁTICA – NEGATIVA DE SEGUIMENTO.¹⁷

Destarte, em consonância com a interpretação conferida pelo Supremo ao dispositivo constitucional em comento, entendo que a orientação inicialmente assentada na presente consulta deve ser revista, a fim de reputar inconstitucional a fixação de verba de representação de natureza remuneratória, paga mensalmente a presidente de Câmara de Vereadores.

Entretanto, apesar dessa vedação, nada obsta que lhe seja fixado subsídio diferenciado, com a finalidade de remunerar as funções atípicas exercidas pelo vereador quando incumbido da presidência da casa.

Com efeito, o Chefe do Poder Legislativo Municipal, ao assumir a responsabilidade pela gestão do órgão, pela ordenação de despesas e pelo dever de prestar contas, acaba por distinguir-se, em certa medida, dos demais edis, residindo nesse aspecto a justificativa para a percepção de subsídio majorado.

Também não se vislumbra impedimento a que os membros da Mesa façam jus a um subsídio distinto ao dos outros vereadores, desde que desempenhem funções atípicas de administração ou gestão, devidamente previstas na Lei Orgânica do Município ou no Regimento Interno da Câmara Municipal.

Vencida essa questão e adentrando o tema alusivo aos limitadores dos subsídios do Chefe do Legislativo Municipal e dos membros da Mesa, deve-se ter em vista que o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal estabelece o teto geral remuneratório no Poder Público, representado pelo subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, e também subtetos, que, na esfera municipal, corresponde ao subsídio do prefeito:

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

17 STF – RE 665346/ES – Decisão monocrática – Rel. Min. MARCO AURÉLIO – j. 02/04/2018 – Dje 06/04/2018.

(...)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, **aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito**, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;” (grifo nosso)

Por sua vez, o art. 29, inciso VI, da Carta Magna impõe limites específicos ao subsídio dos vereadores, tomando como parâmetro o subsídio dos deputados estaduais, em percentuais fixados de acordo com o número de habitantes do município:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

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:

- a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;
- b) em Municípios de dez mil e um a cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;
- c) em Municípios de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;
- d) em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;
- e) em Municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;
- f) em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

No âmbito deste Tribunal, é importante rememorar que o antigo Provimento nº 56/2005¹⁸, no item 15 do quadro sinótico constante do seu Anexo I, estabelecia que:

A verba indenizatória ao Presidente e demais membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal não se submete ao limite máximo de correspondência ao subsídio de Deputado Estadual, porém há de ser considerada para as demais limitações constitucionais.

No item 16, considerava inválido o ato de “fixação de subsídios ao Presidente e demais membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal em valores que excedam o do subsídio do Prefeito”.

Posteriormente, pela Instrução Normativa nº 30/2008, foi aprovado novo quadro sinótico, cujo item 7 estabelecia a invalidade do ato de “fixação do subsídio em valor que exceda aos limites constitucionais, inclusive quando superior ao subsídio do Prefeito”. No seu item 8, mantinha, em linhas gerais, o pretérito item 15, desta feita com a seguinte previsão:

O subsídio diferenciado ao Presidente da Câmara Municipal não se submete ao limite máximo de correspondência ao subsídio de Deputado Estadual, porém há de ser considerado para as demais limitações constitucionais.

Na sequência, por meio da Resolução nº 33/2012¹⁹, o Provimento nº 56/2005 e a Instrução Normativa nº 30/2008 foram revogados, passando a valer a disciplina ditada pela Instrução Normativa nº 72/2012²⁰, até o momento vigente, a qual, no que interessa ao presente debate, assim dispõe:

Art. 12. A análise das despesas com o subsídio dos Agentes Políticos do Poder Legislativo do Município terá por finalidade constatar se os recebimentos apresentam validade quanto aos critérios constitucionais e legais de que:

18 Que dispunha “sobre a publicidade dos subsídios dos membros dos Poderes Legislativo e Executivo dos Municípios e sobre a fiscalização dessas despesas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná”.

19 Que “dispõe sobre o exercício do controle das despesas com subsídios de Agentes Políticos dos poderes Executivo e Legislativo municipais para aferição de sua conformidade aos ditames constitucionais e legais, e dá outras providências”.

20 Que “dispõe sobre os critérios aplicados no exercício do controle das despesas com subsídios de Agentes Políticos dos poderes Executivo e Legislativo municipais, para aferição de sua conformidade aos atos legais que a instituírem e estes aos ditames constitucionais e legais relacionados ao assunto, e dá outras providências”.

(...)

IV - foi fixado subsídio em parcela única;

(...)

VI - o valor fixado atende os limites constitucionais e legais e os critérios da Lei Orgânica do Município, vigentes tanto no recebimento, quanto à época da fixação;

(...)

VIII - o valor não excede o percentual constitucional em relação ao subsídio do deputado estadual, vigente tanto na data em que foi fixado, quanto no recebimento, segundo o índice que couber em razão da faixa populacional em que o Município se posicionar à época da fixação;

(...)

Art. 14. É facultada a fixação de subsídio diferenciado para as funções de Presidente do Legislativo e de Membros da Mesa Executiva (ou Secretários), cuja análise da validade das despesas segue os mesmos critérios relacionados no art. 12, exceto o contido no inciso VIII do mesmo artigo.

(...)

Art. 19. Os subsídios dos Vereadores, considerados o Presidente e os Membros da Mesa Executiva do Poder Legislativo, não poderão exceder o subsídio mensal em espécie do Prefeito, vigente tanto no recebimento, quanto à época da fixação.

(...)

Art. 21. O valor do subsídio pelo exercício de atribuições diferenciadas de Presidente e de Membro da Mesa Executiva do Poder Legislativo, não se vincula ao limite estabelecido em razão do subsídio do deputado estadual (art. 29, VI, CF), nem à verba sob o mesmo título percebida pelo Presidente da Assembleia Legislativa.

Vê-se, a partir desse histórico normativo, que, não obstante já reconhecida, nesta consulta com força normativa, a submissão da remuneração do presidente da Câmara Municipal aos percentuais do subsídio dos deputados estaduais, o Tribunal vem aplicando, com base em atos normativos, critérios que consideram válida a fixação de subsídio diferenciado, ainda que ultrapasse os valores referenciados pelo subsídio dos deputados estaduais, ficando, portanto, limitado apenas ao subsídio do prefeito.

Quanto ao subteto municipal representado pelo subsídio do prefeito, entendendo inexistir dúvidas acerca de sua aplicabilidade aos subsídios dos vereadores, inclusive daqueles que exercem a presidência e as funções da Mesa.

A teor do disposto no art. 37, § 11, da Constituição Federal²¹, somente

21 “Art. 37. (...)

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.”

as parcelas de caráter indenizatório são excluídas dos limites remuneratórios estabelecidos no inciso XI do mesmo dispositivo.

Tomando como pressuposto a própria impossibilidade de fixação de verba de representação de natureza remuneratória em favor do presidente da Câmara Municipal, não se admite que o seu subsídio e o dos membros da Mesa, ainda que diferenciados, extrapolem o subteto municipal.

Acerca da regra específica estabelecida no art. 29, inciso VI, da Carta Magna – que toma como parâmetro o subsídio dos deputados estaduais, escalonando o subsídio dos edis, a partir da Emenda Constitucional nº 25/2000, de acordo com o número de habitantes do município –, denota-se que o dispositivo faz referência aos “limites máximos” a serem observados na fixação do subsídio dos “vereadores”.

A Constituição, como se pode notar, ao fazer menção ao subsídio dos “vereadores”, não fez distinção em relação àqueles agentes investidos nas funções de presidente da Casa Legislativa e de membros da Mesa. Apenas fixou limites máximos.

Ante a ausência de autorização constitucional expressa, que permita a fixação de subsídios superiores a esses limites para o Chefe do Poder Legislativo e os membros da Mesa, entendo que esses parâmetros são de aplicação geral a todos os edis, sem exceção.

A reforçar o argumento, veja-se que a Lei Maior tratou de fixar “limites máximos”. Ou seja, não há qualquer vinculação automática na estipulação dos subsídios gerais dos vereadores ao valor máximo permitido, podendo ser atribuídos valores diferenciados aos edis, em face do exercício de funções específicas, desde que respeitados esses limites.

Nesse sentido, é a jurisprudência da Corte de Justiça Estadual:

RECURSOS DE APELAÇÃO - 1- AUMENTO DE SUBSÍDIO DE INTEGRANTES DA CÂMARA MUNICIPAL DE MANGUEIRINHA NA

MESMA LEGISLATURA - IMPOSSIBILIDADE - ART. 29, INCISO VI, ALÍNEA 'B' DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - 2-ALEGAÇÃO DE IMPOSSIBILIDADE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE VIA AÇÃO CIVIL PÚBLICA - CONTROLE DIFUSO - 3- PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE NÃO VINCULA O PODER JUDICIÁRIO - SENTENÇA MANTIDA - AMBOS OS RECURSOS AOS QUAIS SE NEGA PROVIMENTO. DE OFÍCIO, EXCLUÍDA A CONDENAÇÃO DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.

1 - Não pode ser considerada correta a posição da Câmara Municipal de deixar de observar os limites máximos estabelecidos no art. 29 da CF, pois equivocado o raciocínio que pretende de que o teto constitucional apenas deve ser aplicado aos Vereadores e não ao Presidente da Casa.

2 - Se o objeto da ação civil pública é, como no caso, a declaração de nulidade de ato administrativo concreto, nada impede que, como fundamento para decisão, o magistrado exerça o controle incidental de constitucionalidade.

3 - O fato do Tribunal de Contas ter se manifestado favoravelmente às contas apresentadas pelo Município, em nada restringe a possibilidade do Poder Judiciário analisar a legalidade dos atos praticados.²²

INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - APELAÇÃO CÍVEL/EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - ART. 2.º DA RESOLUÇÃO Nº 04/2004 DA CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAVEL QUE INFRINGE O DISPOSTO NOS ART. 29, VI, 'd', DA CF - FIXAÇÃO DO SUBSÍDIO DO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL - LIMITE REMUNERATÓRIO FIXADO PELA EC 25/2000 - CONSTITUCIONALIDADE DA LEI QUE É IMPRESCINDÍVEL AO JULGAMENTO DO RECURSO INTERPOSTO - INCIDENTE CONHECIDO.²³

Cito, ainda, decisões de outros Tribunais de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º, CAPUT, DA LEI Nº 3.235/2008, DO MUNICÍPIO DE CAMPO BOM. SUBSÍDIO DO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES QUE EXTRAPOLA O TETO CONSTITUCIONAL.

I - A edição de Decreto Legislativo sustando a execução do art. 3º, caput, da Lei Municipal nº 3.235/2008, no que se refere ao valor excedente ao teto constitucionalmente autorizado, não conduz à perda do objeto da presente ação, já que é necessária lei em sentido formal para alteração dos subsídios.

II - O artigo 3º, caput, da Lei Municipal nº 3.235/2008, que estabelece o subsídio do Presidente da Câmara Municipal de Vereadores, padece de vício de inconstitucionalidade, uma vez que desrespeita o limite constitucionalmente estabelecido para o subsídio a ser pago aos Vereadores do Município de Campo Bom, que é de 40% do subsídio dos Deputados Estaduais. Violação ao art. 29, inciso VI, alínea 'c', da Constituição Federal e arts. 8º e 11, caput, da Constituição Estadual.

22 TJPR – Apelação Cível 880216-8 – 4ª C.Cível – Rel. Juiz Subst. 2º Grau Wellington Emanuel Coimbra de Moura – j. 23/04/2013 – DJ 15/05/2013 – grifo nosso.

23 TJPR – Incidente de Declaração de Inconstitucionalidade 372218-7/02 – Órgão Especial – Rel. Des. Paulo Roberto Hapner – j. 17/06/2013 – DJ 27/06/2013.

JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME.²⁴

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO - REJEIÇÃO - MUNICÍPIO DE JOÃO MONLEVADE - LEI QUE FIXOU OS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES E DO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL PARA A LEGISLATURA DE 2001/2004 - AFRONTA AO LIMITE MÁXIMO ESTABELECIDO PELO ART. 29, VI, DA CR/88 - ENTRADA EM VIGOR DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 25/2000 - INCONSTITUCIONALIDADE EVIDENCIADA.

- Não é necessário extenso debate sobre a suposta incompatibilidade da lei ou do ato normativo com a Constituição. Assim, basta que a Turma Julgadora, visualizando a possibilidade de se declarar a inconstitucionalidade, submeta à apreciação do Órgão Especial para fins de cumprimento da Súmula Vinculante n. 10 do STF.

- A Constituição da República de 1988, com as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional n. 25, de 2000, definiu a forma como os subsídios dos Vereadores devem ser fixados, incluindo-se os limites máximos de acordo com o número de habitantes no respectivo Município.

- O art. 1º e parágrafo único da Lei n. 1.487/2000 do Município de João Monlevade definiu o subsídio dos Vereadores e do Presidente da Câmara em valores que ultrapassaram o limite constitucionalmente estabelecido.

- A EC n. 25 foi publicada em 14 de fevereiro de 2000 e, embora tenha entrado em vigor somente em 1º de janeiro de 2001, é certo que essa data coincidiu com a vigência da Lei municipal n. 1.487, de 28 de setembro de 2000.²⁵

Tenho, portanto, que deve ser adotado novo entendimento em relação à matéria tratada na presente consulta, nos seguintes termos:

a) A instituição de verba de representação de caráter remuneratório em favor do presidente da Câmara de Vereadores viola o disposto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal;

b) Não há óbice à fixação de subsídios diferenciados ao Chefe do Poder Legislativo Municipal e aos membros da Mesa, dado o exercício de funções específicas, desde que observados o subteto municipal, representado pelo subsídio do prefeito (art. 37, XI, da Constituição Federal), e os limites máximos estabelecidos no art. 29, inciso VI, da Lei Maior, de acordo com o número de habitantes do município.

24 TJRS – Ação Direta de Inconstitucionalidade 70032858326 – Órgão Especial – Rel. Des. Francisco José Moesch – j. 13/12/2010 – DJ 17/12/2010 – grifo nosso.

25 TJMG – Arguição de Inconstitucionalidade 1.0362.10.003828-4/002 – Órgão Especial – Rel. Des. Silas Rodrigues Vieira – j. 25/03/2014 – DJ 04/04/2014 – grifo nosso.

Diante disso, proponho, também, a revisão parcial da Instrução Normativa nº 72/2012, com a revogação da expressão “*exceto o contido no inciso VIII do mesmo artigo*” constante do art. 14²⁶ – que faz referência ao disposto no art. 12²⁷ – e de todo o art. 21²⁸.

Ainda, considerando que tramita na Casa o Projeto de Instrução Normativa nº 516340/17, com vistas à revogação da Instrução Normativa nº 72/2012 e ao estabelecimento de novos critérios a serem aplicados “*no controle dos atos de fixação e alteração dos subsídios, 13º subsídio e adicional de férias dos agentes políticos dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios do Estado do Paraná*”, reputo pertinente que a Coordenadoria-Geral de Fiscalização – CGF tome ciência a respeito do conteúdo da presente decisão.

2.1 VOTO

Em face do exposto, VOTO:

1) com fundamento no art. 314, parágrafo primeiro, do Regimento Interno deste Tribunal²⁹, amparado nas razões supra e acompanhando as

26 “**Art. 14.** É facultada a fixação de subsídio diferenciado para as funções de Presidente do Legislativo e de Membros da Mesa Executiva (ou Secretários), cuja análise da validade das despesas segue os mesmos critérios relacionados no art. 12, exceto o contido no inciso VIII do mesmo artigo.”

27 “**Art. 12.** A análise das despesas com o subsídio dos Agentes Políticos do Poder Legislativo do Município terá por finalidade constatar se os recebimentos apresentam validade quanto aos critérios constitucionais e legais de que:

(...)

VIII - o valor não excede o percentual constitucional em relação ao subsídio do deputado estadual, vigente tanto na data em que foi fixado, quanto no recebimento, segundo o índice que couber em razão da faixa populacional em que o Município se posicionar à época da fixação;”

28 “**Art. 21.** O valor do subsídio pelo exercício de atribuições diferenciadas de Presidente e de Membro da Mesa Executiva do Poder Legislativo, não se vincula ao limite estabelecido em razão do subsídio do deputado estadual (art. 29, VI, CF), nem à verba sob o mesmo título percebida pelo Presidente da Assembleia Legislativa.”

29 “**Art. 314.** As consultas serão respondidas pela unidade técnica competente para se pronunciar sobre a matéria objeto do questionamento e, consoante o disposto no art. 40, da Lei Complementar nº 113/2005, receberão parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, cuja manifestação é obrigatória em todas as consultas submetidas ao Tribunal Pleno.

Parágrafo único. Havendo precedentes, caso a unidade técnica fundamentadamente discorde de seu teor e considere a necessidade da adoção de novo entendimento, apontará elementos que possam abalizar a sua reapreciação.”

manifestações da unidade técnica e do órgão ministerial, pela retificação da tese firmada na presente consulta, passando-se a adotar o seguinte entendimento:

- a) A instituição de verba de representação de caráter remuneratório em favor do presidente da Câmara de Vereadores viola o disposto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal;
- b) Não há óbice à fixação de subsídios diferenciados ao Chefe do Poder Legislativo Municipal e aos membros da Mesa, dado o exercício de funções específicas, desde que observados o subteto municipal, representado pelo subsídio do prefeito (art. 37, XI, da Constituição Federal), e os limites máximos estabelecidos no art. 29, inciso VI, da Lei Maior, de acordo com o número de habitantes do município.

2) pela revogação da expressão *“exceto o contido no inciso VIII do mesmo artigo”* constante do art. 14 da Instrução Normativa nº 72/2012 e de todo o seu art. 21;

3) pela remessa dos autos, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB³⁰ para as devidas anotações e à Coordenadoria-Geral de Fiscalização – CGF para ciência, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno³¹, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo – DP.

30 Regimento Interno: “Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência.

(...)

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência:

(...)

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;”

31 “Art. 398. (...)

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

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, acordam os membros do TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I. Conhecer a Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, com fundamento no art. 314, parágrafo primeiro, do Regimento Interno deste Tribunal³², amparado nas razões supra e acompanhando as manifestações da unidade técnica e do órgão ministerial, pela retificação da tese firmada na presente consulta, passando-se a adotar o seguinte entendimento:

- i) a instituição de verba de representação de caráter remuneratório em favor do presidente da Câmara de Vereadores viola o disposto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal;
- ii) não há óbice à fixação de subsídios diferenciados ao Chefe do Poder Legislativo Municipal e aos membros da Mesa, dado o exercício de funções específicas, desde que observados o subteto municipal, representado pelo subsídio do prefeito (art. 37, XI, da Constituição Federal), e os limites máximos estabelecidos no art. 29, inciso VI, da Lei Maior, de acordo com o número de habitantes do município.

II. determinar a revogação da expressão “exceto o contido no inciso VIII do mesmo artigo” constante do art. 14 da Instrução Normativa nº 72/2012 e de todo o seu art. 21;

32 “Art. 314. As consultas serão respondidas pela unidade técnica competente para se pronunciar sobre a matéria objeto do questionamento e, consoante o disposto no art. 40, da Lei Complementar nº 113/2005, receberão parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, cuja manifestação é obrigatória em todas as consultas submetidas ao Tribunal Pleno.

Parágrafo único. Havendo precedentes, caso a unidade técnica fundamentadamente discorde de seu teor e considere a necessidade da adoção de novo entendimento, apontará elementos que possam abalizar a sua reapreciação.”

III. determinar a remessa dos autos, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB para as devidas anotações e à Coordenadoria Geral de Fiscalização – CGF para ciência, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo – DP.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Sala das Sessões, 27 de fevereiro de 2019 – Sessão nº 6.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente



ACÓRDÃOS

ACUMULAÇÃO DE VENCIMENTOS SUBSÍDIO DE PREFEITO - PROVENTO DE APOSENTADORIA LEGALIDADE - CF/88, ART. 37, XI - TETO CONSTITUCIONAL INDIVIDUALIZADO

PROCESSO Nº : 352550/17
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CAMBÉ
INTERESSADO : JOÃO EUGÊNIO FERNANDES DE OLIVEIRA
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 560/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Acúmulo de proventos com subsídio de cargo eletivo. Possibilidade. Teto constitucional. Incidência da regra geral sobre a soma do subsídio com a dos proventos. Servidor público. Acúmulo de cargos autorizados pelo art. 37, XVI da Constituição Federal. Tese de repercussão geral. Incidência. Aplicação do teto constitucional sobre cada remuneração considerada individualmente.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos da Consulta formulada pelo Procurador-Geral do Município de Cambé sobre as seguintes hipóteses:

1. Em caso de pensionista ou aposentado por órgão da administração pública municipal ser eleito prefeito, este deve abdicar da remuneração percebida, ou pode acumular as duas remunerações, considerando que o subsídio do prefeito é o próprio teto fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal?
2. Em caso de possibilidade de acumulação, existiria ainda um teto a ser respeitado? Se sim, qual?
3. Em caso de servidor público de outro ente da federação que acumula outro cargo público nos moldes do art. 37, inciso XVI da Constituição Federal na administração municipal, qual seria o teto a

ser respeitado? O teto se aplicaria a cada um dos cargos ou à soma das remunerações?

4. Em considerando que haja servidor ou agente político enquadrado nas situações acima, com corte de valores recebidos para respeitar o teto municipal, havendo outra interpretação que se permita o recebimento de forma diversa, esta se daria a partir da interpretação ou de forma retroativa?

O parecer jurídico que instrui o expediente concluiu pela possibilidade de acumulação de proventos de aposentadoria com o subsídio de Prefeito.

No entanto, concluiu também pela discricionariedade do ente público, pois a decisão recente do Supremo Tribunal Federal sobre o tema não garantiria suficiente segurança de interpretação a ser adotada.

Instada a se manifestar, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou não ter encontrado prejudgados ou consultas relacionadas ao tema, destacando as decisões dos Recursos Extraordinários 602.043 e 612.975.

Inicialmente, entendendo que a matéria se circunscreveria a caso concreto, não conheci da Consulta (peça 16), o que motivou um pedido de reconsideração pelo consulente (peça 19).

Ponderando os novos argumentos apresentados pelo Procurador-Geral, reconsiderarei a minha decisão e conheci da Consulta, determinando, pelo Despacho nº 1.131/17 – GCFC seu processamento com o envio à unidade técnica e ao Ministério Público de Contas (peça 20).

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, no Parecer nº 4.622/17 – COFAP, afirma que a Constituição Federal prevê os tetos remuneratórios, mas que o Supremo Tribunal Federal, nos citados Recursos Extraordinários, fez interpretação do instituto, entendendo que no caso de acumulação legal de cargos, o teto deve ser observado de forma individualizada perante cada um dos cargos (peça 22).

Nesse sentido, lembra que são diversos os casos de possibilidade de acúmulo autorizados constitucionalmente, entre os quais os cargos eletivos.

Assim, entende a unidade técnica que, se a decisão do Supremo Tribunal Federal estabelece, com repercussão geral, que o teto deve se dar de forma individualizada, por cargo, nos casos de acúmulo permitido, o caso de subsídio de agente político somados ao provento de aposentadoria estaria abarcado pela decisão.

Destaca, ainda, que a Constituição Federal autoriza o acúmulo de subsídio do cargo de vereador com remuneração do cargo efetivo, desde que exista compatibilidade de horários. Isso não ocorreria no caso do Prefeito, que deve optar por uma de suas remunerações. Acrescenta que o mandato eletivo não se confunde com cargo, emprego ou função, uma vez que o Prefeito é eleito, recebe por subsídio fixado por lei aprovada pela Câmara Municipal. Nestes termos, concluiu que a vedação de acumulação de cargos não atinge o mandato de prefeito.

Em relação ao primeiro questionamento, a unidade técnica considera ser possível acumular proventos de aposentadoria com o subsídio correspondente ao cargo eletivo de prefeito, observando o teto constitucional por cargo, isoladamente.

Quanto ao segundo ponto, a COFAP opina que o teto a ser observado no âmbito municipal é o subsídio do chefe do Poder Executivo, conforme o art. 37, XI, da Constituição Federal.

Em relação ao terceiro questionamento, a unidade técnica reforça que, diante da decisão do Supremo Tribunal Federal, o teto deve ser observado de forma isolada por cargo, considerando o discriminado pelo art. 37, XI da Constituição Federal, equivalente ao subsídio de cada ente federativo.

A unidade responde o último quesito no sentido de que a aplicabilidade do entendimento do Supremo Tribunal Federal se dá a partir da publicação da referida tese, com força de Acórdão, conforme dispõe o art. 1.035, § 11 do Código de Processo Civil.

Uma vez que a unidade técnica não se manifestou sobre a eventual incidência do art. 40, § 11 da Constituição Federal, determinei, por meio do Despacho nº 221/18 (peça 24), que a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal se pronunciasse especificamente sobre a incidência ou não da parte final do mencionado parágrafo, na hipótese do acúmulo de proventos com o subsídio do cargo de Prefeito.

Assim, a COFAP, ressaltando que “... o artigo 40 da Constituição Federal trata de Regime Previdenciário de servidores públicos, que, por sua vez, não era objeto da presente consulta”, reiterou o seu posicionamento destacando que

considera não ser aplicável o disposto no artigo 40, § 11 da Constituição Federal, por entender, dentre outros, que interpretação diversa levaria a conclusões errôneas quanto a aplicabilidade de dispositivos constitucionais e legais (Parecer nº 2.377/18, peça 25).

O Ministério Público de Contas manifestou-se pelo Parecer nº 598/18, no sentido de que é possível o acúmulo de proventos ou de pensão com o subsídio do cargo eletivo de prefeito, sujeitando-se a soma de tais espécies remuneratórias ao limitador previsto pelo art. 37, XI da Constituição Federal.

Quanto ao terceiro quesito, em se tratando de acúmulo autorizado constitucionalmente pelo art. 37, XVI, de acordo com a tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal, concluiu que o teto incide isoladamente para cada cargo acumulado, correspondente ao do respectivo ente federado (peça 23).

Reforça que a aplicabilidade da tese posta em repercussão geral ocorre a partir da publicação da decisão do Supremo Tribunal Federal proferida em regime de repercussão geral.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, cumpre esclarecer que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar os Recursos Extraordinários 602.043¹ (leading case, Tema 384) e 612.975² (Tema 377), ambos do Estado do Mato Grosso e de relatoria do Ministro Marco Aurélio, aos quais foi reconhecida a repercussão geral quanto à aplicabilidade do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 41/2003, firmou a seguinte tese em regime de repercussão geral: “Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, inciso XI da Constituição Federal pressupõe a consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público.”

Também se mostra relevante assentar que as situações fáticas julgadas pelo Supremo Tribunal Federal se restringiam às remunerações provenientes da cumulação de dois cargos públicos privativos de médico, exercidos por mais de 28 anos, e sobre as parcelas de aposentadoria e remuneração, também decorrentes da acumulação de cargos públicos da área de saúde – tenente-coronel odontólogo da Polícia Militar e odontólogo ocupante de cargo público da Secretaria de Saúde, exercido por mais de duas décadas.

Além disso, importante anotar que, nos dois casos julgados, a tese foi firmada exclusivamente em relação à autorização constitucional de acumulação de cargos prevista pelo art. 37, XVI da Constituição Federal, ou seja: (a) dois cargos de professor; (b) um cargo de professor com outro técnico ou científico; e (c) dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

Consultando o inteiro teor do voto Relator e dos demais Ministros, e as discussões que os antecederam, extrai-se que a decisão do Supremo Tribunal

1 Ata nº 14, de 27/4/2017. DJE nº 93, publicado em **5/5/2017**, fl. 38. Inteiro teor do Acórdão publicado em 8/9/2017. Ata nº 128/2017. DJE nº 203, divulgado em 6/9/2017.

2 Ata nº 14, de 27/4/2017. DJE nº 93, publicado em **5/5/2017**, fls. 38/39. Inteiro teor do Acórdão publicado em 8/9/2017. Ata nº 128/2017. DJE nº 203, divulgado em 6/9/2017.

Federal fez prevalecer, em especial, os princípios constitucionais do direito adquirido, da irredutibilidade dos vencimentos, da segurança jurídica, da vedação ao trabalho sem remuneração e da eficiência administrativa.

De fato, consta do Voto - Relator o seguinte excerto:

Consoante destaca Celso Antônio Bandeira de Mello, não se pode desconsiderar que ‘as possibilidades de acumulação de cargos não são para benefício do servidor, mas da coletividade’, no que o disposto no artigo 37, inciso XI, da Lei Maior, relativamente ao teto, não pode servir de desestímulo ao exercício das relevantes funções mencionadas no inciso XVI dele constante, repercutindo, até mesmo, no campo da eficiência administrativa.

Mais explicitamente, concluiu o Ministro Marco Aurélio que:

A cláusula contida no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal – ‘percebidos cumulativamente ou não’ – diz respeito a junções remuneratórias **fora das autorizadas no inciso que se segue, ou seja, o XVI**, a viabilizar a simultaneidade do exercício de dois cargos de professor, a de um cargo de professor com outro técnico ou científico e a de dois cargos privativos de profissional da saúde. (destaquei)

Por sua vez, o Ministro Edson Fachin indagou se o Relator havia concluído pela declaração de inconstitucionalidade da expressão do art. 37, XI, “percebidos cumulativamente ou não”, introduzida pela Emenda Constitucional 41/2003, para extirpá-la do texto constitucional ou apenas estava adotando uma interpretação conforme, à luz das circunstâncias do caso concreto e da legislação.

O Ministro Marco Aurélio então esclareceu que se tratava de uma interpretação conforme ao texto constitucional, excluindo, por conflitante com o sistema da Carta da República, apenas o alcance dessa previsão quanto aos cargos acumuláveis – acumuláveis segundo autorização da própria Constituição Federal.

Assim, bem compreendido o contexto e o alcance do enunciado da repercussão geral, tenho para mim que não considero possível adotar uma interpretação literal para estendê-lo, indiscriminadamente, a todas as possibilidades de acúmulo de remuneração ou de remuneração com proventos permitidos pela Constituição Federal.

A se raciocinar de forma diversa, será forçoso concluir, a *contrário sensu*, que o teto constitucional não poderá incidir nas hipóteses de acumulação, por servidor de carreira, de cargos em comissão relacionados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, V da Constituição Federal.

Delineadas as condições de contorno que se pretende adotar para responder à Consulta, a primeira questão formulada se refere à acumulação de subsídio do prefeito com os proventos de aposentadoria ou pensão, circunstância não discutida pelo Supremo Tribunal Federal para assentar a tese da repercussão geral.

Na verdade, a hipótese aventada não se trata de acumulação de cargos, mas de remunerações, mais especificamente da acumulação de subsídio com proventos.

O tema é tratado pelo art. 37, § 10 da Constituição Federal que, como regra geral, veda a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo, emprego ou função pública. No entanto, ressalva os cargos acumuláveis na forma da Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

O art. 40, § 11 da Constituição Federal determina a aplicação do teto constitucional ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com a remuneração de cargo acumulável na forma da Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração e de cargo eletivo.

No caso da primeira indagação, a questão de fundo consiste em saber se seria possível aplicar, por analogia, a tese da repercussão geral para afastar a restrição do art. 40, § 11 da Constituição Federal.

No Recurso Extraordinário nº 612.975, em que se discutia a incidência do teto constitucional sobre as parcelas de aposentadoria e remuneração, também decorrentes da acumulação de cargos públicos da área de saúde, o Ministro Marco Aurélio apresentou a seguinte conclusão:

Cabe idêntica conclusão quanto ao artigo 40, § 11, da Carta Federal, sob pena de criar-se situação desigual entre ativos e inativos, contrariando preceitos de envergadura maior, dentre os quais isonomia, a proteção dos valores sociais do trabalho – expressamente elencada como fundamento da República –, o direito adquirido e a irredutibilidade de vencimentos.

Entretanto, inobstante tal afirmação, há que se ressaltar que o Relator se referia a uma situação jurídica que se consolidara há mais de duas décadas “... a revelar a inadequação da incidência da emenda Constitucional nº 41/2003 e, também, da Emenda Constitucional nº 20/1998, no que introduziu o § 11 ao artigo 40 do Diploma Maior”, conforme expressamente consignado em seu voto ao se referir às hipóteses de acumulação do art. 37, XVI da Constituição Federal.

Neste contexto, consoante já afirmei, não é possível adotar uma interpretação literal do enunciado da repercussão geral para aplicá-lo de forma generalizada às situações não abarcadas pelo *decisum*, olvidando-se dos fundamentos adotados e dos estreitos limites que o próprio Supremo Tribunal Federal impôs à sua decisão.

Nesta linha de raciocínio, não se pode afastar a restrição do art. 40, § 11 da Constituição Federal no caso de acumulação de subsídio do prefeito com proventos de aposentadoria ou pensão.

Por essa mesma razão não se pode afastar a expressão do art. 37, XI, “percebidos cumulativamente ou não”, porque, como já anotei, o Ministro Marco Aurélio afastou essa expressão somente na hipótese de acumulação de cargos autorizada pelo art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal.

Logo, aplica-se o teto constitucional ao somatório dos valores decorrente da acumulação de subsídio de prefeito com proventos de aposentadoria ou pensão.

Considerando que a Constituição Federal estabelece, no âmbito municipal, como teto o subsídio do prefeito, a questão agora está em saber qual o limite a ser aplicado no caso da cumulação de subsídio do prefeito com os seus proventos, haja vista que o subsídio do chefe do Poder Executivo seria o próprio limite a ser observado na esfera municipal.

Com fundamento nos princípios da unidade da Constituição e da concordância prática das normas constitucionais³, num juízo de ponderação dos bens constitucionais envolvidos, a solução que me parece a mais adequada, passível de não anular o permissivo constitucional da acumulação, consiste naquela em que o teto a ser observado deverá ser o da regra geral do inciso XI do art. 37, isto é, o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal e não o do próprio prefeito.

Importa reforçar que o teto constitucional deverá incidir sobre a soma dos subsídios com a dos proventos ou pensão. No caso de extrapolação do teto constitucional, devem ser glosados os proventos da aposentadoria ou pensão, solução que preserva a remuneração (subsídio) pelo exercício do cargo público.

O Tribunal de Contas da União, ao tratar do tema quanto ao acúmulo de proventos com remuneração, determinou a glosa sobre os proventos (Acórdão 1.994/2015 – Plenário⁴).

No que tange à terceira e à quarta indagações, isto é, na hipótese de servidor público de outro ente da federação acumular cargo público na administração municipal com fundamento no art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal, aplica-se o enunciado da tese de repercussão geral e se considera

3 Segundo a doutrina de **Ingo Wolfgang Sarlet**: “O princípio da concordância prática, que também dialoga com o princípio da unidade da Constituição, impõe, conforme a doutrina de Gomes Canotilho, ‘a coordenação e combinação de bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros’. Também designado pela doutrina germânica de princípio da harmonização, o princípio da concordância prática implica que bens jurídicos reconhecidos e protegidos constitucionalmente precisam ser ordenados de tal forma que, notadamente, onde existirem colisões, um não se realize às custas de outro, seja pela ponderação apressada de bens, seja pela ponderação de valores em abstrato. O Princípio da unidade da Constituição impõe - de acordo com a conhecida lição de Konrad Hesse - a realização ótima (otimização) de bens e conflito, o que somente é alcançado mediante uma delimitação recíproca, à luz das peculiaridades do caso concreto e por meio da observância dos critérios da proporcionalidade, de modo que as delimitações não devem ir além do necessário para produzir a concordância entre ambos bens jurídicos.” Curso de Direito Constitucional, Sarlet, Ingo Wolfgang; Marinoni, Luiz Guilherme e Mitidiero, Daniel. In: Linhas Mestras da Interpretação Constitucional, pág. 209. São Paulo: RT Editora, 2012.

4 Relator Ministro Benjamin Zymler. TC 030.632/2007-5. Data da Sessão: 12/8/2015 - Ordinária.

cada um dos vínculos formalizados, ficando afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público.

Nesta hipótese, deve-se observar o limite constitucional do respectivo ente pagador de cada remuneração tomada individualmente.

A propósito, nesse mesmo sentido as recentes decisões do Tribunal de Contas da União, proferidas por meio do Acórdão 501/2018 - Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler⁵, e do Acórdão nº 504/2018 – Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer Costa⁶, respectivamente:

9.1.5. nos casos de acumulações previstas no inciso XVI do art. 37 da CF/1988, esteja o servidor em atividade ou inatividade, envolvidas ou não esferas de governo, fontes ou Poderes distintos, o teto remuneratório deverá ser observado em relação à remuneração e/ou proventos percebidos em cada vínculo funcional considerado de forma isolada, e não sobre o somatório dos valores percebidos, cabendo a cada ao órgão responsável pelo pagamento efetuar a glosa devida.

e,

9.1.2. a aplicação do teto remuneratório, nos casos de acumulação de cargos, empregos e funções, na forma do art. 37, inc. XVI, da Constituição Federal, decorrente de esferas, fontes e/ou poderes distintos, deve ser realizada pelos órgãos e/ou entidades as quais o servidor estiver subordinado, sempre considerando os vencimentos/proventos à guisa isolada.

Evidentemente que, na hipótese de o servidor acumular cargos no mesmo ente da federação com fundamento no art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal, da mesma forma incidirá o teto constitucional individualmente sobre cada remuneração assim acumulada.

Quanto à data a partir da qual deve ser aplicada a tese de repercussão geral no âmbito deste Tribunal de Contas, observo que o art. 1.035, § 11 do Código de Processo Civil, estabelece que “A súmula da decisão sobre a repercussão geral constará de ata, que será publicada no diário oficial e valerá como acórdão”.

5 TC 000.776/2012-2. Data da Sessão: 14/3/2018 – Ordinária.

6 TC-001.816/2004-1. Data da Sessão: 14/3/2018 – Ordinária.

Assim, considerando que a Ata nº 14, de julgamento dos Recursos Extraordinários 602.043 e 612.975, foi publicada no Diário da Justiça Eletrônico nº 93, de 5/5/2017, fls. 38/39⁷, sem prejuízo da modulação dos efeitos da decisão que possa eventualmente vir a ser adotada pelo Supremo Tribunal Federal em sede dos embargos de declaração opostos pelo Estado de Mato Grosso e pela União, tenho para mim que a resposta a esta Consulta somente poderá retroagir àquela data.

Entretanto, desse marco temporal podem decorrer duas situações que precisam ser enfrentadas: (i) o servidor público ou o agente político já estava percebendo valores decorrentes da acumulação de cargos públicos ou de mandato eletivo com proventos de aposentadoria ou pensão, na forma preconizada pela resposta a esta Consulta: neste caso, considerando a natureza alimentar dos valores assim percebidos, estes são irrepetíveis e não devem ser restituídos ao erário. Ademais, firmada a tese no sentido da correção dos pagamentos que eventualmente tenham sido realizados, com maior razão há que esse ter por improcedente quaisquer devoluções; e (ii) salvo decisão em sentido contrário pelo Supremo Tribunal Federal em sede dos embargos de declaração, são vedados novos pagamentos referentes a valores anteriores à publicação da Ata de julgamento dos Recursos Extraordinários 602.043 e 612.975.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO para que a Consulta seja respondida nos seguintes termos:

1. Em caso de pensionista ou aposentado por órgão da administração pública municipal ser eleito prefeito, este deve abdicar da remuneração percebida, ou pode acumular as duas remunerações, considerando que o subsídio do prefeito é o próprio teto fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal?

⁷ <http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=12847069&tipo=DJ&descricao=DJE%20N%BA%2093%20-%2005/05/2017>.

É lícita a acumulação do subsídio de prefeito com os proventos de aposentadoria ou pensão.

2. Em caso de possibilidade de acumulação, existiria ainda um teto a ser respeitado? Se sim, qual?

Sim. Ao somatório dos valores percebidos a título de subsídio de prefeito com os proventos de aposentadoria ou pensão, aplica-se a regra geral do inciso XI do art. 37 da Constituição Federal. O teto será o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal. No caso de extrapolação do teto constitucional, devem ser glosados os proventos da aposentadoria ou pensão.

3. Em caso de servidor público de outro ente da federação que acumula outro cargo público nos moldes do art. 37, inciso XVI da Constituição Federal na administração municipal, qual seria o teto a ser respeitado? O teto se aplicaria a cada um dos cargos ou à soma das remunerações?

Aplica-se o enunciado da tese de repercussão geral (Tema 377): considera-se cada um dos vínculos formalizados de forma individualizada, ficando afastada a observância do teto constitucional quanto ao somatório dos ganhos do agente público. Cada uma das remunerações deve observar o respectivo teto da administração federal, estadual ou municipal.

4. Considerando que haja servidor ou agente político enquadrado nas situações acima, com corte de valores recebidos para respeitar o teto municipal, havendo outra interpretação que se permita o recebimento de forma diversa, esta se daria a partir da interpretação ou de forma retroativa?

Os efeitos desta decisão somente poderão retroagir a 5/5/2017, data de publicação da Ata de julgamento dos Recursos Extraordinários nºs 602.043 e 612.975, ressalvados os valores percebidos anteriores àquela data, que possuem natureza alimentar, e por isso, irrepetíveis - vedados novos pagamentos referentes a valores anteriores àquela data.

Com publicação do Acórdão, encaminhem-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para registro.

Realizados os registros pertinentes, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, acordam os membros do TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por maioria absoluta, em:

I. Conhecer a Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, responder nos seguintes termos:

i) Em caso de pensionista ou aposentado por órgão da administração pública municipal ser eleito prefeito, este deve abdicar da remuneração percebida, ou pode acumular as duas remunerações, considerando que o subsídio do prefeito é o próprio teto fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal?

É lícita a acumulação do subsídio de prefeito com os proventos de aposentadoria ou pensão;

ii) Em caso de possibilidade de acumulação, existiria ainda um teto a ser respeitado? Se sim, qual?

Sim. Ao somatório dos valores percebidos a título de subsídio de prefeito com os proventos de aposentadoria ou pensão, aplica-se a regra geral do inciso XI do art. 37 da Constituição Federal. O teto será o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal. No caso de extrapolação do teto constitucional, devem ser glosados os proventos da aposentadoria ou pensão;

iii) Em caso de servidor público de outro ente da federação que acumula outro cargo público nos moldes do art. 37, inciso XVI da Constituição Federal na administração municipal, qual seria o teto a ser respeitado? O teto se aplicaria a cada um dos cargos ou à soma das remunerações?

Aplica-se o enunciado da tese de repercussão geral (Tema 377): considera-se cada um dos vínculos formalizados de forma individualizada, ficando afastada a observância do teto constitucional quanto ao somatório dos ganhos do agente público. Cada uma das remunerações deve observar o respectivo teto da administração federal, estadual ou municipal;

iv) Considerando que haja servidor ou agente político enquadrado nas situações acima, com corte de valores recebidos para respeitar o teto municipal, havendo outra interpretação que se permita o recebimento de forma diversa, esta se daria a partir da interpretação ou de forma retroativa?

Os efeitos desta decisão somente poderão retroagir a 5/5/2017, data de publicação da Ata de julgamento dos Recursos Extraordinários nºs 602.043 e 612.975, ressalvados os valores percebidos anteriores àquela data, que possuem natureza alimentar, e por isso, irrepetíveis - vedados novos pagamentos referentes a valores anteriores àquela data;

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, O encaminhamento à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

III determinar o encerramento do processo, após realizados os registros pertinentes, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno, e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO (voto vencedor).

Votaram divergentemente a resposta proferida pelo relator, o Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencido) e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 13 de março de 2019 – Sessão nº 7.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

ANO ELEITORAL

DESPESAS COM PESSOAL - PROGRESSÃO FUNCIONAL NOMEAÇÃO DE COMISSIONADOS - INEXISTÊNCIA DE ÓBICE LEGAL - VEDAÇÃO À IMPLANTAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO FUNCIONAL NOS 180 DIAS QUE ANTECEDEM O PLEITO - ART. 73, INCISO VIII, DA LEI FEDERAL Nº 9.504/97

PROCESSO Nº : 350634/16
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SAPOPEMA
INTERESSADO : GIMERSON DE JESUS SUBTIL
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1216/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Despesas de pessoal em ano eleitoral. Gratificação para servidores efetivos. Reajustes. Estágio probatório. Adequação de remuneração ao piso nacional. Lei de Responsabilidade Fiscal. a) A implantação de gratificações para servidores públicos nos 180 dias que antecedem o pleito é vedada pela Lei Federal nº 9.504/1997. b) A nomeação de comissionados e a concessão de funções de confiança se encontram na exceção da alínea "a" do inciso v do art. 73 da mesma Lei. c) Progressões funcionais de professores, configuradas pela elevação de nível/classe previamente prevista em Lei, com a devida regulamentação, não são vedadas nesse mesmo período. d) O aumento de salários acima do índice de inflação encontra óbice no art. 73, viii da Lei das eleições, mesmo quando destinado à recomposição da remuneração dos professores para o piso nacional. e) O aumento de despesa com pessoal que não altera o percentual da receita corrente líquida com tais despesas não se insere na vedação do parágrafo único do art. 21 da LRF.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Sapopema, representado pelo seu Prefeito, o Sr. Gimerson de Jesus Subtil.

As questões apresentadas a este Tribunal são as seguintes:

1 - Por se tratar de ano eleitoral, e estarmos a menos de 180 dias do Pleito, existe impedimento para implantar gratificação para

servidores efetivos? Gratificações estas a serem concedidas para servidores de carreira, que ocuparão funções de confiança, como Tesoureiro, Gestor do Portal de Transparência, Secretário de Agricultura, Indústria e Comércio?

2 - Os professores do nosso município têm plano próprio de carreira. Foi estabelecido pelos mesmos, de forma informal, que todo o mês de Abril e Outubro será realizado o enquadramento (elevação de nível/classe), conforme as documentações apresentadas. Por este ano ser eleitoral, existe algum impedimento na realização destes enquadramentos, pelo fato dos mesmos serem realizados antes de 180 dias do pleito eleitoral? Caso haja algum impedimento, se aplica também àqueles professores que encerraram o estágio probatório neste período e terão a sua primeira elevação de classe?

3 - No mês de Fevereiro o município concedeu a todos os servidores públicos o reajuste anual, conforme índice de inflação apurado no período. Ocorre que após a aprovação e implantação do mesmo, observou-se que para a categoria do Magistério/Professores o índice aplicado ficou 0,08% abaixo do Piso Nacional da Categoria, no entanto, isto só foi visto e aprovado pelo Legislativo após a data de 05 de Abril. Assim sendo, por ser um ano eleitoral, e a publicação da Lei ser posterior a 180 dias do Pleito Eleitoral, é possível conceder este reajuste, já que se trata da adequação ao Piso Nacional?

Uma vez que a consulta apresentada não foi instruída com o Parecer Jurídico, o que é exigência prevista no art. 311, inciso IV, do Regimento Interno, pelo Despacho nº 1088/16 (peça 5), foi concedido prazo para emenda do requerimento inicial.

À peça 11 foi apresentado novo requerimento acompanhado do respectivo parecer assinado pelo Procurador Hamilton Pereira Zanella, OAB/PR 44.863.

Atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 311 do Regimento Interno, foi a consulta recebida, conforme Despacho nº 1236/16 (peça 12).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, à peça 14, constatou a existência de processos de Consulta já julgados por este Tribunal que tratam de aspectos referentes à majoração de gastos de pessoal em ano eleitoral. Nesse sentido, cita os seguintes Acórdãos do Tribunal Pleno nº 42/08, 827/07, 1024/15, 291/11, 938/12, 204/07, 845/08 e Resolução nº 415/2001.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, pelo Parecer nº 2038/18 (peça 21), responde os quesitos nos seguintes termos:

- A) Implantar gratificações para servidores públicos nos 180 dias que antecedem o pleito é vedado pela Lei das Eleições;
- B) A nomeação de comissionados e funções de confiança se encontram na exceção da alínea “a” do inciso V do art. 73 da mesma lei, podendo ocorrer.
- C) Progressões funcionais dos professores, configurado pela elevação de nível/classe prevista em lei, com a devida regulamentação não é vedado. Todavia, se tais progressões não são previstas em lei, poder-se-ia configurar em uma majoração de remuneração em período vedado pela Lei das Eleições.
É de se salientar, que se não há previsão legal para tais progressões elas não podem ocorrer. De outro lado, se há previsão legal, as progressões advêm de lei e não de ato do Poder Executivo, não sendo alcançadas pela vedação legal.
- D) O aumento de salários acima do índice de inflação encontra óbice no art. 73, VIII da Lei das Eleições, devendo a recomposição para o piso nacional ocorrer em período posterior;
- E) O aumento de despesa com pessoal que não altera o percentual da receita corrente líquida com tais despesas não se insere na vedação do parágrafo único do art. 21 da LRF.

O Ministério Público de Contas, pelo Parecer nº 09/19 (peça 22), pleiteia a revisão do juízo de admissibilidade, afirma que as questões formuladas tratam de dificuldades atualmente vivenciadas no Município de Sapopema, o que configura dúvida sobre caso concreto e encontra óbice à sua admissibilidade, conforme art. 311, inciso V, do Regimento Interno.

No mérito, corrobora as respostas propostas pela Coordenadoria de Gestão Municipal.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

2.1 ADMISSIBILIDADE

O Ministério Público de Contas entende que se impõe a negativa de admissibilidade da consulta, uma vez que, à época de sua apresentação, o Município de Sapopema passava por circunstâncias semelhantes, ou seja, dúvidas quanto à realização de gastos de pessoal em ano eleitoral, o que, em seu entendimento, encontra óbice à admissibilidade nos termos do art. 311, inciso V, do Regimento Interno:

Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

[...]

V - ser formulada em tese.

Todavia, apesar de a Consulta ter sido formulada em período de vedação eleitoral, justamente a que se referem as questões propostas, elas permitem uma resposta em tese, não se dirigindo a situações concretas ou particulares, mas, a uma generalidade de situações descritas de forma abstrata.

Além disso, não seria razoável exigir que o consulente aguardasse o término do pleito eleitoral para propor suas questões, haja vista que é da essência do interesse da consulta que a dúvida, descrita de forma abstrata, refira-se a uma situação específica, vivenciada pelo gestor no momento de sua propositura.

Portanto, entendo que a resposta à presente consulta será apresentada em tese, o que permite a manutenção da admissibilidade, conforme Despacho nº 1236/2016 (peça 12).

2.2 MÉRITO

2.2.1 Passo à análise das questões formuladas

Inicialmente, destaco que parte dos questionamentos apresentados são respondidos por decisões anteriores deste Tribunal, conforme evidenciou a Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca em sua Informação 57/2016 (peça 14), o que será privilegiado no presente feito.

1 - Por se tratar de ano eleitoral, e estarmos a menos de 180 dias do Pleito, existe impedimento para implantar gratificação para servidores efetivos? Gratificações estas a serem concedidas para servidores de carreira, que ocuparão funções de confiança, como Tesoureiro, Gestor do Portal de Transparência, Secretário de Agricultura, Indústria e Comércio?

Inicialmente, entendo necessário tratar do prazo de 180 dias constante da questão, na verdade ele é aferido do art. 73, inciso VIII, da Lei Federal nº 9.504/97:

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

[...]

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, **a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.**

Art. 7º As normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta Lei.

[...]

§ 1º Em caso de omissão do estatuto, caberá ao órgão de direção nacional do partido estabelecer as normas a que se refere este artigo, publicando-as no Diário Oficial da União **até cento e oitenta dias antes das eleições.**

(Grifei)

Portanto, as condutas ora analisadas encontram impedimento no prazo de 6 meses anteriores às eleições.

Conforme respondido pela Coordenadoria de Gestão Municipal, em seu Parecer nº 2038/18 (peça 21), *"a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança"* é uma das exceções previstas no art. 73, inciso V, alínea a, da Lei Federal nº 9.504/97.

Assim, havendo previsão legal dos cargos, funções e gratificações, pode ocorrer a nomeação e designação durante o período eleitoral, para cargos em comissão e funções de confiança, com fundamento no art. 73, inciso V, alínea a, da Lei Federal nº 9.504/97.

Na verdade, a medida encontra fundamento no fato de que os cargos diretamente ligados ao gestor, em geral, tratam de funções de confiança e sua ocupação, em razão desse critério, submetem-se a regime de natureza precária, ou seja, sem a estabilidade própria dos servidores efetivos. Impedir referidas nomeações e exonerações, no período eleitoral, seria engessar a atuação

administrativa durante o período, mesmo diante da premente necessidade de designação de novos servidores para cargos de direção e chefia, em prejuízo do interesse público.

Contudo, no que se refere ao aspecto remuneratório, durante o período eleitoral, é imprescindível a prévia existência de normativo que trate da concessão de gratificações para esses cargos a fim de se garantir a isenção do gestor na concessão dos referidos cargos e das respectivas vantagens.

Conforme ressalta a Coordenadoria de Gestão Municipal em seu Parecer nº 2038/18 (peça 21), a Lei Federal nº 9.504/97, além de visar regular o processo eleitoral, procura assegurar um pleito isento da influência do poder econômico e político.

Assim, nos moldes propostos pela 1ª questão, a implantação de gratificações a 180 dias das eleições representa potencial influência do poder político sobre as eleições.

Nesse sentido, segue entendimento do TSE que trata da necessária previsibilidade orçamentária das gratificações, bem como de justificativas para sua concessão em período próximo às eleições:

(TSE - AI: 5368620126160082 Jundiáí Do Sul/PR 164412013, Relator: Min. Henrique Neves Da Silva, Data de Julgamento: 30/10/2013, Data de Publicação: AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 536-86.2012.6.16.0082 - CLASSE 6 - JUNDIAÍ DO SUL - PARANÁ. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. Agravante: Jair Sanches do Nascimento. Advogados: Fernando Vernalha Guimarães e Outros. Agravado: Ministério Público Eleitoral. DECISÃO Jair Sanches do Nascimento, candidato eleito ao cargo de prefeito do Município de Jundiáí do Sul/PR nas eleições de 2012, interpôs agravo de instrumento (fls. 789-801) contra a decisão denegatória do recurso especial manejado contra o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná que deu provimento parcial a recurso, tão somente para afastar a prática de conduta vedada e a multa aplicada em razão de tal ilícito, mantendo, contudo, a condenação por abuso do poder político, a cassação do seu registro de candidatura e, por consequência, do registro da candidata a vice-prefeito pela mesma chapa, Izabela Arana Rodrigues Alves, bem como a declaração de inelegibilidade de ambos para as eleições que se realizarem nos oito anos subsequentes ao pleito de 2012.

[...]

Dessa fonia, a concessão das gratificações, para elevada quantidade de servidores, tem evidente intuito eleitoral, restando configurado abuso de poder político, tendo em vista que a conduta praticada pelo recorrente, qual seja, a de favorecer grande percentual de servidores, com o aumento de suas gratificações em ano eleitoral. Por isso, o fato em discussão se adapta perfeitamente a hipótese de abuso de poder político, com gravidade, na medida em que conceder gratificações - antes não pré-estabelecidas, sem orçamento, previsão ou justificativa - a quase; um quarto dos servidores públicos na véspera do período eleitoral não me parece irrelevante, ainda mais em município de pequeno porte. Não se cuida de um ou outro servidor, mas de grande quantidade no período que antecede a propaganda política. No caso, vários servidores receberam aumento em suas gratificações, algumas de 90% de aumento chegando a 100%, como por exemplo a gratificação do tratorista Valdir Garrido, recebida em abril (f. 98). [...]

Verifico, assim, que o Tribunal de origem consignou a gravidade da conduta, afirmando que foram concedidas gratificações no ano eleitoral, algumas de 90% a 100% de aumento, a quase um quarto dos servidores públicos municipais, com evidente intuito eleitoral. Destacou, ainda, que não havia previsão em orçamento para a concessão de tais gratificações e que não há provas nos autos acerca da necessidade dos aumentos nem foram fornecidas justificativas para tal conduta. Ressaltou, também, que a eleição foi vencida por pouco mais de trinta votos de diferença. A conclusão acerca de tais circunstâncias não pode ser alterada sem o reexame das provas constantes dos autos, providência inviável em sede de recurso de natureza extraordinária, conforme reiteradamente decidido com apoio nas Súmulas 7 do STJ e 279 do STF. Assim, a partir dos fatos descritos no acórdão recorrido, verifica-se que houve desvio de finalidade na conduta, que comprometeu a legitimidade e a normalidade das eleições e tem gravidade suficiente para ensejar a procedência da ação de investigação judicial eleitoral com fundamento na prática de abuso do poder político. A respeito da questão, este Tribunal já afirmou que “o abuso de poder político, para fins eleitorais, configura-se no momento em que a normalidade e a legitimidade das eleições são comprometidas por condutas de agentes públicos que, valendo-se de sua condição funcional, beneficiam candidaturas, em manifesto desvio de finalidade” (RCED nº 661, rel. Min. Aldir Passarinho Junior, DJE de 16.2.2011). Por essas razões e nos termos do art. 36, § 6º, do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral, nego seguimento ao agravo interposto por Jair Sanches do Nascimento. Publique-se. Intime-se. Brasília, 30 de outubro de 2013. Ministro Henrique Neves da Silva Relator)

Portanto, em relação à 1ª questão apresentada, entendo que se impõem as respostas apresentadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal, em seu Parecer 2038/18 (peça 21):

A) Implantar gratificações para servidores públicos nos 180 dias que antecedem o pleito é vedado pela Lei das Eleições;

B) A nomeação de comissionados e funções de confiança se encontram na exceção da alínea “a” do inciso V do art. 73 da mesma lei, podendo ocorrer.

2 - Os professores do nosso município têm plano próprio de carreira. Foi estabelecido pelos mesmos, de forma informal, que todo o mês de Abril e Outubro será realizado o enquadramento (elevação de nível/classe), conforme as documentações apresentadas. Por este ano ser eleitoral, existe algum impedimento na realização destes enquadramentos, pelo fato dos mesmos serem realizados antes de 180 dias do pleito eleitoral? Caso haja algum impedimento, se aplica também àqueles professores que encerraram o estágio probatório neste período e terão a sua primeira elevação de classe?

Nesse caso, a consulta é respondida pela Resolução nº 415/01 do Tribunal Pleno, a qual invocou como fundamento o Parecer nº 6009/00 da, à época, Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, conforme segue:

Questiona o Consulente acerca da concessão de promoções previstas na legislação municipal - progressão e ascensão - que resultariam em aumento de despesa de pessoal, face as vedações contidas na legislação eleitoral e na Lei Complementar nº 101.

A legislação municipal prevê prazos, requisitos e formas para a concessão da progressão e da ascensão, sendo portanto as mesmas dependentes do cumprimento destes requisitos para serem conferidas aos servidores.

O artigo 73 da Lei Eleitoral proíbe nos três meses anteriores às eleições “... suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional ...”.

Ao nosso ver quando a citada lei fala em “readaptar vantagens”, não está se referindo à concessão de promoções previstas em lei, uma vez que a intenção da legislação está em coibir atos voluntários que visem auferir vantagens no pleito eleitoral, que certamente não é o caso em tela.

O parágrafo único do artigo 21 da Lei Complementar nº 101, assim dispõe:

Art. 21 ...

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art.20.”

Na mesma linha da interpretação anterior, entendemos que o dispositivo legal acima transcrito não veda a concessão de promoções previstas em lei, que obedecem aos requisitos anteriormente detalhados na mesma, uma vez que tais atos vem a ser automáticos e não dependem da vontade do administrador.

No mesmo sentido foi o Acórdão nº 845/2008 do Tribunal Pleno em resposta à Consulta formulada pelo Município de Sarandi (consulta sem força normativa):

...as promoções e adicionais previstos de **implementação automática na legislação municipal** efetuadas nos 180 dias finais do mandato do Prefeito, que resultem em aumento de despesa, possam ser efetuadas, por revestirem-se de legalidade e não afrontarem dispositivos legais pertinentes à matéria.
(Grifei)

Portanto, este Tribunal, em Consultas pretéritas já se manifestou pela possibilidade de concessão de promoção, mesmo durante o período de 180 dias anteriores ao pleito eleitoral, desde que legalmente previstas e de implementação automática, ou seja, sem a discricionariedade do gestor.

Diversamente, se não houver lei específica que preveja as progressões de modo automático, com a eleição de data-base, resta configurada a vedação da Lei Federal nº 9.504/97, visto que sua concessão passaria a depender a discricionariedade do gestor, o que contraria a *ratio legis* da Lei Eleitoral, uma vez que a decisão sobre tal concessão confere ao gestor público o poder de influir politicamente sobre as eleições, em prejuízo da isonomia do certame.

Em relação ao estágio probatório, igualmente já foi respondida consulta sobre a matéria, no caso, apresentada pela Câmara Municipal de Enéas Marques, conforme Acórdão nº 458/09 do Tribunal Pleno:

- I - é possível a promoção funcional de servidores municipais durante o período de estágio probatório, desde que prevista em lei específica, sendo desaconselhada a progressão por mérito;
- II - a lei que regulamenta a progressão funcional pode prever expressamente a retroatividade de seus efeitos, desde que não venha a ferir o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Dessa forma, conforme entendimento já explicitado, as promoções funcionais devem estar previstas em lei anterior aos 180 dias do pleito eleitoral, sem depender a sua concessão da discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, a fim de que não haja ofensa à isonomia dos candidatos no certame eleitoral.

Assim, com base na jurisprudência deste Tribunal, entendo que deve prevalecer o entendimento da Coordenadoria de Gestão Municipal, conforme Parecer nº 2038/18 (peça 21):

C) Progressões funcionais dos professores, configurado pela elevação de nível/classe prevista em lei, com a devida regulamentação não é vedado. Todavia, se tais progressões não são previstas em lei, poder-se-ia configurar em uma majoração de remuneração em período vedado pela Lei das Eleições. É de se salientar, que se não há previsão legal para tais progressões elas não podem ocorrer. De outro lado, se há previsão legal, as progressões advêm de lei e não de ato do Poder Executivo, não sendo alcançadas pela vedação legal.

3 - No mês de Fevereiro o município concedeu a todos os servidores públicos o reajuste anual, conforme índice de inflação apurado no período. Ocorre que após a aprovação e implantação do mesmo, observou-se que para a categoria do Magistério/Professores o índice aplicado ficou 0,08% abaixo do Piso Nacional da Categoria, no entanto, isto só foi visto e aprovado pelo Legislativo após a data de 05 de Abril. Assim sendo, por ser um ano eleitoral, e a publicação da Lei ser posterior a 180 dias do Pleito Eleitoral, é possível conceder este reajuste, já que se trata da adequação ao Piso Nacional?

A presente questão é respondida pela Uniformização de Jurisprudência nº 7, veiculada pelo Acórdão nº 827/07 do Tribunal Pleno:

Ementa: Uniformização de Jurisprudência. Reajuste salarial em ano eleitoral - vedação prevista no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97. Orientações conflitantes do Tribunal Superior Eleitoral - TSE no exercício de 2004, em consultas e na fixação do Calendário Eleitoral - vedação a ser considerada a partir de 1º de julho de 2004, para este exercício. Início da vedação a partir dos 180 dias anteriores ao pleito para os exercícios vindouros, conforme Resolução nº 22.252, de 20/06/2006, do TSE. Harmonização da vedação da lei eleitoral com a revisão salarial geral prevista no art. 37, X, da Constituição Federal - possibilidade de satisfação desta previsão constitucional no período de vedação, desde que observadas as seguintes condições: revisão segundo um índice de aferição oficial da inflação, aplicado indistintamente a todos os servidores, na data base fixada, abrangendo os doze meses precedentes, com efeitos financeiros imediatos.

Portanto, verifica-se que a condição para a concessão de reajuste durante o período vedado pela Lei Eleitoral seria a revisão segundo o índice oficial de inflação.

No mesmo sentido é o Acórdão nº 1024/2015 do Tribunal Pleno (consulta com força normativa):

Como dito pela unidade técnica nenhum projeto de lei que conceda aumento aos servidores públicos, a não ser a mera recomposição da perda do poder aquisitivo em razão da inflação, no período que a lei determina, pois a Lei das eleições procura justamente impedir que se utilize a concessão de reajustes aos Servidores com fins eleitoreiros, conforme disposição expressa no artigo 73, inciso VIII da Lei 9.504/97.

No caso, a questão formulada informa sobre circunstância em que, após a regular aplicação do índice oficial de inflação, constata-se que a remuneração se apresenta em valor inferior ao Piso Nacional da categoria.

Assim, conforme Parecer da Coordenadoria de Gestão Municipal, o reajuste acima do índice oficial de inflação passaria a configurar a readaptação de vantagens, o que é vedado pelo art. 73, inciso V da Lei Federal nº 9.504/1997.

Importante destacar que, com a presente resposta, não se está afastando, em hipótese alguma, a obrigatoriedade de o Município obedecer ao piso salarial do magistério, durante todo o período da gestão, conforme sublinhado em sessão pelo douto Procurador do Ministério Público de Contas, Dr. Gabriel Guy Léger, nem, muito menos, autorizando-se o descumprimento desta imposição legal.

Apenas registra-se que, no choque entre a norma que determina essa equiparação com aquela que proíbe a concessão de aumentos reais em período de vedação eleitoral, de natureza transitória e com uma finalidade especial, deve prevalecer essa última, a fim de que se evite o uso indevido desse poder discricionário pelo Chefe do Poder Executivo, durante as eleições, com o intuito de obter vantagem indevida.

Portanto, corroboro a resposta proposta pela Coordenadoria de Gestão Municipal à peça 21, nos seguintes termos:

D) O aumento de salários acima do índice de inflação encontra óbice no art. 73, VIII, da Lei das Eleições, mesmo quando destinado à recomposição da remuneração dos professores para o piso nacional.

2.3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Em que pese não haver sido apresentado questionamento quanto aos limites da Lei Complementar nº 101/2000, é oportuna a manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal ao tratar da vedação constante do art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar Federal nº 101/2000:

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Tal como abordado no referido Parecer, há duas interpretações sobre o dispositivo legal: uma que entende que o impedimento se dá sobre o valor nominal das despesas com pessoal, ou seja, qualquer aumento estaria vedado; a outra se atém ao percentual das despesas de pessoal em relação à receita corrente líquida, ou seja, é possível eventual aumento nominal de determinadas despesas com a redução de outras, a fim de fazer com que o referido percentual se mantenha.

A fim de que se observe a Lei de Responsabilidade Fiscal, sem engessar a gestão pública municipal, afigura-se razoável o controle desse impedimento em face do percentual sobre a receita corrente líquida. De fato, é o que melhor atende ao art. 19, *caput*, da Lei Complementar n° 101/2000:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, **não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida**, a seguir discriminados:
(Grifei)

Nesse sentido é o Parecer da Coordenadoria de Gestão Municipal, o qual se acompanha, nos seguintes termos:

Dessa forma, percebe-se que o aumento nominal de despesa com pessoal que, contudo, não altere o percentual de tais despesas, não atinge o objetivo que a LRF visa evitar com a vedação do parágrafo único do art. 21. É dizer, o aumento de despesa com pessoal que não altera o percentual da receita corrente líquida com tais despesas não se insere na vedação da norma ora analisada, na medida em que não compromete o orçamento da gestão sucessiva.

Portanto, em face do exposto, VOTO no sentido de o Tribunal Pleno conheça da consulta ora analisada e, no mérito, responda conforme Parecer n° 2038/18 da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 21):

- a) A implantação de gratificações para servidores públicos nos 180 dias que antecedem o pleito é vedado pela Lei Federal n° 9.504/1997.

- b) A nomeação de comissionados e a concessão de funções de confiança se encontram na exceção da alínea “a” do inciso V do art. 73 da mesma lei.
- c) Progressões funcionais de professores, configuradas pela elevação de nível/classe previamente prevista em lei, com a devida regulamentação, não são vedadas nesse mesmo período.
- d) O aumento de salários acima do índice de inflação encontra óbice no art. 73, VIII, da Lei das Eleições, mesmo quando destinado à recomposição da remuneração dos professores para o piso nacional.
- e) O aumento de despesa com pessoal que não altera o percentual da receita corrente líquida com tais despesas não se insere na vedação do parágrafo único do art. 21 da LRF.

3 DA DECISÃO

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

- I. Conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, responder conforme Parecer nº 2038/18 da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 21):
 - i) A implantação de gratificações para servidores públicos nos 180 dias que antecedem o pleito é vedado pela Lei Federal nº 9.504/1997;
 - ii) a nomeação de comissionados e a concessão de funções de confiança se encontram na exceção da alínea “a” do inciso V do art. 73 da mesma lei;
 - iii) progressões funcionais de professores, configuradas pela elevação de nível/classe previamente prevista em lei, com a devida regulamentação, não são vedadas nesse mesmo período;

- iv) o aumento de salários acima do índice de inflação encontra óbice no art. 73, VIII, da Lei das Eleições, mesmo quando destinado à recomposição da remuneração dos professores para o piso nacional;
- v) o aumento de despesa com pessoal que não altera o percentual da receita corrente líquida com tais despesas não se insere na vedação do parágrafo único do art. 21 da LRF;

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento à Escola de Gestão Pública – Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

III. determinar o encerramento do Processo junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor) e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO. O Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (voto vencido) divergiu parcialmente do relator, entendendo possível a adequação da remuneração dos Professores ao Piso Nacional da Categoria mesmo no período de 180 dias que antecedem o pleito eleitoral (questão nº 3). O Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA votou pelo não conhecimento da Consulta.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 8 de maio de 2019 - Sessão nº 14.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

APOSENTADORIA

SERVIDOR OCUPANTE DE SUCESSIVOS CARGOS PÚBLICOS REQUISITOS PARA INATIVAÇÃO - CONSIDERADA A DATA DE POSSE MAIS REMOTA ENTRE PERÍODOS ININTERRUPTOS

PROCESSO Nº : 154662/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES
PÚBLICOS DE NOVO ITACOLOMI
INTERESSADO : JOSE VIEIRA DA MOTA
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1299/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta formulada em tese. Conhecimento. Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Novo Itacolomi. Sucessão de cargos públicos por servidores públicos efetivos. Definição da data de ingresso no serviço público nos termos consubstanciados no art. 70, da Orientação Normativa SPS/MPS nº 02/2009.

1 DO RELATÓRIO

Encerram os presentes autos consulta formulada pelo Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Novo Itacolomi, acerca de regras de aposentadoria no serviço público previstas na Constituição Federal de 1988, em especial no que diz respeito ao requisito “data de ingresso no serviço público” exigidos pelo art. 3º da EC nº 47/2005 e art. 6º da EC nº 41/2003, requerendo o seguinte:

Diante das regras de direito apresentadas acima, solicitamos deste Tribunal de Contas, parecer sobre os casos de servidores que ingressaram no serviço público antes das datas exigidas pelas regras, até 16/12/1988 para a regra 1 acima, e 31/12/2003 para a regra 2 acima, mas que por motivo de rotatividade de emprego, saíram de um cargo público e ingressaram em outro cargo público após as datas limites estabelecidas acima. Diante destes fatos a dúvida que nos paira é se o tempo vacante (de dias ou meses) existente entre a saída de cargo público anterior e o ingresso no cargo público atual, irá influenciar no direito de percepção da aposentadoria por estas regras (com paridade e última remuneração do cargo efetivo), mesmo que cumpridos todos os demais requisitos para as regras.

Preenchidos os requisitos de admissibilidade, a presente consulta foi admitida à peça 06 (Despacho 642/18) e encaminhada à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca – DJB para que esta unidade informe sobre a existência de prejudgado ou decisões sobre o tema consultado.

Manifestando-se sobre a jurisprudência desta Corte, a referida unidade (Informação 30/18, peça 06) informa a inexistência de decisões nesta Corte sobre o tema. Contudo, visando contribuir para o estudo da Consulta, arrolou alguns feitos que tramitaram nesta Corte.

Assim, nos termos do art. 314 do Regimento Interno, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para as devidas manifestações.

A Coordenadoria de Gestão Municipal respondeu aos quesitos formulados da seguinte forma:

1. Tempo de serviço público não se confunde com tempo de carreira e tempo de cargo efetivo em que o servidor público se aposenta;
2. A manutenção ou não da condição de segurado em RPPS, não guarda qualquer relação com o preenchimento dos requisitos constitucionais para a regra de aposentadoria eleita;
3. Para fazer jus a aposentar-se pelo art. 6º da EC 41, além de comprovar 35/30 anos de contribuição e vinte anos de efetivo exercício no serviço público, o servidor deve comprovar dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se aposenta;
4. Para fazer jus a aposentar-se pelo art. 3º da EC 47, além de comprovar 35/30 anos de contribuição e vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, o servidor deve comprovar quinze anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se aposenta;
5. O tempo prestado em cargos diversos da carreira e cargo efetivo em que o servidor se aposenta deve ser computado como tempo de serviço público, mas não pode o ser como tempo de carreira e cargo efetivo em que o servidor se inativa.

O Ministério Público de Contas, por meio da Procuradoria-Geral (Parecer 722/18, peça 14), sustentou que a Consulta possa ser respondida com base no art. 70, da Orientação Normativa SPS/MPS nº 02/2009. Realça que os arts. 68 e 69 da referida ON tratam, respectivamente, da aposentadoria com base nas normas do art. 6º da EC nº 41/2003 e do art. 3º da EC nº 47/2005. Pondera

que apenas na data da posse (e não da nomeação) que se aperfeiçoa a investidura no cargo público e aduz que, tendo em vista que a regra faz referência à ocupação de cargos sucessivos “sem interrupção”, deve-se compreender, contrário sensu, que eventual solução de continuidade na sucessão de cargos públicos ocupados pelo servidor inviabilizará o aproveitamento do período anterior como tempo de serviço público.

Sustenta a aplicabilidade da aludida Orientação Normativa, a qual foi editada com fulcro no art. 9º, II, da Lei nº 9.717/99, sendo, portanto, de observância e aplicação cogente no âmbito dos regimes próprios de previdência social, em todos os âmbitos federativos.

Assevera que condição de segurado do servidor, uma vez que a contribuição previdenciária tem periodicidade mensal, não autoriza seja superada a interrupção de vínculos. Alega que na hipótese de transcurso de mais de um dia útil entre a vacância em cargo público anterior e posse em cargo subsequente, estará configurada a descontinuidade no tempo de serviço público, de sorte que o período anterior deverá ser desprezado na aferição dos requisitos das EC nº 41/2003 e n 47/2005.

Aduz que a parecerista local se equivocou ao aproximar os conceitos de tempo de serviço e tempo de contribuição, de modo que a ausência de vínculo laboral com a Administração Pública, mesmo que por período inferior a 30 dias, impede seja referido lapso considerado como tempo de serviço.

Ao final, concluiu pelo conhecimento da consulta e no mérito para que a resposta se dê do seguinte modo:

nos termos do art. 70 da Orientação Normativa SPS/MPS nº 02/2009, para fixação da data de ingresso no serviço público, com vistas a aferir o preenchimento dos requisitos à inativação previstos nos art. 6º da Emenda nº 41/2003 e 3º da Emenda nº 47/2005, tendo o servidor ocupado sucessivos cargos públicos, deve ser considerada a data de posse mais remota dentre os períodos ininterruptos; havendo solução de continuidade entre a vacância no cargo anterior e a posse no subsequente, o período anterior não aproveitará à contagem do tempo de serviço público.

O então relator do feito, Conselheiro Nestor Baptista, devolveu os autos à análise da Coordenadoria de Gestão Municipal para manifestação quanto à possível omissão na análise dos quesitos objetivos da Consulta (Despacho 1574/18, peça 14).

A unidade técnica então reconheceu que o requisito da data de ingresso não foi enfrentado no Parecer anterior e frisou que a matéria em debate está sendo discutida no Prejulgado nº 593585/18.

Ao discorrer a respeito da consulta, afirma que a expressão “serviço público” contida no caput do art. 6º da EC 41 e art. 3º da EC 47 aplica-se somente aos servidores que, quando de suas respectivas promulgações, já eram titulares de cargo efetivo.

No que tange à solução de continuidade, dentre os requisitos exigidos pelas normas transitórias, não se inclui a prestação de serviço público de maneira ininterrupta. Alega que, caso fosse essa a intenção do constituinte, haveria menção expressa. Trouxe exemplo de tal linha de entendimento.

Sustenta que o a Orientação Normativa nº 02/2009 em seu art. 70 introduziu requisito inexistente na Constituição Federal, ao exigir a ausência de interrupção do serviço público.

Afirma que quisesse o constituinte impedir a solução de continuidade no serviço público após a data de ingresso exigida, teria incluído requisito específico de impossibilidade de solução de continuidade ou de data de ingresso na carreira. Em não o fazendo, admitiu a solução de continuidade para fins de preenchimento do requisito de data de ingresso.

Colacionou julgados que reconheceram a tese de que ato infralegal não pode restringir direitos decorrentes de lei e muito menos da Constituição Federal, como postulado dos princípios da supremacia da Constituição Federal e à hierarquia das normas.

Ao final, concluiu: a data de ingresso no serviço público se determina pelo primeiro cargo público ocupado pelo servidor, ainda que tenha havido solução de continuidade, conforme os comandos constitucionais insertos nos art. 6º da EC 41 e art. 3º da EC 47, devendo a ON 2/09 ser afastada, nesta parte, em razão de sua violação ao princípio da supremacia da Constituição Federal e da hierarquia das normas jurídicas, posto ter criado restrição de direito por ato infralegal, inexistente na norma constitucional regulamentada. (Parecer 2052/18, peça 16).

Por sua vez, a Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas reviu seu posicionamento quanto ao aproveitamento do tempo de serviço sempre que houver sucessão de cargos, mas voltou a defender o referencial hermenêutico disposto no art. 70 da Orientação Normativa SPS/MPS nº 02/2009 que apregoa que, para fins de estabelecimento da data de ingresso no serviço público, deve ser considerada a data da investidura mais remota dentre as ininterruptas.

Reforça o entendimento de que na data da edição das emendas constitucionais 41 e 47, o servidor necessariamente ocupasse cargo efetivo, nos termos dispostos pela unidade técnica. Contudo, apregoa que, diante da inexistência de direito adquirido a regime jurídico, os ocupantes de cargos efetivos à época da edição das emendas que romperem vínculo com a administração pública e posteriormente voltem a ocupar cargo efetivo, não possam se aposentar com fulcro em tais normas.

Afirmou que não basta que o servidor ocupasse cargo efetivo quando da edição das regras transitórias, mas também que permaneça, até o momento de sua efetiva aposentadoria, vinculado funcionalmente à Administração para que lhe seja facultado optar por tais normas. Caso haja solução de continuidade na sucessão de vínculos efetivos, mesmo que de alguns dias, o suposto “prejuízo” que teria dado azo à edição das normas de transição não mais teria sido causado pela Administração, mas pelo próprio servidor, que se desligou de seu cargo.

Sustenta que o art. 70 da ON nº 02/09 se traduz em regra interpretativa a qual detalhou, no exercício da competência legalmente deferida à União, o conceito indeterminado constante no art. 6º da EC 41/2003 e art. 3º da EC 47/2005, consubstanciado na “data de ingresso no serviço público”.

Combateu o entendimento da unidade técnica afirmando:

[...] cumpre salientar que o parâmetro restritivo, como não podia deixar de ser, deflui da própria eficácia temporal das normas previdenciárias, que observam o brocardo *tempus regit actum*. Nessa medida, se, como a própria analista observou, as regras de transição tencionam sustentar a legítima expectativa de servidores em atividade que foram surpreendidos com a alteração das regras de inativação, nada há de equivocado no regulamento ao explicitar que a modificação da situação funcional do interessado o sujeitará ao novo regramento (e não mais assegurará o excepcional regime anterior).

Ainda, reforçou a revisão do posicionamento quanto ao aproveitamento do tempo de serviço público, o qual não se confunde e não sofre interferência do requisito “ingresso no serviço público”.

Ao final, retifica parcialmente a conclusão do Parecer nº 722/18, de modo a manifestar-se pela seguinte resposta à consulta: nos termos do art. 70 da Orientação Normativa SPS/MPS nº 02/2009, para fixação da data de ingresso no serviço público, com vistas a aferir o preenchimento dos requisitos à inativação previstos nos art. 6º da Emenda nº 41/2003 e 3º da Emenda nº 47/2005, tendo o servidor ocupado sucessivos cargos públicos, deve ser considerada a data de posse mais remota dentre os períodos ininterruptos.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, observo que se encontram presentes os requisitos para conhecimento da presente Consulta, pois o consulente é autoridade legítima para propor o procedimento, nos termos do art. 312 II, do Regimento Interno deste Tribunal.

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

Destarte, satisfeitas as exigências arroladas no art. 311 do Regimento Interno, conheço da presente consulta.

Quanto ao mérito, entendo que, em que pese a correlação da matéria aqui tratada com o objeto do Prejulgado nº 593585/18 em trâmite neste Tribunal, os objetos são distintos, estando a presente consulta adstrita à definição da data de ingresso no serviço público para fins de aposentadoria nos moldes previstos no art. 6º da Emenda Constitucional da Emenda 41/2003 e art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005.

Como é cediço, ambas as emendas constitucionais foram editadas visando assegurar direitos previdenciários dos ocupantes de cargos públicos efetivos nas datas-limites nelas estabelecidas.

Assim dispõem os textos das EC 41/03 e EC 47/05, respectivamente:

Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, **que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais**, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria. - Realcei.

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

I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

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

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

Assim, a partir de tais marcos temporais, inaugurou-se um novo regime jurídico previdenciário estatuído no art. 40 da Constituição Federal e que, em síntese, colocou fim à paridade e prevê o cálculo dos proventos com base na média salarial do servidor, regime este que, em vias de ser alterado conforme a PEC 6/2019 em trâmite na Câmara dos Deputados, possivelmente passará a ser prerrogativa apenas dos atuais detentores de cargos públicos efetivos, mas que não estão sujeitos às normas mais favoráveis dos regimes anteriores.

A consulta do Instituto de Previdência, diz respeito à data do ingresso no serviço público dos servidores que ocuparam cargos sucessivos, ou seja, aqueles que nas datas-limites estatuídas no art. 6º da EC 41/2003 e no art. 3º da EC nº 47/2005 ocupavam cargos públicos efetivos, mas posteriormente a essas datas interromperam o vínculo com o Administração Pública, vindo na sequência a ocupar outro cargo público efetivo.

Acerca do assunto, consoante relatado, os autos revelaram a existência de posições bem distintas:

A primeira flexibiliza o entendimento acerca do ingresso do servidor ao pressuposto de que o texto normativo não menciona tal requisito. Assim, entende que inexistindo no texto constitucional qualquer restrição quanto à interrupção no serviço público, não poderia ato normativo inferior exigir que o vínculo ocorresse de modo contínuo.

Já a segunda posição defende a relevância da interrupção para fins previdenciários e sustenta a prevalência das disposições do art. 70 da Orientação Normativa MPS/SPC nº 02/09, que assim apregoa:

Art. 70. Na fixação da data de ingresso no serviço público, para fins de verificação do direito de opção pelas regras de que tratam os arts. 68 e 69, quando o servidor tiver ocupado, sem interrupção, sucessivos cargos na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, em qualquer dos entes federativos, será considerada a data da investidura mais remota dentre as ininterruptas. (Redação dada pela Orientação Normativa SPS nº 03, de 04/05/2009)

Analisando os autos e com esteio no que prevê o texto constitucional e o ordenamento jurídico, entendo que a partir do momento em que um servidor ocupou cargo efetivo nas datas previstas nas Emendas, se deixar de ocupá-lo interrompe seu vínculo funcional com o Estado, e caso volte a ocupar outro cargo efetivo, estará sujeito as regras vigentes ao tempo do retorno.

Afinal, compreendo que mesmo diante da omissão do constituinte quanto à continuidade do vínculo nos artigos 6º e 3º, das aludidas emendas, tal conclusão se apresenta ínsita à transitoriedade das regras previdenciárias e à ausência de direito adquirido a regime jurídico, não havendo como se sustentar entendimento de que servidor que ocupou cargo efetivo antes da EC nº 41/03 poderá a qualquer momento retornar ao serviço público com a prerrogativa de se aposentar de acordo com as regras transitórias, não mais aplicáveis aos novos servidores.

Ademais, em tempos em que os esforços devem se centrar na busca pela mitigação de privilégios, pelo equilíbrio financeiro e contábil do regime previdenciário, não há justificativa para o reconhecimento de que a omissão do constituinte tenha se traduzido em direito adquirido de o servidor efetivo retornar a qualquer momento e com as mesmas expectativas de direitos previdenciários de um tempo pretérito.

Não bastasse isso, não há razão para o afastamento da Orientação Normativa SPS/MPS n.º 02/09, a qual foi editada pela Secretaria da Previdência, Ministério da Economia, no estrito cumprimento do art. 9º, II, da Lei n.º 9.717/99¹, nos termos como se manifestou o Ministério Público de Contas:

1 Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:
II - o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei.

Há que se pontuar que, diversamente do sustentado pela unidade técnica, não compreendemos que a norma regulamentar traduza preceito autônomo restritivo em relação ao direito assegurado constitucionalmente. Do mesmo modo, nenhum dos referenciais jurisprudenciais indicados impugna especificamente a Orientação Ministerial, mas traz lições gerais sobre a vedação à edição de regulamentos dissociados dos comandos legais. Consoante já sustentamos, em primeiro lugar, denota-se que o vertido no citado art. 70 conforma verdadeira regra interpretativa, detalhando, no exercício da competência legalmente deferida à União (como acentuamos em nosso anterior opinativo), o conceito jurídico de “data de ingresso no serviço público”, indeterminado no caput dos dispositivos do art. 6º da Emenda nº 41/2003 e do art. 3º da Emenda nº 47/2005. Além disso, cumpre salientar que o parâmetro restritivo, como não podia deixar de ser, deflui da própria eficácia temporal das normas previdenciárias, que observam o *brocardo tempus regit actum*. Nessa medida, se, como a própria analista observou, as regras de transição tencionam sustentar a legítima expectativa de servidores em atividade que foram surpreendidos com a alteração das regras de inativação, nada há de equivocado no regulamento ao explicitar que a modificação da situação funcional do interessado o sujeitará ao novo regramento (e não mais assegurará o excepcional regime anterior)

Acerca do assunto, o Tribunal de Contas de Minas Gerais na Consulta nº 887959, em que o voto de divergência lavrado pelo Conselheiro José Alves Viana restou vencedor, assim se manifestou:

[...] para fins de aplicação de regras previdenciárias, rupturas no vínculo jurídico são relevantes e podem gerar alteração do regime de aposentadoria.

Inclusive, naquela mesma orientação normativa há regra específica sobre a fixação da data de ingresso, para fins de enquadramento nas regras de transição previdenciárias em face da sucessão de cargos públicos:

Art. 70. Na fixação da data de ingresso no serviço público, para fins de verificação do direito de opção pelas regras de que tratam os arts. 68 e 69, quando o servidor tiver ocupado, sem interrupção, sucessivos cargos na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, em qualquer dos entes federativos, será considerada a data da investidura mais remota dentre as ininterruptas. (Nova redação dada pela ON MPS/SPS nº 3, de 04/05/2009) (Grifo nosso.) Assim, fica claro que para não haver alteração nas regras previdenciárias, faz-se necessário que não tenha havido interrupção no vínculo do servidor. Se houver ruptura, será considerada a data da nova investidura.

[...]

Ressalto, por fim, questão relativa ao impacto orçamentário. O Relator afirma (fl. 13) que “pouco importa se haverá solução de continuidade” e que “prova maior disso é o instituto da contagem recíproca e da necessária compensação financeira entre os regimes”. Entretanto, faz-se necessário considerar que a compensação financeira se dá com base no teto do INSS. Assim, vamos supor um caso em que o servidor migra do serviço público, passa anos contribuindo para o INSS e depois retorna ao serviço público, sendo que a primeira entrada ocorreu an-

tes da EC nº 41/03, ou seja, quando havia a garantia de integralidade. Se adotássemos o entendimento de que o que vale é a primeira entrada no serviço público, o prejuízo ficaria às custas dos cofres públicos, que teria que arcar com proventos integrais e receberia compensação do INSS apenas com base no teto do regime geral. Esse prejuízo não pode ser admitido, em prol do equilíbrio atuarial:

Os RPPS devem observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, a fim de assegurar e consolidar a saúde financeira do regime. O equilíbrio refere-se à relação entre receitas e despesas. O regime não pode gastar mais do que arrecada e nem arrecadar mais do que gasta. Equilíbrio financeiro significa que as contribuições são suficientes para cobrir os compromissos em um exercício financeiro. Equilíbrio atuarial significa que o total dos recursos é capaz de saldar os compromissos assumidos em médio e longo prazo. 7 (Grifo nosso.) CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. Direitos previdenciários expectados: a segurança na relação jurídica previdenciária dos servidores públicos. Curitiba: Juruá, 2012, p. 184.

Assim, no caso de quebra do vínculo, o novo ingresso definirá o as regras de aposentadoria aplicáveis.

Ressalto que o entendimento aqui esposado, de que o lapso de um dia rompe o vínculo, é a resposta adequada, em tese, à presente Consulta. No que tange à indagação do consulente acerca da aplicação do princípio da razoabilidade para “imprimir um tratamento diferenciado e ajustado às situações fáticas, face às diversas possibilidades que o ordenamento jurídico oferece” (fl. 01/02), esclareço que a avaliação da razoabilidade deve ser realizada em cada caso concreto, pelo gestor responsável, não se podendo antever em resposta à Consulta, se tal conduta está em conformidade (ou não) com o Ordenamento Jurídico.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, abro divergência em relação ao voto do eminente Relator e respondo à Consulta no seguinte sentido: Se houver solução de continuidade no vínculo jurídico existente entre servidor e Administração, decorrente da exoneração em um cargo efetivo para posse em outro, incidirá sobre o agente as regras de aposentadoria vigentes à época do último ingresso. Assim, a regra de transição do art. 6º da EC nº 41/03 aplica-se apenas para os servidores públicos que tomaram posse em cargo público efetivo até a publicação desta emenda, ou seja, até 31 de dezembro de 2003, de modo que se houver interrupção do vínculo posterior a esta data, mesmo que seja de um dia, haverá reflexos no direito à aposentadoria. - Realcei.

Ademais, se a resposta ao consulente se direciona para o sentido da relevância da interrupção do vínculo para fins previdenciários, há que se observar que eventuais e pontuais interrupções poderão estar sujeitas a avaliação da razoabilidade de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto, sem que isso represente negar vigência à ON MPS/SPC 02/09.

Neste sentido, em análise de atos de inativação este Tribunal já exerceu juízo de razoabilidade e proporcionalidade, conforme demonstram os julgados abaixo relacionados:

Aposentadoria voluntária. Art. 3º da EC 47/2006. Interrupção do vínculo. Intervalo de 06 (seis) dias entre a exoneração e a posse em novo cargo. Boa-fé. Registro e recomendação. (Processo 432960/17, Ato de Inativação, Relator Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, Acórdão 3072/18, Segunda Câmara, julgado em 23/10/18).

Ato de inativação. Solução de continuidade do vínculo funcional, após a EC 41/2003. Interregno de 6 dias. Lapso relevado em face dos prazos estabelecidos entre nomeação, posse e exercício. Razoabilidade e proporcionalidade. Legalidade e Registro. (Processo 590810/18, Ato de Inativação, Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, Acórdão 179/16, Primeira Câmara, julgado em 26/01/2016).

Feitas estas considerações, responde-se à questão formulada pelo Instituto de Previdência de Novo Itacolomi nos termos como propostos pelo Parquet de Contas, quais sejam: nos termos do art. 70 da Orientação Normativa SPS/MPS nº 02/2009, para fixação da data de ingresso no serviço público, com vistas a aferir o preenchimento dos requisitos à inativação previstos nos art. 6º da Emenda nº 41/2003 e 3º da Emenda nº 47/2005, tendo o servidor ocupado sucessivos cargos públicos, deve ser considerada a data de posse mais remota dentre os períodos ininterruptos.

2.1 VOTO

Diante do exposto, acompanho o parecer do Ministério Público de Contas (Parecer 27/19, peça 18) e VOTO pelo:

I. Conhecimento da consulta formulada pelo INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DE NOVO ITACOLOMI, uma vez que presentes os requisitos legais, para, no mérito, responder-lhe nos termos acima expostos;

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

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

É o voto.

3 DA DECISÃO

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

I. Conhecer da consulta formulada pelo INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DE NOVO ITACOLOMI, uma vez que presentes os requisitos legais, para, no mérito, responder-lhe nos termos acima expostos;

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

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

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

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 15 de maio de 2019 – Sessão nº 15.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

ATENDIMENTO MÉDICO MUNICIPAL MUNICÍPIO COM GESTÃO ESTADUAL DE RECURSOS DO SUS - INCENTIVO À QUALIFICAÇÃO DE ESPECIALIDADES HOSPITALARES - ANÁLISE CASO A CASO - CIÊNCIA E INCLUSÃO DO TEMA PARA ACOMPANHAMENTO

PROCESSO Nº : 724828/16
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE TOLEDO
INTERESSADO : ADELAR JOSE HOLSBACH, ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS
DO PARANÁ, CONSELHO DE SECRETARIOS MUNICIPAIS DE
SAUDE DO PARANA COSEMS, LUIS ADALBERTO BETO
LUNITTI PAGNUSSATT, MICHELE CAPUTO NETO
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1287/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: **Consulta.** Possibilidade de criação, por Município que não tenha assumido a “gestão plena da saúde”, de programa de incentivo a atividades que extrapolem à competência pactuada. Questões que devem ser acompanhadas caso a caso por esta Corte, dada a necessária pactuação com os demais partícipes do SUS na organização da rede regionalizada e hierarquizada de atendimento. Acolhimento do pedido de desistência. Encaminhamento dos autos à inspetoria competente pela área da Saúde, para ciência e inclusão do tema para acompanhamento das ações adotadas em nível estadual.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada por Adelar José Holsbach, então Prefeito do Município de Toledo, acerca da possibilidade de criação de programa municipal de incentivo à qualificação de especialidades hospitalares com o objetivo de prestar apoio técnico e financeiro a hospitais de referência local e microrregional, com os seguintes questionamentos:

QUESTÃO 1: Pode, um Município, que se encontra em Gestão Estadual dos recursos do SUS (não Gestão Plena, portanto), criar Pro-

grama de Incentivo à Qualificação de Especialidades Hospitalares, excepcional e transitório, ou, mesmo, permanente, com o objetivo de prestar apoio técnico e financeiro a hospitais de referência local e microrregional, para que estes possam disponibilizar atendimento com mais eficácia e eficiência à saúde da população local, em situações de urgência/emergência, ou os cuidados da Atenção Básica representariam óbice legal para tanto?

QUESTÃO 2: Em caso afirmativo, o fato da instituição que viesse a se credenciar para a percepção do incentivo contar com contratualizações junto ao SUS para o atendimento de média e alta complexidade que exijam a existência de quadro de apoio de forma permanente **ou** meramente alcançável, tal contratualização impediria a percepção, por ela, do incentivo tendo por objeto a mesma especialidade, ainda que exigindo, obrigatoriamente o plantão presencial na especialidade, e não só a existência de quadro especialista meramente alcançável?

QUESTÃO 3: E, por fim, do mesmo modo, o fato da instituição que viesse a se credenciar para a percepção do incentivo contar com contratualizações junto ao SUS para o atendimento de média e alta complexidade que exijam a existência de quadro de apoio de forma permanente **ou** meramente alcançável, ou mesmo contar com contratualizações de Programas de Apoio e Qualificação de Hospitais, como é o caso do HOPSUS, que exijam o cumprimento de metas que não estejam sendo cumpridas, tal fato impediria a percepção, por ela, do incentivo, ou o fato das metas não produzidas implicar no desconto do incentivo, afastaria eventual óbice existente?

A consulta foi acompanhada de Parecer Jurídico defendendo a possibilidade de criação do programa referido, tendo em vista a regulamentação de gestão tripartite do SUS pela Lei Complementar 141/2012, bem como o fato de a obrigação pela prestação dos serviços de saúde ser solidária entre os entes da federação.

O Despacho nº 1233/16 – GCFAMG (Peça 06) recebeu a consulta, remetendo os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca-SJB que, consoante Informação nº 121/16 – SJB (Peça 07), noticiou não haver encontrado decisões desta Corte tratando do tema proposto.

Em manifestação inaugural contida no Parecer nº 177/16-COFIT (Peça 09), a unidade técnica se manifestou, preliminarmente, pelo não recebimento da consulta, dado o não preenchimento do requisito da formulação em tese, exigido pelo artigo 38, V, da Lei Orgânica deste Tribunal. Adentrando o mérito, concluiu que o Município somente poderia criar programa de incentivo à qualificação de especialidades hospitalares estando em Gestão Plena da Saúde. Alternativamente, sustenta que incentivos para a média e alta complexidade

em saúde somente poderiam ser concedidos por município desde que este encontre-se cumprindo integralmente suas obrigações na atenção básica e, ainda, que os recursos sejam transferidos à instituição por intermédio do Estado, de modo a impedir a invasão na esfera de atribuições estadual.

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 399/17-SMPjTC (Peça 10), acompanhou o opinativo da COFIT.

A Associação dos Municípios do Paraná (AMP) e o Conselho Estadual dos Secretários Municipais de Saúde (COSEMS), requereram sua admissão como *amicus curiae* e defenderam a necessidade de sobrestamento do feito com conversão em diligência à Secretaria de Estado da Saúde, com vistas à manifestação técnica do referido órgão (Peça 13).

O então Secretário de Estado da Saúde do Paraná, Michele Caputo Neto, acrescentando informações sobre o importante papel das Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite (CIB-PR) na organização da organização de Rede de Atenção à Saúde no Estado do Paraná, peticionou corroborando os pedidos da AMP e do COSEMS de suspensão do feito até conclusão de estudos e elaboração de propostas pelo plenário da CIB-PR acerca do tema (Peça 15).

No Despacho nº 1440/17-GCFAMG (Peça 18), com fulcro no artigo 138 do Código de Processo Civil de 2015, deferi o pedido da Associação dos Municípios do Paraná, do Conselho Estadual dos Secretários Municipais de Saúde e do Secretário Estadual de Saúde para participarem do feito como *amicus curiae*. Deferi também a requerida suspensão do feito por 30 dias, prazo que, a pedido do gestor estadual de saúde (Peça 22), foi prorrogado por mais 120 dias, nos termos do Despacho nº 1575/17-GCFAMG (Peça 24).

Em 03 de maio de 2018 peticionou o então prefeito Municipal de Toledo, Sr. Lúcio de Marchi, manifestando desistência da consulta, e requerendo a extinção e o arquivamento do feito.

No Despacho nº 456/18-GCFAMG (Peça 30), deixei de me manifestar acerca do pedido de desistência tendo em vista o prévio deferimento da participação da AMP, COSEMS e SESA, para os quais ainda estava em curso o prazo concedido para manifestação.

Foi então acostada aos autos a manifestação do COSEMS/PR (Peças 31-34), na qual o órgão de representação municipal na área da saúde sustenta que

os gestores dos SUS poderão, num processo de regionalização solidária, observando a legislação do SUS vigente, em especial a Resolução 23/2017 e a Resolução nº 37/2018 da CIT, pactuar nos colegiados de gestão CIR e CIB, como será dado o financiamento e repasse dos recursos aos prestadores de serviços (Peça 32, p. 15).

Também apresentou manifestação o Secretário de Estado da Saúde, Sr. Antônio Carlos F. Nardi, na qual pontuou diversos aspectos relevantes da gestão hierarquizada e regionalizada do SUS, concluindo que o questionamento à Consulta formulada não pode se restringir à avaliação dos níveis de gestão assumidos por cada ente federado. Destacando a necessidade de levar em consideração a constitucional e legalmente consagrada participação colaborativa e solidária de todos os entes federados, concluiu ser a matéria amplamente controvertida, a depender de debates entre envolvidos e a sociedade, razão pela qual manifestou aquiescência ao pedido de desistência formulado pelo consulente. (Peças 36-37)

A Associação dos Municípios do Paraná deixou de manifestar-se no prazo concedido aos interessados.

Em opinativo conclusivo, contido na Instrução nº 3767/18 – COFIM (Peça 42), a Coordenadoria de Gestão Municipal ratificou o Parecer nº 177/16 (Peça 09) aduzindo que:

não é possível a um Município que se encontra em Gestão Estadual dos recursos do SUS (não Gestão Plena), criar Programa de Incentivo à Qualificação de Especialidades Hospitalares, seja excepcional, transitório ou permanente com o objetivo de prestar apoio técnico e financeiro a hospitais de referência local e microrregional, possibilidade que somente existe caso o Município assumira a Gestão Plena da Saúde ou que, cumprindo integralmente as suas obrigações

na atenção básica, transfira os recursos à instituição por intermédio do Estado, impedindo assim invasão na esfera de atribuições do Estado e, nesses casos, nem eventuais contratualizações entre a entidade beneficiada e outros entes da federação, nem a falta de cumprimento de metas anteriormente ajustadas pela instituição a impediriam de receber o benefício.

O órgão ministerial, por outro lado, nos termos do Parecer nº 984/18 (Peça 43), retificou as conclusões inicialmente alcançadas quanto ao mérito, e concluiu no sentido de que

não é vedado, pelo ordenamento jurídico que rege a matéria, a um Município que se encontra em Gestão Estadual dos recursos do SUS (não Gestão Plena), criar Programa de Incentivo à Qualificação de Especialidades Hospitalares com o objetivo de prestar apoio técnico e financeiro a hospitais de referência local e microrregional, desde que o faça mediante planejamento prévio e pactuação nos órgãos colegiados de gestão da saúde (notadamente CIB e CIT).

Não apresentou conclusão quanto aos demais questionamentos, tendo em vista entender configurarem situação concreta, desprovidas de elementos necessários ao oferecimento de resposta objetiva e abstrata sobre o tema.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO¹

Acolhendo o pedido de desistência formulado pelo consulente, e considerando a natureza eminentemente concreta da consulta formulada, sem possibilidade de resposta em tese, entendo que a presente consulta deve ser encerrada sem resolução do mérito.

Em que pese meu entendimento de que, mesmo quando formuladas de forma concreta e tendo em vista a situação precípua do consulente, as consultas devam ser respondidas de forma abstrata, permitindo o aproveitamento dos esclarecimentos aos demais jurisdicionados em situações similares, reavaliando o tema após as manifestações dos interessados e dos opinativos técnico e ministerial, concluo que a questão proposta nestes autos não permite a emissão de uma resposta em tese.

¹ Responsável técnica: Vivian Feldens Cetenaeski (TC 514640).

De fato, pretende a presente Consulta a manifestação deste Tribunal acerca da legalidade na alocação de recursos financeiros de Município que se encontre em Gestão Estadual dos recursos do SUS, ou seja, de Município que não tenha assumido a gestão de média e alta complexidade em saúde, em Programa local de Incentivo à Qualificação de Especialidades Hospitalares, com o objetivo de prestar apoio técnico e financeiro a hospitais de referência local e microrregional, para que estes possam disponibilizar atendimento mais eficaz à população local. Em sendo legalmente possível a criação de um programa assim, questiona-se ainda se ele poderia coexistir em unidades hospitalares contratualizadas junto ao SUS pelo Estado para o atendimento de média e alta complexidade e, particularmente, se o não cumprimento de metas da contratualização (estadual) impediria o repasse de recursos municipais à instituição destinatária dos recursos do programa local de incentivo hospitalar.

A [Constituição Federal](#), especialmente na regulamentação que dá ao tema saúde nos artigos 196 até 200, a [Lei 8080/90](#), que trata das condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como da organização e do funcionamento dos serviços nessa área², e ainda, a [Lei Complementar 141/2012](#), que além de regulamentar o art. 198 da Carta da República quanto aos valores mínimos a serem aplicados pelos entes federados em ações e serviços públicos de saúde, estabelece critérios de rateio dos recursos e normas de fiscaliza-

2 Com destaque ao que prescreve o art. 7º da referida lei:

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no [art. 198 da Constituição Federal](#), obedecendo ainda aos seguintes princípios:

I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;
II - integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema;

(...)

IX - descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo:

a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios;
b) regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde;

(...)

XI - conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população;

(...)

XIII - organização dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos.

ção, avaliação e controle dessas despesas nas 3 (três) esferas de governo, dão a ideia geral de que tanto a execução quanto o financiamento do SUS deve se dar de forma estrutura hierarquizada – tripartite, regionalizada e pactuada.

Quanto à hierarquização do sistema, entenda-se a hierarquização dos níveis de competência de atendimento, níveis estes fixados em lei e mediante pactuações recorrentes e dinâmicas entre os gestores, e não o estabelecimento de hierarquia entre os entes federados, estes constitucionalmente autônomos. Como bem destacado na manifestação do CONSEMS, “o comando constitucional fala de hierarquização nos níveis de atenção de saúde (Nível de Atenção Básica, Média Complexidade e Alta Complexidade³, ou ainda Atenção Primária, Secundária e Terciária) e não de hierarquia de competências e responsabilidades entre os gestores.” (Peça 32, p. 4)

Além do necessário respeito aos níveis de atenção terapêutica, hierarquizados, deve ser reconhecida a necessária **regionalização** do sistema único de saúde, através da qual são estabelecidas portas de entrada e hierarquia tecnológica com base em parâmetros de necessidade e utilização dos recursos disponíveis⁴, o que exige articulação entre os gestores de todos os níveis, evidenciando a interdependência entre eles.

3 Para melhor esclarecer a inexistência de hierarquia entre os gestores, a manifestação do COSEMS esclarece ainda como são escalonados os níveis de atenção em saúde pública: “(...) as Redes de Atenção à Saúde (RAS), que são escalonadas em Níveis de Atenção, senão vejamos:

- Nível Primário, caracterizado pela baixa complexidade, é definido por promover atividades de promoção, proteção e recuperação da saúde. Os procedimentos são de baixo custo. Aproximadamente 80% do total de problemas de saúde da população podem ser incluídos neste nível.

- Nível Secundário, engloba atividades assistenciais baseadas nas quatro especialidades médicas básicas: clínica médica, ginecologia/obstetrícia, pediatria e clínica cirúrgica. Procedimentos de médio custo. Respondem por, aproximadamente, 15% do total de problemas de saúde da população.

- Nível Terciário, é o nível no qual estão os casos mais complexos e, costumeiramente, que envolvem maiores danos à saúde ou mesmo risco de morte. São, normalmente, procedimentos de alto custo e dizem respeito a, aproximadamente, 5% do total de problemas de saúde da população” (Texto extraído do site: <https://soumaissus.blogspot.com.br/2015/04/a-hierarquizacao-no-contexto-do-sus.html>) (Peça 32, p. 5)

4 Diversos artigos e entrevistas produzidos pela Escola Nacional De Saúde Pública Sergio Arouca – FIOCRUZ, ajudam a elucidar o tema, que é complexo. Pela simplicidade e objetividade, destaco entrevista feita a *Luciana Dias Lima. A regionalização pode contribuir para o avanço do SUS? Publicação da Escola Nacional De Saúde Pública Sergio Arouca – Fiocruz*. Acesso em 14/02/19 in <http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/site/materia/detalhe/35859>.

Para tanto, a lei 8080/90, a par de estabelecer níveis de competência entre os entes federados, nos termos dos artigos 16 a 18, reconhecendo a dinamicidade do sistema e da necessidade de pactuações, consagrou, em seu art. 14-A, as comissões intergestores como mecanismos de coordenação e cooperação entre os entes federados.

Art. 16. A direção **nacional** do Sistema Único da Saúde (SUS) compete:

(...)

III - definir e coordenar os sistemas:

a) de redes integradas de assistência de alta complexidade;

Art. 17. À direção **estadual** do Sistema Único de Saúde (SUS) compete:

(...)

III - prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios e executar supletivamente ações e serviços de saúde;

(...)

IX - identificar estabelecimentos hospitalares de referência e gerir sistemas públicos de alta complexidade, de referência estadual e regional;

X - coordenar a rede estadual de laboratórios de saúde pública e hemocentros, e gerir as unidades que permaneçam em sua organização administrativa;

(...)

Art. 18. À direção **municipal** do Sistema de Saúde (SUS) compete:

I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde;

II - participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde (SUS), em articulação com sua direção estadual;

III - participar da execução, controle e avaliação das ações referentes às condições e aos ambientes de trabalho;

Art. 14-A. As Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite são reconhecidas como foros de negociação e pactuação entre gestores, quanto aos aspectos operacionais do Sistema Único de Saúde (SUS). [\(Incluído pela Lei nº 12.466, de 2011\).](#)

Parágrafo único. A atuação das Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite terá por objetivo: [\(Incluído pela Lei nº 12.466, de 2011\).](#)

I - decidir sobre os aspectos operacionais, financeiros e administrativos da gestão compartilhada do SUS, em conformidade com a definição da política consubstanciada em planos de saúde, aprovados pelos conselhos de saúde; [\(Incluído pela Lei nº 12.466, de 2011\).](#)

II - definir diretrizes, de âmbito nacional, regional e intermunicipal, a respeito da organização das redes de ações e serviços de saúde, principalmente no tocante à sua governança institucional e à integração das ações e serviços dos entes federados; [\(Incluído pela Lei nº 12.466, de 2011\).](#)

III - fixar diretrizes sobre as regiões de saúde, distrito sanitário, integração de territórios, referência e contrarreferência e demais aspectos vinculados à integração das ações e serviços de saúde entre os entes federados. [\(Incluído pela Lei nº 12.466, de 2011\)."](#)

A dinamicidade do Sistema Única de Saúde e a necessidade de pactuação das responsabilidades sanitárias através das comissões intergestores foi adequadamente destacada na manifestação do gestor estadual da saúde:

É de responsabilidade das comissões Intergestores Bipartite e Tripartite deliberar sobre os aspectos operacionais, financeiros e administrativos da gestão compartilhada do SUS, em conformidade com a definição da política consubstanciada em planos de saúde, aprovados pelos conselhos de saúde.

Assim sendo, temos que a atuação das comissões, por meio de deliberações e pactuações, não é estática, ainda que ela possua tal atribuição é permitido que deliberem por modelos de gestão associativa não implicando necessariamente em alteração da gestão de saúde. (grifos no original) (Peça 15, p. 2-3)

Por fim, o fato de o município não estar em gestão plena dos recursos do SUS, mencionada pelo consulente como pressuposto do questionamento formulado, exige esclarecimento, o qual reforça a impossibilidade de resposta em tese à proposição formulada.

A denominação “Gestão Plena”, é imprópria, e tem sido utilizada para denominar aqueles municípios que recebem e gerem os recursos federais do teto financeiro da média e alta complexidade – MAC, destinados exatamente a custear tais serviços no âmbito de seu território⁵. Quando o município não recebe o repasse, da União, desses recursos financeiros destinados ao atendimento de média e alta complexidade, tais recursos são transferidos pela União aos Estados, a quem então compete o adequado gerenciamento, sempre levando em consideração as condições previstas no art. 19 da LC 141/2012⁶.

5 Nos esclarecimentos prestados pelo COSEMS, consta a evolução histórica das condições de gestão dos entes na área da saúde desde a NOB 96, evidenciando que as habilitações, atualmente, são feitas de forma pactuada (Peça 32, p. 05 até 15).

6 Art. 19. O rateio dos recursos dos Estados transferidos aos Municípios para ações e serviços públicos de saúde será realizado segundo **o critério de necessidades de saúde da população e levará em consideração as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica e espacial e a capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde**, observada a necessidade de reduzir as desigualdades regionais, nos termos do [inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal](#).

§ 1º Os Planos Estaduais de Saúde deverão explicitar a metodologia de alocação dos recursos estaduais e a previsão anual de recursos aos Municípios, pactuadas pelos gestores estaduais e municipais, em comissão intergestores bipartite, e aprovadas pelo Conselho Estadual de Saúde.

§ 2º O Poder Executivo, na forma estabelecida no [inciso II do caput do art. 9º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990](#), manterá o respectivo Conselho de Saúde e Tribunal de Contas informados sobre o montante de recursos previsto para transferência do Estado para os Municípios com base no Plano Estadual de Saúde.

Portanto, não é a condição de gestão que determina as responsabilidades dos gestores no SUS mas, além da legislação vigente, as pactuações realizadas nos colegiados de gestão – Comissão intergestores tripartite, comissões intergestores bipartite e regionais – cujas portarias ou resoluções tem força de lei.

De fato, e levando em consideração principalmente aqueles municípios que não gerenciam o teto financeiro federal da média e alta complexidade, quaisquer investimentos nessa área deverão ser previamente pactuados nos colegiados de gestão – Conselho intergestores regional e conselho intergestores bipartite., respeitadas também pactuações que venham a ser realizadas no âmbito de consórcios de que participem os entes federados⁷.

Municípios diferentes, em momentos diferentes, terão diferentes competências de financiamento e de execução de ações no âmbito do SUS, ações essas que deverão constar de seus instrumentos de planejamento e gestão, conforme destacado pelo art. 30 da [Lei Complementar 141/2012](#):

Art. 30. Os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias, as leis orçamentárias e os planos de aplicação dos recursos dos fundos de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar cumprimento ao disposto nesta Lei Complementar.

§ 1º O processo de planejamento e orçamento será ascendente e deverá partir das necessidades de saúde da população em cada região, com base no perfil epidemiológico, demográfico e socioeconômico, para definir as metas anuais de atenção integral à saúde e estimar os respectivos custos.

Evidencia-se, assim, não ser possível deduzir dos questionamentos uma proposição abstrata aplicável a todos os municípios paranaenses em situação análoga.

A posição de cada município, de acordo com a sua inserção na rede hierarquizada, regionalizada e pactuada que é o SUS, e de acordo com o contido em suas

⁷ O art. 21 da LC 141/2012 também menciona essa possibilidade:

Art. 21. Os Estados e os Municípios que estabelecerem consórcios ou outras formas legais de cooperativismo, para a execução conjunta de ações e serviços de saúde e cumprimento da diretriz constitucional de regionalização e hierarquização da rede de serviços, poderão remanejar entre si parcelas dos recursos dos Fundos de Saúde derivadas tanto de receitas próprias como de transferências obrigatórias, que serão administradas segundo modalidade gerencial pactuada pelos entes envolvidos.

lei de planejamento e orçamento, que devem estar adequadas ao plano de saúde municipal, deverá ser levada em consideração para definir a possibilidade ou não de financiamento municipal em ações hospitalares de média e alta complexidade.

Dito de outra forma, a estrutura hierarquizada, regionalizada e pactuada do SUS não permite que se responda, *a priori* e em tese, em que casos será admissível o financiamento e execução de ações hospitalares de média e alta complexidade por municípios que não gerenciem os recursos federais destinados à média e alta complexidade.

Por fim, em que pese não seja possível responder em tese ao questionamento formulado, entendo que a questão merece estudo mais detalhado, em especial quanto à participação do Estado do Paraná na definição das competências no âmbito do SUS, razão pela qual deve ser determinado o encaminhamento dos autos à 3ª Inspeção de Controle Externo, atualmente competente pelo acompanhamento da área da Saúde, para ciência e inclusão do tema para acompanhamento, no âmbito estadual, da hierarquização, regionalização e pactuação das ações de saúde.

2.1 VOTO

Diante do exposto, deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

Acolher o pedido de desistência formulado pelo consulente e julgar extinto o processo, sem julgamento de mérito;

Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento dos autos à 3ª Inspeção de Controle Externo, atualmente competente pelo acompanhamento da área da saúde, para ciência e inclusão do tema para acompanhamento quanto às ações adotadas no nível estadual acerca das pactuações no SUS;

Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encerramento e arquivamento do feito.

3 DA DECISÃO

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

I. acolher o pedido de desistência formulado pelo consulente e julgar extinto o processo, sem julgamento de mérito;

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento dos autos à 3ª Inspeção de Controle Externo, atualmente competente pelo acompanhamento da área da saúde, para ciência e inclusão do tema para acompanhamento quanto às ações adotadas no nível estadual acerca das pactuações no SUS;

III. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encerramento e arquivamento do feito.

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

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 15 de maio de 2019 – Sessão nº 15.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

CÂMARA MUNICIPAL
MODALIDADE LICITATÓRIA ADEQUADA À AQUISIÇÃO DE
IMÓVEL - ASSUNTO PREVIAMENTE TRATADO NO ACÓRDÃO
Nº 206/17-STP

PROCESSO Nº : 509223/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE QUITANDINHA
INTERESSADO : CARLOS EDMILSON DE MOURA
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1374/19 - TRIBUNAL PLENO

Ementa: Consulta. Modalidade licitatória a ser utilizada em compra de imóvel com recursos de fundo da Câmara Municipal de Quitandinha. Questões parcialmente respondidas pelo Acórdão nº 206/17 – STP, remanescendo dúvida apenas quanto aos documentos exigíveis para a formalização do negócio jurídico, sobre os quais deve ser esclarecido que, além dos documentos obrigatórios previstos em lei, somente poderão ser exigidos documentos outros mediante motivação específica e previsão expressa no edital de licitação ou em procedimento administrativo de dispensa.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada por Carlos Edmilson de Moura, representante legal da Câmara Municipal de Quitandinha, contendo os seguintes questionamentos:

- 1 – Pretendendo a Câmara Municipal adquirir terreno para a construção da futura sede, utilizando-se de verba existente em Fundo próprio, instituído em Lei Municipal, qual a modalidade licitatória a ser selecionada?
- 2 – Quais os documentos obrigatórios que deverão ser exigidos do proprietário do imóvel?
- 3 – Havendo discordância do chefe do Poder Executivo Municipal quanto à aquisição e titularidade do imóvel, qual o meio coercitivo para impeli-lo a proceder o registro em cartório do bem em questão?

Foram juntados pelo consulente o Parecer jurídico emitido por sua assessoria (Peça 04), e ata de posse na Câmara Municipal (Peça 05).

O Parecer emitido pela Assessoria do Consulente respondeu aos três questionamentos formulados. Em síntese, quanto ao primeiro ponto, sustentou encontrar-se a Câmara Municipal sujeita aos ditames da lei nº 8666/93, devendo ser observado, na aquisição do terreno, as premissas fixadas por este Tribunal no Acórdão nº 206/17 STP. Quanto ao segundo questionamento, destacou a necessidade de requisição dos documentos previstos na Lei dos Registros Públicos, de regularidade fiscal do imóvel e certidões negativas de ações reais e reipersecutórias do bem e de seus proprietários, aduzindo ainda a conveniência de ser requerida declaração da Defesa Civil e de órgão ambiental acerca da possibilidade de destinação do bem escolhido para a edificação pretendida. Quanto ao terceiro questionamento, cabendo ao prefeito municipal a competência pela formalização da aquisição do imóvel, defendeu que eventual recusa na formalização do instrumento deve ser causa da adoção de medidas judiciais aptas a suprir a omissão (Peça 04).

A Consulta foi recebida no Despacho 787/18 - GCFAMG (Peça 07).

Em cumprimento aos artigos 175-D, § 2º, inciso V c/c artigo 313 § 2º do RITC/PR, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, mediante a Informação nº 72/18 (Peça 08), noticiou haver encontrado em seu acervo, manifestação específica deste Tribunal sobre o tema, contida no Acórdão nº 206/17, assim ementado:

EMENTA. Consulta. Aquisição de imóvel para sede própria do Poder Legislativo. Possibilidade de realização do procedimento licitatório, na modalidade de concorrência, pela Câmara Municipal. Possibilidade de dispensa de licitação nos termos do art. 24, X da lei nº 8.666/93. Previsão da despesa no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Observância dos limites totais fixados pela Constituição da República em seu art. 29-A. Previsão da dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual. Edição de lei específica autorizando a aquisição. Registro do bem em nome do Município. Celebração do contrato conforme ditames da lei civil, por escritura pública, registro notarial, e nos termos regulamentados pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Entendimento do Tribunal de Contas no sentido de que o contrato de compra e venda, mediante escritura pública, deve ser celebrado pelo Poder Executivo, sendo necessário o ingresso no Poder Judiciário para suprir eventual negativa.

Submetido à apreciação técnica, recebeu a Instrução nº 4858/18 - GCM (Peça 09), de lavra da Analista de Controle Paulo Sergio Moura Santos, que após fundamentado estudo, opinou pela emissão das seguintes respostas aos questionamentos:

- 1 – Licitação na Modalidade Concorrência.
- 2 - Deve ser verificada a regularidade fiscal do imóvel através da certidão negativa de débitos municipais e certidão negativa de ônus e ações reais e reipersecutórias. Declaração da Defesa Civil acerca da inexistência de riscos no imóvel e declaração do órgão ambiental competente para que seja comprovado que a área não corresponde à reserva legal ou que possua algum impedimento para edificação. É fundamental que no edital da licitação estejam previstos todos os documentos necessários para a certificação de toda a documentação necessária ao proprietário, além dos documentos previstos na Lei dos Registros Públicos. Além da obrigatoriedade de serem observadas as leis municipais a serem respeitadas ante à formulação do edital.
- 3 - Cumpridas as formalidades legais, o Prefeito Municipal não pode se recusar a firmar a escritura pública, sob pena de sanções graves previstas na Lei nº 4.717/65, Lei nº 7.347/85, Lei nº 8.429/92 e Decreto-Lei nº 201/67, nos termos da fundamentação. Cabendo ao Legislativo o ingresso com ação judicial de obrigação de fazer.

No Parecer nº 53/19, o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas opinou pelo conhecimento da consulta, e pela resposta à consulta nos seguintes termos:

- 1) É possível a aquisição de bem imóvel pela Câmara Municipal mediante licitação na modalidade concorrência ou por dispensa (art. 24, X, da Lei nº 8.666/93), desde que satisfeitas as exigências definidas por esta Corte no Acórdão nº 206/17 – Tribunal Pleno, proferido na Consulta com força normativa nº 453657/14.
- 2) Para a aquisição do imóvel, que obrigatoriamente deverá ser concretizada por escritura pública caso o bem tenha valor superior a trinta salários mínimos (art. 108 do Código Civil), deverão ser exigidas, ao menos, certidão negativa de débitos incidentes sobre o imóvel, certidão negativa de ônus e ações reais e reipersecutórias e autorização conjugal, se for o caso (art. 1.647, I, do Código Civil). Caso sejam exigidos outros documentos visando assegurar a higidez do negócio, como declaração da defesa civil e declaração do órgão ambiental, a exigência deverá ser motivada e constar do edital licitatório ou do procedimento de dispensa.
- 3) Em caso de recusa do Prefeito Municipal em assinar a escritura pública de compra e venda, deverá ser ajuizada, pela Câmara Municipal, ação ordinária de obrigação de fazer visando à outorga da escritura, em que poderá ser pleiteado, inclusive, o suprimento judicial da vontade do Chefe do Poder Executivo, caso seja mantida a recusa, sem prejuízo de eventual acionamento de outras ferramentas processuais de caráter repressor e indenizatório.”

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO¹

Em consonância com o artigo 38 da Lei Complementar nº 113/2005, regulamentado pelo art. 311 a 316 do Regimento Interno deste Tribunal, encontram-se satisfeitos os requisitos *legais de admissibilidade* para que se conheça da consulta formulada.

Contudo, tanto o primeiro quanto o terceiro questionamentos formulados já foram objeto de pronunciamento por este Tribunal em recente decisão em sede da Consulta contida nos autos nº 453657/14, decidida no Acórdão nº 206/17, não cabendo novo pronunciamento plenário, mas apenas ciência ao interessado, consoante § 4º do art. 313 do Regimento Interno².

A consulta contida no processo nº 453657/14, movida pela Câmara Municipal de Paranacity, apresentou a esta Corte os seguintes questionamentos:

- 1) Pretendendo a Câmara Municipal adquirir terreno para a construção da futura sede, considerando sua ausência de personalidade jurídica, deve realizar processo licitatório para a futura aquisição ou obrigatoriamente o Executivo Municipal deve fazê-lo?
- 2) Qual a modalidade licitatória a ser selecionada?
- 3) A aquisição pode se dar mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, na forma prevista nos arts. 24 e 25, da Lei Federal n.º 8.666/93?
- 4) Havendo prévia manifestação de discordância pelo Poder Executivo Municipal quanto à titularidade do imóvel, qual o meio coercitivo para impeli-lo a proceder o registro em cartório do bem em questão?
- 5) Em caso de recusa, a referida titularidade pode ser suprimida de algum modo?

O Acórdão nº 206/17 – STP assim as respondeu:

- 1) Não há vedação para que a Câmara Municipal realize o procedimento licitatório visando à aquisição do imóvel para sede do Poder Legislativo desde que observados os seguintes requisitos:
 - a) previsão da despesa no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.
 - b) previsão da dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual do Poder Legislativo.
 - c) edição de lei específica autorizando sua aquisição.

¹ Responsável técnica: Vivian Feldens Cetenaeski (TC 514640).

² § 4º Tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao interessado extinguindo o processo.

d) formalização da aquisição por meio de escritura pública, com a observância dos requisitos da Lei Civil (preço, consentimento e forma) e do regime jurídico-administrativo (processo administrativo, prévia avaliação, lei específica, demonstração do interesse público e devido procedimento licitatório ou sua dispensa: art. 24, X, Lei nº 8/666/93) e posterior transcrição no Cartório de Registro de Imóveis, nos termos previstos no art. 531, do Código Civil.

e) que a despesa com a aquisição do imóvel componha o limite das despesas totais do Poder Legislativo Municipal, nos termos previstos no art. 29-A, da Constituição Federal.

2) Se houver viabilidade de competição, a modalidade de licitação a ser adotada é a concorrência, conforme previsão do § 3º do artigo 23, da Lei nº 8.666/93. Na hipótese de dispensa de licitação fundada no art. 24, X, da Lei nº 8.666/93, devem ser demonstrados os seguintes pressupostos:

a) o imóvel deve ser destinado ao exercício das finalidades principais da Administração.

b) o imóvel deve ser o único a atender às necessidades administrativas consistentes nas características e localização do imóvel.

c) o valor proposto deve ser compatível com o praticado no mercado, comprovado mediante prévia avaliação.

3) Cabe ao Poder Executivo celebrar o contrato de compra do imóvel, mediante escritura pública. O imóvel deve ser registrado em nome do Município, sendo recomendável a anotação no próprio instrumento jurídico (escritura pública) de sua destinação à Câmara Municipal, protegendo o Legislativo de interferências.

4) Caso o Executivo se recuse a firmar a escritura pública, cabe à Câmara Municipal ingressar com ação judicial visando a suprir tal omissão.

Havendo sido tratadas as matérias do primeiro e do terceiro questionamento nos termos do Acórdão nº 206/17 – STP, cabe apenas ciência ao consulente, sem nova resposta por parte deste Tribunal.

Quanto ao segundo questionamento, acerca do qual não foi indicada prévia manifestação por esta Corte de Contas, tratando dos documentos obrigatórios que deverão ser exigidos do proprietário do imóvel a ser adquirido, entendo pertinente e necessária a elucidação do tema, consoante detalhadamente arrazoado pela unidade técnica e pelo órgão ministerial.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, sobre o tema, destacou a necessidade de ser verificada a regularidade fiscal do imóvel através da certidão negativa de débitos municipais e certidão negativa de ônus e ações reais e reipersecutórias. Acrescentou ainda a necessidade de Declaração da Defesa Civil acerca da inexistência de riscos no imóvel e declaração do órgão ambiental competente para que seja comprovado que a área não corresponde à reserva legal ou que possua algum impedimento para edificação (Peça 09, p. 04).

Repisou, porém, a necessidade de que estejam previstos no edital da licitação todos os documentos necessários para a certificação de toda a documentação necessária ao proprietário, além dos documentos previstos na Lei dos Registros Públicos.

O órgão ministerial também detalhou a questão formulada.

Corroborando parcialmente com a manifestação da unidade técnica, esclareceu que a escritura pública somente se faz necessária para imóveis cujo valor seja superior a 30 salários mínimos³. A despeito disso, recomendou que mesmo que o valor do imóvel seja inferior a esse limite a transação seja formalizada por escritura pública, em razão da *segurança jurídica, autenticidade e publicidade asseguradas pelo serviço notarial*.

Quanto a documentação a ser apresentada para a lavratura de escritura pública, além daqueles de identificação das partes, destacou serem aqueles fixados de forma exaustiva no § 2º do art. 1º da Lei nº 7.433/1985, a saber: documento comprobatório do pagamento do Imposto de Transmissão *inter vivos*, as certidões fiscais e as certidões de propriedade e de ônus reais, consoante regulamentado pelo Decreto nº 93.240/1986⁴.

3 Consoante art. 108 do Código Civil: “Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País”.

4 Art. 1º Para a lavratura de atos notariais, relativos a imóveis, serão apresentados os seguintes documentos e certidões:

I - os documentos de identificação das partes e das demais pessoas que comparecerem na escritura pública, quando julgados necessários pelo Tabelião;

II - o comprovante do pagamento do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles relativos, quando incidente sobre o ato, ressalvadas as hipóteses em que a lei autorize a efetivação do pagamento após a sua lavratura;

III - as certidões fiscais, assim entendidas:

a) em relação aos imóveis urbanos, as certidões referentes aos tributos que incidam sobre o imóvel, observado o disposto no § 2º, deste artigo;

b) em relação aos imóveis rurais, o Certificado de Cadastro emitido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, com a prova de quitação do último Imposto Territorial Rural lançado ou, quando o prazo para o seu pagamento ainda não tenha vencido, do Imposto Territorial Rural correspondente ao exercício imediatamente anterior;

IV - a certidão de ações reais e pessoais reipersecutórias, relativas ao imóvel, e a de ônus reais, expedidas pelo Registro de Imóveis competente, cujo prazo de validade, para este fim, será de 30 (trinta) dias;

V - os demais documentos e certidões, cuja apresentação seja exigida por lei.

Por outro lado, quanto à declaração da defesa civil e do órgão ambiental, não sendo documentos cuja exigência esteja prevista em lei, esclareceu que somente poderão ser requeridos mediante motivação e mediante expressa previsão no edital de licitação ou no procedimento de dispensa.

Tendo em vista a previsão contida no art. 1.647, I, do Código Civil⁵, destacou ainda que, em sendo o vendedor casado sob regime diverso do da separação total de bens, faz-se necessária a autorização conjugal para a formalização da compra do terreno.

Por fim, considerando que o adquirente do imóvel é o próprio município, sujeito ativo do Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos, arguiu o *Parquet* que a exigência do comprovante do pagamento desse imposto seria inaplicável.

Em que pese corrobore todas as demais assertivas ministeriais acerca dos documentos exigíveis para a formalização de negócio de compra e venda de imóvel pelo município, e ainda que não conste o apontamento acerca da exigência do comprovante de recolhimento do ITBI da súmula proposta para emissão de resposta, deve ser afastada a conclusão ministerial acerca da inaplicabilidade de exigência deste documento.

Isso porque, sendo o Imposto sobre transmissão inter vivos de competência municipal, a exigibilidade de tal documento não pode ser afastada *a priori*, devendo ser aferida caso a caso tendo em vista a legislação local na qual se verificará qual o sujeito passivo da obrigação.

Observo, nesse sentido, que o sujeito passivo desse imposto, ou seja, aquele que tem o dever de pagar o ITBI, tanto pode ser o comprador do imóvel, como o seu vendedor, podendo ainda haver a previsão de responsabilidade subsidiária na obrigação, a depender da regulamentação estabelecida por lei municipal.

5 Art. 1.647. Ressalvado o disposto no art. 1.648, nenhum dos cônjuges pode, sem autorização do outro, exceto no regime da separação absoluta:
I - alienar ou gravar de ônus real os bens imóveis; (...).

Portanto, a aplicabilidade ou não da exigência do comprovante do pagamento do ITBI deverá ser aferida caso a caso, de acordo com a regulamentação legal municipal desse imposto, devendo necessariamente ser levada em consideração, pelo licitante, a incidência ou não do tributo em cada caso para fins de aferição do impacto que possa decorrer desse fato na fixação do valor do imóvel a ser adquirido.

Não é demais repisar que também essa exigência deverá constar expressamente do edital de licitação ou do procedimento de dispensa realizado para a aquisição do imóvel.

Assim, corroborando as manifestações técnica e ministerial, acolho a proposição ministerial de resposta para o item 2 da Consulta, nos seguintes termos:

2) Para a aquisição do imóvel, que obrigatoriamente deverá ser concretizada por escritura pública caso o bem tenha valor superior a trinta salários mínimos (art. 108 do Código Civil), deverão ser exigidas, ao menos, certidão negativa de débitos incidentes sobre o imóvel, certidão negativa de ônus e ações reais e reipersecutórias e autorização conjugal, se for o caso (art. 1.647, I, do Código Civil). Caso sejam exigidos outros documentos visando assegurar a higidez do negócio, como declaração da defesa civil e declaração do órgão ambiental, a exigência deverá ser motivada e constar do edital licitatório ou do procedimento de dispensa.

2.1 VOTO

Diante do exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

Conhecer a Consulta formulada pelo Câmara Municipal de Quitandinha, através de seu representante legal, Sr. Carlos Edmilson de Moura, e:

a) quanto ao primeiro e terceiro questionamento, dar ciência ao consulente, nos termos do art. 313, § 4º do Regimento Interno deste Tribunal, da decisão proferida no Acórdão nº 206/2017 – STP, em resposta à Consulta nº 453657/14;

b) quanto ao segundo questionamento, apresentar resposta, nos seguintes termos:

2 – Quais os documentos obrigatórios que deverão ser exigidos do proprietário do imóvel?

Para a aquisição do imóvel, que obrigatoriamente deverá ser concretizada por escritura pública caso o bem tenha valor superior a trinta salários mínimos (art. 108 do Código Civil), deverão ser exigidas, ao menos, certidão negativa de débitos incidentes sobre o imóvel, certidão negativa de ônus e ações reais e reipersecutórias e autorização conjugal, se for o caso (art. 1.647, I, do Código Civil). Caso sejam exigidos outros documentos visando assegurar a higidez do negócio, como declaração da defesa civil e declaração do órgão ambiental, a exigência deverá ser motivada e constar do edital licitatório ou do procedimento de dispensa.

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

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

3 DA DECISÃO

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

- I. conhecer a Consulta formulada pelo Câmara Municipal de Quitandinha, através de seu representante legal, Sr. Carlos Edmilson de Moura, e:

a) quanto ao primeiro e terceiro questionamento, dar ciência ao consultante, nos termos do art. 313, § 4º do Regimento Interno deste Tribunal, da decisão proferida no Acórdão nº 206/2017 – STP, em resposta à Consulta nº 453657/14;

b) quanto ao segundo questionamento, apresentar resposta, nos seguintes termos:

2 – Quais os documentos obrigatórios que deverão ser exigidos do proprietário do imóvel?

Para a aquisição do imóvel, que obrigatoriamente deverá ser concretizada por escritura pública caso o bem tenha valor superior a trinta salários mínimos (art. 108 do Código Civil), deverão ser exigidas, ao menos, certidão negativa de débitos incidentes sobre o imóvel, certidão negativa de ônus e ações reais e reipersecutórias e autorização conjugal, se for o caso (art. 1.647, I, do Código Civil). Caso sejam exigidos outros documentos visando assegurar a higidez do negócio, como declaração da defesa civil e declaração do órgão ambiental, a exigência deverá ser motivada e constar do edital licitatório ou do procedimento de dispensa.

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

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

b) o encerramento do Processo.

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

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 22 de maio de 2019 – Sessão nº 16.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO ENTIDADE PRIVADA SEM FINS LUCRATIVOS - CONSTRUÇÃO DE UNIDADE HOSPITALAR - TERRENO DE TERCEIRO IMPRATICABILIDADE - RESOLUÇÃO Nº 28/11-TCE-PR, ART. 10, § 1º VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

PROCESSO Nº : 93998/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA
INTERESSADO : CESAR AUGUSTO CAROLLO SILVESTRI FILHO
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 3790/18 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de Guarapuava. Transferência Voluntária para entidade filantrópica tendo como objeto a construção de Centro Oncológico. Atendimento de média e alta complexidade. Não habilitação na Gestão Plena do Sistema Municipal pelo SUS. CGM pela impossibilidade. MPC aponta a inexistência de óbice legal. **VOTO** pelo Conhecimento.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta, formulada pelo Município de Guarapuava, abordando a possibilidade de celebração de convênio entre o Poder Executivo e entidade filantrópica, tendo como objeto a construção de Centro de Especialidade Médica (oncologia), para atendimento à população local e circunvizinhas, contemplando os seguintes questionamentos:

- a) Por se tratar de Centro Oncológico com atendimento de alta e média complexidade, pode o ente municipal celebrar convênio possuindo apenas atendimento em atenção básica?
- b) Na possibilidade de celebração, poderá o ente público repassar recursos (livres) para a construção parcial do Centro Oncológico em terreno não pertencente a entidade, visto a possibilidade de doação de terceiros do terreno para construção?
- c) Como proceder com a Prestação de Contas do Convênio com repasse de valor parcial da obra?
- d) E supondo a possibilidade de celebração de convênio, pode este ter vigência de 24 meses com repasses parcelados?

O Parecer Jurídico carreado aos autos (peça 3) defende a possibilidade da realização do convênio, tendo em vista que não existiria previsão contrária na legislação que rege a matéria.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, por meio da Informação nº 20/18 (peça 7), informou sobre existência do Acórdão nº 90/09 – Pleno, o qual respondeu consulta oriunda do Município de Pérola, sobre a possibilidade de contratação de Unidade Hospitalar, mas não adentrou às especificidades dos questionamentos suscitados na presente demanda. Apontou, ainda, a existência da Consulta de nº 834481/17, formulada pela Câmara Municipal de Guarapuava, a respeito da possibilidade de vinculação da devolução do saldo financeiro final daquele poder à objeto específico¹.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), por meio das Instruções de nºs. 2958/18 (peça 12) e 4599/18 (peça 16), manifestou-se pela impossibilidade da formalização do convênio, em razão do município não ser habilitado na gestão de recursos do SUS destinados aos atendimentos de média e alta complexidade. A Unidade Técnica também respondeu negativamente quanto a construção ser realizada em terreno de particular, detalhou os quesitos para a prestação de contas e confirmou a possibilidade de fixação de prazo de duração de 24 meses.

O Ministério Público de Contas (MPC), consoante o Parecer nº 1027/18 (peça 17), no que tange à possibilidade de formalização de avença desta natureza, por município que não detém a Gestão Plena do Sistema, pugnou pela inexistência de óbice legal. Quantos aos demais pontos, acompanhou a manifestação exarada pela Coordenadoria de Gestão Municipal.

¹ A referida consulta foi extinta, por meio do Despacho nº 1545/18 – GCILB, tendo em vista a existência de pronunciamento anterior do Tribunal sobre a matéria (pela impossibilidade). Contra tal decisão foi interposto o Recurso de Agravo nº 794483/18, ainda pendente de julgamento até a elaboração da presente proposta de voto.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

2.1 PRELIMINAR DE APENSAMENTO DOS AUTOS

O Ministério Público de Contas aventa o apensamento do feito aos autos da Consulta nº 724828/16, formulada pelo Município de Toledo, de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, versando sobre a possibilidade de criação de programa de incentivo à qualificação de especialidades hospitalares, com objetivo de prestar apoio à hospitais de referência local e microrregional.

Em que pese haver evidente correlação entre os temas, entendo que o objeto da presente consulta apresenta diferenças significativas com a aquela formulada pelo Município de Toledo.

O art. 17, IX, da Lei nº 8.080/90, conhecida como a Lei Orgânica do SUS, estabelece a competência do ente estadual para “identificar estabelecimentos hospitalares de referência e gerir sistemas públicos de alta complexidade, de referência estadual e regional”.

Ao que parece, o que se discute naquela consulta é a possível ingerência na competência estadual de identificar e gerir os hospitais que servirão de referência regional, enquanto a presente demanda aborda a possibilidade de celebração de avença com entidade privada, visando, inicialmente, à edificação de Unidade Hospitalar.

Ou seja, enquanto a questão ora analisada versa sobre projeto bem definido (com início, meio e fim), a outra aborda programa aparentemente contínuo, com desdobramentos incalculáveis e possíveis reflexos na gestão coordenada do Sistema Único de Saúde.

O fomento à construção de estabelecimento hospitalar privado, o qual seria operado à margem do orçamento municipal, com o advento de diversas fontes de receitas e relações com outros entes da federação, não equivale à instituição de programa municipal de custeio de procedimentos de média e alta complexidade.

Ademais, ainda que se pense na celebração de um Termo de Colaboração, Termo de Fomento, ou mesmo um contrato, tendo como objeto alguma ação correlata aos atendimentos de média e alta complexidade, tal situação não se compara com a interiorização da gestão destes serviços pelo município, como se suscita na consulta do Município de Toledo.

Por fim, assinalo que o proponente daquela consulta já manifestou o seu desinteresse na resposta (desistência do processo)², de modo que a sua eventual extinção poderia prejudicar a obtenção da resposta almejada pelo Município de Guarapuava.

2.2 PRELIMINAR DE CONHECIMENTO DA CONSULTA

A consulta foi formulada por autoridade legítima e veio instruída com parecer jurídico, perfazendo-se os requisitos elencados no art. 38, I a IV, da Lei Orgânica deste TCE-PR.

Não obstante, conforme bem anotado pela Unidade Técnica e pelo douto *parquet* de contas, possa se vislumbrar a ocorrência de caso concreto, há relevante interesse público em sua resposta, de modo que se faz cabível o seu conhecimento, nos termos do art. 38, § 1º, da Lei Complementar nº 113/05.

Assim, preliminarmente, conheço da presente consulta, em estrita consonância com o Despacho nº 518/18 (peça 8).

2.3 MÉRITO

No que se refere a possibilidade de celebração de “convênio”³ do município com entidade filantrópica, visando à construção de centro de especiali-

2 Coordenadoria de Gestão Municipal e Ministério Público de Contas se manifestaram pelo encerramento do feito, estando o processo pendente de julgamento até o presente momento.

3 A Lei 13.019/14, que estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, define como instrumentos hábeis a formalizar tais ajustes o Termo de Colaboração e o Termo de Fomento. O Parecer Jurídico que acompanha a consulta entende pela não aplicação da referida lei, do que discordaremos em item apartado.

dades oncológicas para atendimento à população local e circunvizinhas (**item “a”**), é cediço que o direito à saúde é assegurado pela Constituição Federal⁴, incumbindo a sua prestação ao Estado⁵ (em sentido amplo), por meio de um Sistema Único, previsto em seu art. 198, tendo como diretrizes a descentralização, o atendimento integral com prioridade para atividades preventivas e a participação da comunidade.

Deste comando originou-se o Sistema Único de Saúde, constituído pelas ações e serviços de saúde prestados por instituições federais, estaduais e municipais e sendo complementados pela iniciativa privada, nos termos propugnados pelo art. 4º da Lei nº 8.080/90.

Sendo o Brasil um país de dimensões continentais que é, seria inconcebível pensar na prestação efetiva de um serviço de tal complexidade sem a existência de uma política de coordenação entre os atores envolvidos. De modo que a conexão e a comunicação entre os serviços prestados são orientadas segundo seus variados tipos (ambulatoriais, domiciliares, de urgência, hospitalares, etc.) e níveis de complexidade (atenção básica, média e alta complexidade), sendo dispostos em uma rede regionalizada e hierarquizada⁶, organizada de forma descentralizada.

Nesse sentido, a própria Lei nº 8.080/90 atribui competências diferenciadas às 3 (três) esferas da federação, constantes nos art. 16, 17 e 18 de seu texto, conforme bem destacou a Unidade Técnica em sua manifestação.

Já o conceito de Gestão Plena⁷ nasce com a publicação da Norma Operacional Básica nº 01/96⁸ (NOB 01/96), definindo-se um modelo de gestão para o SUS e permitindo a habilitação dos municípios em 2 modalidades de

4 art. 6º da Constituição Federal.

5 art. 23, II, da Constituição Federal.

6 Art. 8º da Lei 8.080/90.

7 A definição correta é GESTÃO PLENA DO SISTEMA MUNICIPAL.

8 Portaria nº 2.203 do Ministério da Saúde, de 5 de novembro de 1996, disponível em http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/nob1_96.pdf O papel de tais normas operacionais consiste na definição de estratégias e movimentos táticos, que orientam a operacionalidade do SUS, a partir da avaliação de seu estágio de implantação e desempenho.

gestão, a de Gestão Plena da Atenção Básica e a de Gestão Plena do Sistema Municipal.

De acordo com tal norma, a não habilitação do município o colocava na condição de mero prestador de serviços ao sistema, enquanto o seu enquadramento em uma das duas categorias lhe permitia a gestão do recurso correspondente, de modo a alcançar a almejada descentralização.

2.3.1 Prerrogativas da Gestão Plena de Atenção Básica conforme a NOB 01/96

- a) Transferência, regular e automática, dos recursos correspondentes ao Piso da Atenção Básica (PAB).
- b) Transferência, regular e automática, dos recursos correspondentes ao Piso Básico de Vigilância Sanitária (PBVS).
- c) Transferência, regular e automática, dos recursos correspondentes às ações de epidemiologia e de controle de doenças.
- d) Subordinação, à gestão municipal, de todas as unidades básicas de saúde, estatais ou privadas (lucrativas e filantrópicas), estabelecidas no território municipal.

2.3.2 Prerrogativas da Gestão Plena do Sistema conforme a NOB 01/96

- a) Transferência, regular e automática, dos recursos referentes ao Teto Financeiro da Assistência (TFA).
- b) Normalização complementar relativa ao pagamento de prestadores de serviços assistenciais em seu território, inclusive quanto a alteração de valores de procedimentos, tendo a tabela nacional como referência mínima, desde que aprovada pelo CMS e pela CIB.

- c) Transferência regular e automática fundo a fundo dos recursos correspondentes ao Piso Básico de Vigilância Sanitária (PBVS).
- d) Remuneração por serviços de vigilância sanitária de média e alta complexidade e, remuneração pela execução do Programa Desconcentrado de Ações de Vigilância Sanitária (PDAVS), quando assumido pelo município.
- e) Subordinação, à gestão municipal, do conjunto de todas as unidades ambulatoriais especializadas e hospitalares, estatais ou privadas (lucrativas e filantrópicas), estabelecidas no território municipal.
- f) Transferência de recursos referentes às ações de epidemiologia e controle de doenças, conforme definição da CIT.

Ou seja, ao assumir a Gestão Plena do Sistema, o município passava a receber recursos federais destinados à serviços de média e alta complexidade, fundo a fundo, que estavam sob a gestão estadual ou da União, assumindo a responsabilidade de realizar as contratações e efetuar os pagamentos aos prestadores de serviços de saúde credenciados ao SUS, no âmbito de seu território.⁹

Buscando dar continuidade ao processo de descentralização e organização do SUS, foi editada a Norma Operacional de Assistência à Saúde – NOAS SUS nº 01/2002¹⁰, a qual consignou em sua exposição de motivos o “contínuo movimento de pactuação entre os três níveis de gestão, visando o aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde”.

A referida norma estabeleceu o processo de REGIONALIZAÇÃO como estratégia de hierarquização dos serviços de saúde e busca de maior equidade, consagrando a lógica de um planejamento integrado.

9 Tal perspectiva histórica é muito bem detalhada em manifestação do Conselho de Secretários Municipais de Saúde do Estado do Paraná – COMES-PR junto ao processo nº 724828/16 – TCE-PR.

10 Portaria nº 373 do Ministério da Saúde, disponível em http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt0373_27_02_2002.html.

Ademais, instituiu a condição de Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada e tratou da organização dos serviços de média complexidade, com orientação voltada ao gestor estadual, e da política de atenção de alta complexidade, de responsabilidade solidária entre o Ministério da Saúde e as Secretarias de Saúde dos Estados e do Distrito Federal.

Em que pese a responsabilidade solidária, a citada norma atribuiu ao ente estadual a gestão da política de sua prestação, classificando como intransferíveis as funções de definição de prioridades assistenciais e programação da alta complexidade.

Por fim, a NOAS nº 01/2002 delegou aos municípios habilitados em gestão plena o desempenho de funções referentes à organização dos serviços.

Há quem defenda ter havido a relativização da gestão compartilhada do SUS com base na habilitação em *gestão básica* ou *plena*, ou até mesmo o seu desuso, tendo em vista o advento da Lei Complementar nº 141/12, que dispõe, dentre outras coisas, sobre os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde. Nessa mesma linha de pensamento, cabe mencionar a edição do Decreto nº 7.508/11, que regulamentou a Lei nº 8.080/90, dispondo sobre a organização do SUS e o planejamento das ações de saúde.

Apesar de certa controvérsia, não se mostra determinante para a análise do questionamento, ora trazido à baila, se meandros normativos de operacionalização do SUS estariam desatualizados, seja por mudança de nomenclatura ou até mesmo conceitual. Pois, como já destacado, trata-se de um sistema em constante movimento de pactuação entre seus integrantes, mas com suas premissas gravadas na Constituição da República e em leis regulamentadoras.

Merece destaque que o referido Decreto nº 7.508/11 imprimiu ênfase ao planejamento, tendo como pressuposto a articulação interfederativa. Foram consagrados os conceitos de Região de Saúde e Porta de Entrada, assim

como o Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde¹¹ e o papel das Comissões Intergestores.

Art. 15. O processo de planejamento da saúde será ascendente e integrado, do nível local até o federal, ouvidos os respectivos Conselhos de Saúde, compatibilizando-se as necessidades das políticas de saúde com a disponibilidade de recursos financeiros.

§ 1º **O planejamento da saúde é obrigatório para os entes públicos** e será indutor de políticas para a iniciativa privada.

§ 2º A compatibilização de que trata o caput será efetuada no âmbito dos planos de saúde, os quais serão resultado do planejamento integrado dos entes federativos, e deverão conter metas de saúde (**Decreto nº 7.508/11**).

Esta breve contextualização histórica sobre a gestão das ações de saúde se faz necessária, de modo a demonstrar que não se admitem iniciativas desconectadas no âmbito do Sistema Único de Saúde, sob pena de sobreposição de serviços e em descompasso com a necessária utilização racional do recurso público¹².

Assim, deve-se afastar de plano qualquer argumentação no sentido de que, sendo a prestação da saúde de responsabilidade de todos os entes da federação, qualquer um deles poderia agir com ampla discricionariedade, sem qualquer preocupação com as políticas e estratégias estabelecidas para o aperfeiçoamento do SUS.

Ademais, uma das diretrizes elencadas pela Carta Política é a participação da comunidade na condução das ações do SUS, motivo pelo qual a instituição dos Conselhos de Saúde é obrigatória e seu papel tem se mostrado da maior relevância.

Desse modo, revela-se plenamente cabível o controle de mérito dos atos administrativos que não tenham a sua motivação assentada na lógica de operacionalização do Sistema Único de Saúde.

11 acordo de colaboração firmado entre entes federativos com a finalidade de organizar e integrar as ações e serviços de saúde na rede regionalizada e hierarquizada, com definição de responsabilidades, indicadores e metas de saúde, critérios de avaliação de desempenho, recursos financeiros que serão disponibilizados, forma de controle e fiscalização de sua execução e demais elementos necessários à implementação integrada das ações e serviços de saúde.

12 O art. 7º, da Lei nº 8.080/90 define como uma das diretrizes para gestão do SUS a “organização dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos.”

Podem ser consideradas ilegítimas, por exemplo, as ações que não observarem as políticas definidas nos colegiados das Comissões Intergestores¹³ ou estejam em descompasso com o respectivo Plano de Saúde¹⁴.

Nesse sentido, embora o entendimento deste Relator acompanhe o posicionamento firmado pelo Ministério Público de Contas, de que NÃO EXISTE ÓBICE LEGAL à transferência de recursos públicos para entidade privada sem fins lucrativos (tendo como objeto a construção parcial de Centro Oncológico, para atendimento de média e alta complexidade), ainda que o município não detenha a *Gestão Plena* do SUS, discordo parcialmente dos fundamentos ministeriais¹⁵, pois poderá haver impedimento de ordem subjetiva, derivado das diretrizes de gestão compartilhada do sistema.

Há nesse caso uma limitação genérica, decorrente principalmente do princípio da eficiência, de observância obrigatória pela Administração Pública, por força do *caput* do art. 37 da Constituição da República.

No que tange ao item “b” da consulta, acompanho o posicionamento exarado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, pela impossibilidade de se proceder à construção do imóvel em terreno de terceiro.

Conforme bem anotado, a redação da Resolução nº 28/2011, em seu art. 10, § 1º, fixa como condições para a transferência de recursos com tal finalidade que o imóvel seja pertencente à própria entidade sem fins lucrativos.

Ademais, o estatuto social da entidade beneficiária deve prever que, no caso de sua extinção ou cessação de atividades, seu patrimônio seja trans-

13 O Decreto nº 7.508/2011 define a Comissão Intergestores Tripartite – CIT, a Comissão Intergestores Bipartite – CIB e a Comissão Intergestores Regional - CIR como instâncias de pactuação consensual entre os entes federativos para definição das regras da gestão compartilhada do SUS.

14 O art. 36, § 1º, da Lei nº 8.080/90 determina que os planos de saúde serão a base das atividades e programações de cada nível de direção do SUS e seu financiamento será previsto na respectiva proposta orçamentária.

15 O ilustre representante do Ministério Público de Contas entende que “inexiste na legislação qualquer delimitação genérica acerca das ações e serviços públicos prestados em cada ente federativo”.

ferido à instituição congênere ou ao Poder Público, em consonância com os ditames do art. 33, III, da Lei nº 13.019/14.

Com relação a forma de Prestação de Contas (item “c”) e a possibilidade de vigência por 24 meses (item “d”), igualmente acompanho o posicionamento firmado pela Unidade Técnica, eis que a Resolução nº 28/2011 e a Instrução Normativa nº 61/2011 se encontram em prela vigência e não há vedação legal quanto ao prazo de duração aventado pelo consulente.

Desse modo, a Prestação de Contas deverá ser instrumentalizada por meio do Sistema Integrado de Transferências, observando-se as referidas normativas ou regulamentação posterior que venha a ser editada por este TCE-PR.

2.3.3 Considerações sobre o instrumento jurídico adequado para a formalização da avença

Embora não tenha sido objeto direto de questionamento, está implícito na demanda que o consulente considera o convênio como instrumento jurídico hábil a formalizar o ajuste com a entidade privada sem fins lucrativos, afastando-se as disposições da Lei nº 13.019/14.

Tal conclusão decorre da utilização do termo “convênio” nos questionamentos elencados e do conteúdo apresentado pelo Parecer Jurídico que acompanha os autos, o qual delimita o instrumento jurídico adequado da seguinte forma:

Inicialmente, verifica-se que o questionamento levantado pelo Sr. Secretário de Finanças contempla uma eventual celebração de instrumento jurídico entre o Município e entidade hospitalar privada, de natureza filantrópica. Assim sendo, fica afastada a incidência da Lei Federal nº 13.019/14, consoante previsto no artigo 3º, inciso IV, deste diploma legal, vejamos:

‘Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei: (...)

IV – aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal

Ocorre que a Lei nº 13.019/14 estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil, para a con-

seção de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos entre as partes.

A referida legislação denominou como Termo de Colaboração, Termo de Fomento e Acordo de Cooperação, os instrumentos adequados nessa nova disciplina, reservando-se o Termo de Convênio para ajustes entre os entes federados ou pessoas a ela vinculadas¹⁶ e justamente àqueles mencionados pelo parecerista municipal, destinados à complementação da prestação de serviços pelo SUS.

Ou seja, a utilização de tal diploma é regra, quando se pretende regulamentar o universo de relações entre o Estado e o Terceiro Setor e, no caso sugerido pela presente consulta, não deve haver seu afastamento, conforme se passará a expor.

O art. 199 da Constituição Federal assevera que a Assistência à saúde é livre à iniciativa privada, sendo que

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

A Lei nº 8.080/90, em seu art. 4º, § 2º, ratifica que a forma de atuação da iniciativa privada junto ao SUS se dará de forma complementar, sendo que o seu Capítulo II, do Título III, assim dispõe:

CAPÍTULO II

Da Participação Complementar

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

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

Art. 25. Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS).

Art. 26. Os critérios e valores para a remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura assistencial serão estabelecidos pela direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), aprovados no

16 Art. 84, Parágrafo Único, da Lei nº 13.019/14.

Conselho Nacional de Saúde.

§ 1º Na fixação dos critérios, valores, formas de reajuste e de pagamento da remuneração aludida neste artigo, a direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS) deverá fundamentar seu ato em demonstrativo econômico-financeiro que garanta a efetiva qualidade de execução dos serviços contratados.

§ 2º Os serviços contratados submeter-se-ão às normas técnicas e administrativas e aos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), mantido o equilíbrio econômico e financeiro do contrato.

§ 3º (Vetado).

§ 4º Aos proprietários, administradores e dirigentes de entidades ou serviços contratados é vedado exercer cargo de chefia ou função de confiança no Sistema Único de Saúde (SUS).

Desse ponto, evidencia-se que a complementação dos serviços ofertados pelo SUS decorre essencialmente da insuficiência na sua prestação pelo Estado. Sendo que em razão de tal demanda é produzido de um arcabouço normativo próprio, o qual define uma forma típica de “contratualização” dos gestores do SUS com os prestadores de saúde privados, seja por convênio ou por contrato administrativo, assim definidos pela Portaria nº 1.034/10 do Ministério da Saúde.

I - convênio, firmado entre ente público e a instituição privada sem fins lucrativos, quando houver interesse comum em firmar parceria em prol da prestação de serviços assistenciais à saúde;

II - contrato administrativo, firmado entre ente público e instituições privadas com ou sem fins lucrativos, quando o objeto do contrato for a compra de serviços de saúde.

A referida portaria estabelece uma série de requisitos para a participação complementar da iniciativa privada nas ações do SUS, do que resta claro serem a PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ASSISTÊNCIAS À SAÚDE e a COMPRA DE SERVIÇOS DE SAÚDE os destinatários de tais normativas.

Com base nesse contexto jurídico-normativo, não há dúvidas, por exemplo, que se afastaria a aplicação da Lei nº 13.019/14 para o estabelecimento de convênio com entidades que prestam serviços de internações e ambulatoriais em complementariedade ao SUS.

Nesse sentido, o que irá definir o instrumento jurídico adequando para a formalização do vínculo do Poder Público com o chamado “Terceiro Setor” é a natureza e o objeto que se pretende realizar.

Quanto ao objeto da presente demanda, resta evidente que se trata da construção de imóvel, o qual não se coaduna com o regime convencional específico de operacionalização do SUS.

Tais convênios estão ligados com a atividade fim do Sistema de Saúde, àqueles que o Estado detém o dever de prover, mas não possui capacidade instalada para tanto, tanto é que sua dimensão se concentra em aspectos técnicos, éticos, de controle de qualidade, de produtividade, dentre outros inerentes à prestação dos atendimentos de saúde.

Desse modo, é certo que o objeto da avença que se questiona na presente consulta não se enquadra na hipótese de exceção constante do art. 3º, IV, da Lei nº 13.019/14, sendo ela plenamente aplicável caso venha a se celebrar a parceria.

É a fundamentação.

2.4 VOTO

Diante de todo o exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta, formulada pelo Município de Guarapuava, apresentando-se as seguintes respostas:

Pergunta do item “a”: Por se tratar de Centro Oncológico com atendimento de alta e média complexidade pode o ente Municipal celebrar convênio possuindo apenas atendimento em atenção básica?

Resposta: Não existe óbice legal, de caráter objetivo, para a transferência voluntária de recursos públicos à entidade privada sem fins lucrativos, tendo como objeto a construção de Unidade Hospitalar voltada ao atendimento de média e alta complexidade, ainda que o município repassador seja habilitado junto ao Sistema Único de Saúde apenas em Gestão Plena de Atenção Básica. Por outro lado, poderá haver impedimento de ordem subjetiva (violação ao princípio da eficiência), caso a ação de saúde não seja compatível com as diretrizes da gestão compartilhada do Sistema Único de Saúde - SUS.

Pergunta do item “b”: Na possibilidade de celebração poderá o ente público repassar recursos (livres), para construção parcial do Centro Oncológico em terreno não pertencente a entidade, visto a possibilidade de doação de terceiros do terreno para construção?

Resposta: Não se admite a construção de imóvel em terreno de terceiro com recursos públicos, conforme fundamentação constante no voto.

Pergunta do item “c”: Como proceder com a Prestação de Contas do Convênio com repasse de valor parcial da obra?

Resposta: A prestação de contas da transferência voluntária deverá ser realizada por meio do Sistema Integrado de Transferências – SIT, em conformidade com a Resolução nº 28/2011 e a Instrução Normativa nº 61/2011 deste TCE-PR.

Pergunta do item “d”: E supondo a possibilidade de celebração de convênio, pode este ter vigência de 24 meses com repasses parcelados?

Resposta: Não há vedação legal quanto prazo de duração aventado pelo consulente.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, DETERMINO a remessa dos autos aos seguintes destinatários:

- a) Gabinete do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, para ciência, tendo em vista a correlação temática com o Processo nº 724828/16;
- b) Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM e Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão – CAGE; para ciência e as devidas anotações;
- c) posteriormente, encerre-se e archive-se o feito junto à Diretoria de Protocolo (DP) deste Tribunal.

É o voto.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, acordam os membros do TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em:

I. CONHECER a presente Consulta, formulada pelo Município de Guapuva, apresentando-se as seguintes respostas:

Pergunta do item “a”: Por se tratar de Centro Oncológico com atendimento de alta e média complexidade pode o ente Municipal celebrar convênio possuindo apenas atendimento em atenção básica?

Resposta: Não existe óbice legal, de caráter objetivo, para a transferência voluntária de recursos públicos à entidade privada sem fins lucrativos, tendo como objeto a construção de Unidade Hospitalar voltada ao atendimento de média e alta complexidade, ainda que o município repassador seja habilitado junto ao Sistema Único de Saúde apenas em Gestão Plena de Atenção Básica. Por outro lado, poderá haver impedimento de ordem subjetiva (violação ao princípio da eficiência), caso a ação de saúde não seja compatível com as diretrizes da gestão compartilhada do Sistema Único de Saúde - SUS.

Pergunta do item “b”: Na possibilidade de celebração poderá o ente público repassar recursos (livres), para construção parcial do Centro Oncológico em terreno não pertencente a entidade, visto a possibilidade de doação de terceiros do terreno para construção?

Resposta: Não se admite a construção de imóvel em terreno de terceiro com recursos públicos, conforme fundamentação constante no voto.

Pergunta do item “c”: Como proceder com a Prestação de Contas do Convênio com repasse de valor parcial da obra?

Resposta: A prestação de contas da transferência voluntária deverá ser realizada por meio do Sistema Integrado de Transferências – SIT, em conformidade com a Resolução nº 28/2011 e a Instrução Normativa nº 61/2011 deste TCE-PR.

Pergunta do item “d”: E supondo a possibilidade de celebração de convênio, pode este ter vigência de 24 meses com repasses parcelados?

Resposta: Não há vedação legal quanto prazo de duração aventado pelo consulente.

II. DETERMINAR, após o trânsito em julgado da presente decisão, a remessa dos autos aos seguintes destinatários:

- a) Gabinete do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, para ciência, tendo em vista a correlação temática com o Processo nº 724828/16;
- b) Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM e Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão – CAGE, para ciência e as devidas anotações;
- c) Diretoria de Protocolo (DP) deste Tribunal, para encerramento e arquivamento do feito.

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, 12 de dezembro de 2018 - Sessão nº 42.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente

CONSELHO DE DIREITOS DO IDOSO

POSSIBILIDADE DE DIRECIONAMENTO DE RECURSOS PARA PROJETOS PREVIAMENTE APROVADOS - OBRIGATÓRIA A JUSTIFICATIVA PORMENORIZADA PARA DISPENSA DE CHAMAMENTO PÚBLICO

PROCESSO Nº : 703557/17
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL
INTERESSADO : BIHL ELERIAN ZANETTI
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1110/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Possibilidade de permanência de Bancos de Projetos por Conselhos de Direitos do Idoso, em analogia com os existentes junto aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, após a vigência da Lei nº 13.019/14. Utilização da dispensa de chamamento público somente em casos excepcionais, e devidamente justificada.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Campina Grande do Sul, através de seu Prefeito, Sr. Bihl Elerian Zanetti, por meio da qual apresentou os seguintes questionamentos¹:

Quesito 1: O TCE/PR entende juridicamente possível a permanência do sistema de “Banco de Projetos” por Conselhos de Direitos do Idoso, em todas as esferas federadas (notadamente estadual e municipal), de modo a permitir a captação direcionada de recursos aos projetos previamente aprovados, via dedução do imposto de renda (conforme IN RFB nº 1131/2011), vez que entre as atribuições dos competentes Conselhos de Direitos do Idoso está a de gerir os respectivos fundos, aprovando planos de aplicação, bem como levando em consideração, por analogia, o artigo 260², *caput*, da Lei

¹ Peça 3.

² Prevê que os contribuintes poderão efetuar doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, distrital, estaduais e municipais, devidamente comprovadas, sendo estas integralmente deduzidas do imposto de renda, observadas instruções específicas da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Federal nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o artigo 3º³ da Lei Federal nº 12.213/2010 (institui o Fundo Nacional do Idoso), o art. 71⁴ da Lei Federal nº 4.320/1964 (estatuí normas de direito financeiro), e a autonomia dos Conselhos de Direitos na gestão dos respectivos Fundos Especiais?

Quesito 2: Em se entendendo possível a permanência do sistema de “Banco de Projetos” pelos referidos Conselhos de Direitos do Idoso, tal sistema de arrecadação se enquadraria na hipótese de Dispensa do Chamamento Público para a formalização da parceria nesta hipótese de arrecadação direcionada, visto que se tratam de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social e que serão executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política, de acordo com o art. 30, inciso VI⁵, da Lei 13.019/2014 (estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias)?

A Procuradoria Geral do Município emitiu Parecer⁶ com conclusão nos seguintes termos:

(...) pela legalidade da manutenção do Banco de Projetos e por sua consonância com a Lei 13.019/2014, devendo, para tanto, o respectivo Conselho dos Direitos da Política Pública definir os requisitos para a apresentação dos projetos a serem beneficiados com recursos dos Fundos, inclusive com recursos originários de doações dedutíveis do imposto de renda, sendo que nesta norma regulamentadora, deverá estar contida a possibilidade de os doadores efetuarem doações ao Fundo de forma inespecífica e de forma específica, neste caso para “projetos aprovados e constantes do Banco de Projetos (doações específicas/vinculadas)”. (...)

Igualmente, opina-se pela legalidade da realização de Dispensa do Chamamento Público para a formalização da parceria nesta hipótese de arrecadação direcionada, visto no caso dos Conselhos de Direitos do Idoso serem relativas à assistência social, a serem executadas por instituições não governamentais credenciadas no respectivo Conselho de Direito e com projetos previamente aprovados constantes no respectivo Banco de Projetos, nos moldes do inciso VI, do art. 30 da Lei nº 13.019/2014.

Por intermédio do Despacho nº 1794/17 (peça 8), foi admitido o processamento do feito.

3 Art. 3º. A pessoa jurídica poderá deduzir do imposto de renda devido, em cada período de apuração, o total das doações feitas aos Fundos Nacional, Estaduais ou Municipais do Idoso devidamente comprovadas, vedada a dedução como despesa operacional.

4 Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

5 Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público: (...)

VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

6 Peça 5.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca assinalou que, sobre o tema, não foram encontrados prejulgados e/ou consulta com efeito normativo (Informação nº 126/17, peça 10).

Mediante o Parecer nº 5/18 (peça 13), a então Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos sugeriu que as respostas fossem assim apresentadas:

Para o quesito 1: É possível a manutenção de bancos de projetos junto aos conselhos de direitos dos idosos, desde que devidamente regulamentado pelo conselho competente, em analogia com os que já funcionam junto aos conselhos de direito da criança e do adolescente, em razão das normas que preveem o abatimento do imposto de renda dos valores doados a ambos os fundos (na Lei nº 12.213/2010 que instituiu o Fundo Nacional do Idoso e na Instrução Normativa da Receita Federal IN RFB nº 1131/2011) e em razão da existência de normas protetivas similares para as duas situações no texto da Constituição Federal.

Para o quesito 2: Não é possível a utilização da dispensa de chamamento público para firmar termo de fomento ou termo de colaboração com as Organizações da Sociedade Civil-OSC como regra e com base tão-somente na atividade desenvolvida pela entidade, exigindo-se, quando da utilização da parceria direta por meio de dispensa, que haja justificativa adequada e pormenorizada da razão da escolha da dispensa, que é exceção, em detrimento da regra, que é o chamamento público, atendendo-se o disposto no artigo 32 da Lei nº 13.019/2014; nos casos de doações dirigidas aos bancos de projetos, desde que devidamente regulamentado, o chamamento público não se faz necessário em razão da impossibilidade de competição, situação que melhor se ajusta à inexigibilidade de chamamento público, à semelhança do previsto no artigo 3º, §3º, da Deliberação nº 050/2017-CEDCA.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 517/18 (peça 14), concordou com o opinativo técnico.

Como as dúvidas abrangeram também o Conselho Estadual dos Direitos do Idoso e a gestão do respectivo Fundo, em cumprimento ao Despacho nº 575/18 (peça 15), a 7ª Inspeção de Controle Externo emitiu a Informação nº 32/18 (peça 17), com a seguinte conclusão:

Quanto ao Quesito 1:

(...). Remanesce, todavia, – entre os pareceres constantes desses autos e a decisão judicial, divergência acerca da necessidade de lei formal ou regulamento, para permitir a captação de recursos, dirigida a determinados projetos previamente aprovados, filiando-se esta

Inspetoria ao entendimento exposto na decisão, de mérito, proferida em sede de recurso, na Ação Civil Pública nº 337878820104013400. Isto porque, nos termos daquele *decisum*, o § 2º, do art. 260 da Lei nº 8.069/90, não contém delegação de competência para atribuir aos particulares a faculdade da indicação de projeto(s) de sua preferência para fins de alocação de recursos, ainda que com a redação dada pela Lei nº 13.257/2016.

Decorre daí, a necessidade da edição de lei formal, em obediência ao princípio da legalidade estrita, para a adoção ou permanência do sistema de banco de projetos, nos termos do Acórdão já mencionado, posto que as leis de regência, Estatuto do Idoso (Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010) e Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), e o feixe legislativo mencionado pela COFIT e pelo MPC-PR não contém permissivo legal, nem o alcance pretendido, para captação de recursos de particulares, destinados aos Fundos de Direitos dos Idosos e Crianças e Adolescentes, dirigidos a projetos determinados ou com preferência de aplicação dos recursos.

Quanto ao Quesito 2:

No mérito verifica-se que o Parecer nº 5/18-COFIT e o Parecer nº 517/18/MPC-PR bem enfrentaram as questões suscitadas pelo Município de Campina Grande do Sul. Em razão disso, esta Inspectoria exprime sua concordância com os posicionamentos exarados no Parecer nº 5/18-COFIT e no Parecer nº 517/18/MPC-PR, no que se refere ao quesito 2.

Mediante o Parecer nº 664/18 (peça 18), o Ministério Público junto a este Tribunal retificou sua conclusão anterior, relativa ao Quesito 1, nesses termos:

(...) Assim, retificando o quanto exposto em nossa manifestação anterior, coaduna-se o opinativo da Inspectoria desta Corte, considerando que o § 2º, do art. 260 da Lei nº 8.069/90, não contém delegação de competência para atribuir aos particulares a faculdade da indicação de projeto(s) de sua preferência para fins de alocação de recursos, uma vez que ofende o ordenamento jurídico vigente, em especial a Lei Federal n. 8.069/1990, por retirar dos Conselhos de Direitos o seu papel legal de gestor das verbas dos Fundos.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da presente Consulta, para respondê-la em tese.

O Prefeito de Campina Grande do Sul formulou questionamentos a respeito da possibilidade da permanência, após a vigência da Lei nº 13.019/14, do sistema

de “Banco de Projetos” por Conselhos de Direitos do Idoso, de modo a permitir a captação direcionada de recursos aos projetos previamente aprovados via dedução do imposto de renda, e se tal sistema de arrecadação se enquadraria na hipótese de dispensa do chamamento público para a formalização das parcerias.

Conforme noticiado nos autos⁷, este Tribunal não possui precedentes quanto ao assunto, de maneira que passo ao exame das dúvidas suscitadas.

1) O TCE/PR entende juridicamente possível a permanência do sistema de “Banco de Projetos” por Conselhos de Direitos do Idoso, em todas as esferas federadas (notadamente estadual e municipal), de modo a permitir a captação direcionada de recursos aos projetos previamente aprovados, via dedução do imposto de renda (conforme IN RFB nº 1131/2011), vez que entre as atribuições dos competentes Conselhos de Direitos do Idoso está a de gerir os respectivos fundos, aprovando planos de aplicação, bem como levando em consideração, por analogia, o artigo 260, *caput*, da Lei Federal nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o artigo 3º da Lei Federal nº 12.213/2010 (institui o Fundo Nacional do Idoso), o art. 71 da Lei Federal nº 4.320/1964 (estatui normas de direito financeiro), e a autonomia dos Conselhos de Direitos na gestão dos respectivos Fundos Especiais ?

O cerne da questão refere-se à possibilidade de permanência, após a vigência da Lei nº 13.019/14, dos Bancos de Projetos junto aos Conselhos de Direitos do Idoso, por analogia com a previsão da Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente.

A Procuradoria do Município opinou, em síntese, pela legalidade da manutenção do Banco de Projetos e por sua consonância com a Lei nº 13.019/14, devendo o respectivo Conselho dos Direitos da Política Pública definir os requisitos para a apresentação dos projetos a serem beneficiados com recursos dos Fundos.

A COFIT também entendeu pela possibilidade de manutenção de referido Banco, desde que devidamente regulamento pelos respectivos conselhos,

⁷ Informação nº 126/17-SJB, peça 10.

em analogia com os que já funcionam nos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

Já a 7ª Inspeção concluiu pela necessidade da edição de lei formal para a adoção ou permanência do sistema de Banco de Projetos, haja vista que as leis de regência não contêm permissivo legal, nem o alcance pretendido, para captação de recursos de particulares, destinados aos Fundos de Direitos, dirigidos a projetos determinados ou com preferência de aplicação dos recursos.

O Ministério Público de Contas, em seu parecer final, concordou com o opinativo da Inspeção, após rever seu anterior posicionamento.

Pois bem. A temática assume feição multidisciplinar. Inicialmente, ressaltando que, no âmbito do Paraná, consultando o site do Conselho Estadual dos Direitos do Idoso⁸, constatei que, por meio da Deliberação nº 014/2017 – CEDI/PR, publicada no DIOE nº 10.062 de 07/11/2017, houve a regulamentação do Banco de Projetos do Fundo Estadual dos Direitos do Idoso – FIPAR/PR. Já a atualização da regulamentação do Banco de Projetos do Fundo Estadual para a Infância e Adolescência do Paraná – FIA/PR, já havia sido publicada no DIOE nº 10.000 de 03/08/2017 (Deliberação nº 050/2017 – CEDCA/PR).

Os valores que integram os Fundos de Direitos são considerados receitas públicas, devendo observância às regras concernentes ao orçamento e finanças públicas.

O ponto em que há divergência no posicionamento da COFIT em relação ao da Inspeção e do Ministério Público de Contas é com relação à possibilidade de vinculação dessas receitas a projetos específicos.

Admitindo-se tal possibilidade, inevitável o acréscimo das chances de participação popular, haja vista o fornecimento ao contribuinte da opção de como os valores por ele devidos serão aplicados. Essa linha de raciocínio é seguida pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA,

8 <http://www.cedi.pr.gov.br>.

pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA/PR, bem como pelo Conselho Estadual dos Direitos do Idoso - CEDI/PR.

Poder-se-ia afirmar, inadmitindo-se tal possibilidade, que o disciplinamento das renúncias fiscais é de competência exclusiva da União, conforme artigos 150, § 6^o e 151, inciso III¹⁰, da Constituição Federal, o que obstaría que outro ente da federação (Estado ou Município) a regulasse, sob pena de se criar, no caso, benefícios fiscais heterônomos, o que o arcabouço jurídico não admite.

Porém, as normas estaduais ou municipais que porventura disponham acerca da viabilidade de tal direcionamento não acarretam benefício fiscal, mas somente a realocação de valores nos Fundos.

Tendo sido criado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n^o 8.069/90) e regulamentado pela União, o incentivo fiscal teve sua implementação atribuída precisamente à esfera destinatária. São os Conselhos que possuem competência, de forma exclusiva, para disciplinar a matéria e gerir tais receitas.

A Inspeção resalta a existência da Ação Civil Pública n^o 0033787-88.2010.4.01.3400/DF, intentada contra a União, através da qual o Ministério Público Federal requereu a declaração de nulidade dos artigos 12¹¹ e 13¹² da

9 Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

§ 6^o. Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2^o, XII, g.

10 Art. 151. É vedado à União:

III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

11 Art. 12. A definição quanto à utilização dos recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, em conformidade com o disposto no artigo 7^o, deve competir única e exclusivamente aos Conselhos dos Direitos.

§ 1^o Dentre as prioridades do plano de ação aprovado pelo Conselho de Direitos, deve ser facultado ao doador/destinador indicar, aquela ou aquelas de sua preferência para a aplicação dos recursos doados/destinados.

§ 2^o As indicações previstas acima poderão ser objeto de termo de compromisso elaborado pelo Conselho dos Direitos para formalização entre o destinador e o Conselho de Direitos.

12 Art. 13. Deve ser facultado ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente cancelar projetos mediante edital específico.

§ 1^o Chancela deve ser entendida como a autorização para captação de recursos aos

Resolução nº 137/2010 do CONANDA, e dos atos que autorizavam a captação direta por particulares ou que permitiam ao destinador o direcionamento de recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. O magistrado da 21ª Vara Federal do Distrito Federal¹³ decidiu pela procedência da ação quanto à nulidade de tais artigos, com efeitos *ex nunc*¹⁴.

O Relator da Apelação/Reexame Necessário, Desembargador Federal João Batista Moreira, em seu voto (em que restou vencido), deu provimento à apelação da União, deixando consignado o seu entendimento no sentido de que não há, no caso, afronta ao princípio da legalidade e que, por outro lado, a prática promove a intitulada “administração concertada ou pactuada”, parte da flexibilidade democrática, que seria a tônica da Administração Pública atual.

Entretanto, o resultado do julgamento da 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região¹⁵ (por maioria, vencido o Relator), foi no sentido de que:

a) o ECA delegou competência aos Conselhos dos Direitos da Criança e do

Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente destinados a projetos aprovados pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, segundo as condições dispostas no art. 9º desta Resolução.

§ 2º A captação de recursos ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, referida no parágrafo anterior, deverá ser realizada pela instituição proponente para o financiamento do respectivo projeto.

§ 3º Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente deverão fixar percentual de retenção dos recursos captados, em cada chancela, de no mínimo 20% ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 4º O tempo de duração entre a aprovação do projeto e a captação dos recursos não deverá ser superior a 2(dois) anos.

§ 5º Decorrido o tempo estabelecido no parágrafo anterior, havendo interesse da instituição proponente, o projeto poderá ser submetido a um novo processo de chancela.

§ 6º A chancela do projeto não deve obrigar seu financiamento pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, caso não tenha sido captado valor suficiente.

13 Juiz Federal Rolando Valcir Spanholo.

14 Ante o exposto julgo PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido para declarar a nulidade dos artigos 12 e 13 da Resolução CONANDA nº 1372010 e determinar que o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente se abstenha de disciplinar a distribuição de recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente por meio de captação direta de recursos por particulares ou por meio de doações vinculadas até que sobrevenha autorização veiculada em lei formal mantendo contudo todos os atos praticados por aquele Conselho que tenha por fundamento a mencionada Resolução até a presente data. Diante desse desate e considerando a possibilidade de prejuízo aos cofres públicos e ao sistema de proteção aos direitos da criança e do adolescente REVOGO a decisão de fls. 401/403 e DEFIRO EM PARTE o pedido de liminar para determinar a suspensão imediata da eficácia dos artigos 12 e 13 da Resolução CONANDA nº 1372010 ressalvados os projetos em andamento nos termos desta sentença.

15 Realizado em 17/10/2017.

Adolescente, nada dispondo sobre a extensão dessa delegação, para fins de captação dos recursos, nem sobre a possibilidade de facultar-se aos doadores a indicação da destinação de sua preferência para os recursos doados; b) a delegação de competência a particulares, quanto à gestão da indicação da destinação dos recursos captados pelos Fundos, a que se reportam os artigos 12 e 13 da Resolução CONANDA nº 137/2010, viola o princípio da legalidade.

Assim, a sentença de 1º Grau foi confirmada. Da decisão colegiada, a União interpôs Recurso Especial, o qual encontra-se atualmente na fase de juízo de admissibilidade.

Porém, a execução da sentença já estava suspensa, por decisão de 17/02/2012, proferida pelo então Desembargador Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, nos autos de Suspensão de Execução de Sentença nº 0006955-62.2012.4.01.0000/DF¹⁶, em que o magistrado deixou assente que

a execução imediata da sentença implica grave lesão à ordem pública, considerada em termos de ordem administrativa, uma vez que interfere indevidamente nas atribuições e competência do Conanda, com aptidão concreta para acarretar substancial decréscimo nas doações para os Fundos da Criança e do Adolescente.

Segue relevante excerto da decisão:

Segundo se vê, a Resolução questionada prevê variantes da destinação das doações com incentivo fiscal, quais sejam: a) destinação genérica: o destinador não vincula os recursos destinados a alguma prioridade ou linha de financiamento, muito menos a um projeto; b) destinação vinculada: o destinador previamente vincula os recursos destinados por ele a uma prioridade ou um projeto específico, que são geralmente indicados pelo Conselho; e c) destinação com chancela: com ou sem chamada pública, o Conselho seleciona projetos que são devidamente certificados, cabendo à entidade proponente a captação de recursos ao FIA que permita o financiamento deste projeto; com ou sem retenção de uma porcentagem dos recursos; com ou sem teto máximo para captação. A decisão afasta as duas últimas modalidades. Segundo o encontro patrocinado pela Febrabam, denominado “15º Café com Sustentabilidade”, realizado com o fim de debater questões relativas ao Fundo para a Infância e Adolescência, “onde a chancela foi implantada houve aumento de arrecadação pelo maior engajamento das enti-

16 Relator: Desembargador Federal Olindo Menezes, Presidente do TRF da 1ª Região. Requerente: União Federal. Requerido: Juízo Federal da 21ª Vara – DF.

dades na captação de potenciais destinadores (como em SP, que cresceu de R\$ 1,7 milhão de 2002 para R\$ 42,7 milhões em 2007)”. Aliado a esse elemento, há dados relativos ao Fundo e empresariado, relativamente às restrições do Ministério Público sobre a chancela, com manifestações de recuos na destinação de recursos pela instabilidade judicial e legislativa, a exemplo da Petrobrás no RJ. Antes da sua edição, a Resolução do FIA foi objeto de consulta pública, com amplo debate pela sociedade, inclusive com a participação do Ministério Público. Com a devida vênia, parece haver certo exagero do MPF em relação à matéria, quando afirma que a indicação de um plano de ação pelo doador implica, ipso facto, ilegalidade ou usurpação de atribuições do poder público.

A indicação do doador, que não é vinculativa para o Conanda, ocorre entre os projetos previamente escolhidos, segundo critérios estipulados em edital de chamada pública. Não se trata de um ato puramente subjetivo ou voluntarioso do doador, em atenção a interesses particulares, senão de uma manifestação de vontade submetida a verificação positiva do Conanda, o que equivale a dizer que a administração dos recursos oriundos da renúncia fiscal é da esfera pública.

Em nenhum momento o ECA veda a possibilidade de o doador indicar um projeto específico, e, por outro lado, prevê a competência do Conanda para fixar critérios de utilização do Fundo. Se a chancela ou a destinação pode ser elemento motivador de doações, até que se prove o contrário, a resistência do Ministério Público e a interferência do Judiciário pode, de fato, representar grave impacto nas verbas destinadas ao financiamento de programas destinados à proteção e defesa dos direitos da infância e da adolescência.

4. A interpretação que o MPF e a sentença deram aos artigos 12 e 13 da Resolução Conanda n. 137/2010, para justificar a sua declaração de nulidade, não se afigura a que melhor consulta ao interesse público dos Fundos de Direito da Criança e do Adolescente. (destaque nosso)

A visão do Desembargador sobre o tema, exposta nesta decisão, está em consonância com a descentralização das ações governamentais, prevista no ECA¹⁷ e no Decreto¹⁸ que regulamentou o Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. No mesmo sentido, oportunas as reflexões de Laura Mendes Amando de Barros:

17 Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: I - municipalização do atendimento; II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; (...)
VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

18 Decreto nº 1.196/94:
Art. 2º. O FNCA tem como princípios:
II - a descentralização político-administrativa das ações governamentais.

Ocorre que as receitas destinadas ao Fundo a partir do Imposto de Renda seriam, caso inexistisse o mecanismo criado pelo artigo 260 do Estatuto, exclusivamente federais.

A possibilidade de sua destinação aos Fundos municipais e estaduais é expressão da lógica descentralizadora da política da infância e juventude adotada pelo ordenamento pátrio – que traz em seu bojo, necessariamente, uma maior participação, a aproximação entre Estado e sociedade civil, entre público e privado, justamente na intenção de melhor alcançar a eficiência e o atendimento das demandas sociais.

Atende, em última análise, ao próprio desiderato da subsidiariedade, incidente sobre toda e qualquer atuação administrativa, seja ela concretizada por meio de conselhos deliberativos ou não.

Defendemos, nesse ponto, o abandono à noção de imperatividade, de verticalidade entre Estado e sociedade; muito pelo contrário, a dinâmica a ser perseguida é a da complementaridade, da atuação conjunta, da união de esforços.

Nesse cenário, natural que o integrante da sociedade civil que optou por se mobilizar a ponto de ativamente impedir o encaminhamento de parte dos valores por ele devidos para os cofres gerais da União possa participar também do processo de destinação efetiva e definição quanto a quais necessidades serão atendidas, e de que forma. A subtração dessa possibilidade findaria por comprometer toda a estrutura do incentivo fiscal em prol da infância e juventude, que seria então orientada pela participação tão somente até certo ponto. Não é razoável pretender que um mecanismo de participação democrática – o conselho – tenha o condão de inviabilizar quaisquer outros, tão fundamentados nos princípios democrático e da soberania popular quanto aquele.

A restrição defendida pelo Ministério Público não consta do texto constitucional, não integra a dinâmica do incentivo e, portanto, deve ser rechaçada.

Uma vez que o órgão colegiado e paritário de participação popular manifesta posição pelo alargamento das possibilidades de diálogo com aqueles que são os titulares originários e destinatários da função pública, tal opção deve ser respeitada e operacionalizada em toda a sua extensão. (...) ¹⁹ (destaque nosso)

Com a devida vênia ao opinativo da Inspeção e do Ministério Público de Contas, compartilho do entendimento da COFIT (peça 13), do Desembargador então Presidente do TRF 1ª Região (manifestado nos autos de Suspensão de Execução de Sentença), assim como do ponto de vista defendido pela doutrina acima transcrita.

Entendo, assim, que é admissível aos particulares a eleição da política pública a ser apoiada, não havendo necessidade da edição de lei para a adoção ou permanência do sistema de Banco de Projetos junto aos Conselhos de Direitos do Idoso, não ocorrendo, na hipótese, usurpação da competência

¹⁹ In Participação democrática e fomento nos conselhos deliberativos: o exemplo paradigmático da infância e adolescência. BARROS, Laura Mendes Amado de. São Paulo: Saraiva, 2016. Págs. 247-248.

dos conselhos, que são órgãos deliberativos, controladores das ações das políticas de atendimento e gestores dos Fundos especiais²⁰, cujas receitas são alocadas em contas próprias e somente podem ser aplicadas na aquisição de bens ou realização de serviços previamente definidos.

A solidificação da possibilidade de acréscimos e melhoramentos nas políticas públicas voltadas às populações vulneráveis (como a dos idosos) deve ser incentivada, e não restringida por eventuais interpretações burocráticas distanciadas da prioridade assegurada, inclusive constitucionalmente, a referida classe de indivíduos.

Considero também, entretanto, que há adequação do sistema de Banco de Projetos e doações dirigidas, à Lei nº 13.019/14²¹, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, que surgiu para dar maior transparência às parcerias entre o terceiro setor e o Estado. Eventual entendimento no sentido de que o MROSC obstará a continuidade da sistemática já vigente nos conselhos de direitos estaria eivado de possível inconstitucionalidade, na medida em que a alteração da dinâmica possivelmente reduziria o aporte de recursos doados, causando decréscimo substancial no atendimento de políticas públicas e ocasionando o chamado retrocesso social²².

2) Em se entendendo possível a permanência do sistema de “Banco de Projetos” pelos referidos Conselhos de Direitos do Idoso, tal sistema de arrecadação se enquadraria na hipótese de Dispensa do Chamamento Público para a formalização da parceria nesta hipótese de arrecadação direcionada, visto que se tratam de ati-

20 Lei nº 4.320/64, art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

21 A qual instituiu normas gerais para as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

22 O princípio da proibição do retrocesso social relaciona-se com o estabelecimento de ações por parte do Estado e da sociedade com o objetivo da diminuição de desigualdades e da maximização da abrangência dos direitos sociais; impõe que o núcleo dos direitos sociais já efetivado seja considerado como constitucionalmente garantido, sendo inconstitucional eventual medida que, sem a criação de outro esquema alternativo ou compensatório, o torne nulo.

vidades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social e que serão executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política, de acordo com o art. 30, inciso VI²³, da Lei 13.019/2014 (estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias)?

A Procuradoria do Município opinou pela legalidade da dispensa do chamamento, em razão do disposto no artigo 30, inciso VI, da Lei nº 13.019/14.

A COFIT, por seu turno, entendeu não ser possível tal dispensa como regra e com base somente na atividade desenvolvida pela entidade, exigindo-se, quando da utilização da parceria por meio da dispensa, que haja justificativa da razão da sua escolha, que seria exceção, em detrimento da regra, que é o chamamento. Já nos casos de doações dirigidas aos Bancos de Projetos, não haveria necessidade do chamamento em razão da impossibilidade de competição, situação que melhor se ajustaria à inexigibilidade.

A 7ª Inspeção e o Ministério Público de Contas concordaram com a unidade técnica.

Pois bem. A Lei nº 13.019/14, em seus artigos 23 a 32, dispõe acerca do “chamamento público”, o qual consiste num procedimento que visa a selecionar organizações da sociedade civil para formalizar parcerias com a Administração Pública.

Na celebração dessas parcerias, a produção de um processo impessoal, com regras objetivas, possui como alicerce os princípios da moralidade e da impessoalidade, dispostos constitucionalmente. Nessa perspectiva, o instituto do chamamento público objetiva garantir a igualdade e a competitividade.

Porém, a imposição do chamamento foi afastada em algumas hipóteses excepcionalmente autorizadas pela lei de regência.

23 Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público: (...)
VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

Assim, de maneira análoga às contratações diretas já previstas na lei de licitações (Lei nº 8.666/93), a Lei nº 13.019/14 admitiu a possibilidade de parcerias diretas, nos casos de dispensa e inexigibilidade do chamamento.

Dispostas no artigo 30²⁴ do MROSC, as hipóteses de dispensa são taxativas. De outro vértice, o artigo 31²⁵ estabelece hipótese de inexigibilidade quando houver inviabilidade de competição, em razão da natureza singular do objeto do plano de trabalho ou quando as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica.

Ressalta-se que, em qualquer formalização direta da parceria - por dispensa ou inexigibilidade - deve haver justificativa detalhada por parte do administrador público²⁶.

Corroboro a interpretação da COFIT no sentido de que a pergunta do consulente conduz a duas dúvidas: “a) se seria possível dispensar o chamamento público para formalizar parcerias com as entidades utilizando-se os recursos dos fundos de políticas públicas, especificamente do fundo do idoso

24 Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público: I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias; II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social; III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança; IV - (VETADO); V - (VETADO);

VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

25 Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no [inciso I do § 3o do art. 12 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964](#), observado o disposto no [art. 26 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000](#).

26 Lei nº 13.019/14, art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de chamamento público será justificada pelo administrador público.

e; **b)** se seria possível a dispensa do chamamento público nos casos de doações dirigidas para um projeto específico constante do banco de projetos”.

A literalidade do artigo 30, inciso VI, da Lei nº 13.019/14 poderia levar à conclusão pela possibilidade de se dispensar o chamamento para celebração de quaisquer parcerias com organizações que atuem nas áreas de educação, saúde e assistência social.

Todavia, certamente o objetivo do legislador não foi esse, pois o chamamento público foi instituído como regra e a sua dispensa, como exceção; a interpretação ampliativa do dispositivo legal transformaria a exceção em regra.

O artigo 5º da Lei nº 13.019/14 dispõe que o seu regime jurídico possui como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia.

Ainda, estabelece a lei como diretriz fundamental, entre outras, a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção de benefícios ou vantagens indevidas.²⁷ Devem ser afastados, assim, quaisquer subjetivismos na escolha das parcerias.

27 Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria:
I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público;
II - a priorização do controle de resultados;
III - o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação;
IV - o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil;
V - o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade;
VI - a ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos;
VII - a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil;
VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidas;
IX - a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social.

Para obstaculizar a argumentação favorável à interpretação ampliativa do artigo 30, inciso VI, da Lei nº 13.019/14, ressalto que tal norma foi regulamentada pelo Decreto nº 8.726/16, o qual disciplinou, em seu artigo 8º, § 2º:

Art. 8º A seleção da organização da sociedade civil para celebrar parceria deverá ser realizada pela administração pública federal por meio de chamamento público, nos termos do [art. 24 da Lei nº 13.019, de 2014](#).

§ 2º O chamamento público para celebração de parcerias executadas com recursos de fundos específicos, como o da criança e do adolescente, do idoso e de defesa de direitos difusos, entre outros, poderá ser realizado pelos respectivos conselhos gestores, conforme legislação específica, respeitadas as exigências da [Lei nº 13.019, de 2014](#), e deste Decreto. (destaque nosso)

Depreende-se, assim, da simples leitura do excerto acima, que o chamamento público deve ser utilizado para formalização de parcerias que utilizem recursos dos Fundos de Direitos do Idoso.

Já nos casos de doações dirigidas a projetos específicos, não há necessidade do chamamento público, haja vista a impossibilidade de competição. A situação assemelha-se ao que foi previsto por meio do artigo 3º da Deliberação nº 014/2017 - CEDI/PR, publicada em 07/11/2017, a qual tratou da regulamentação do Banco de Projetos do Fundo Estadual dos Direitos do Idoso:

Art. 3º. As destinações poderão ser feitas a projetos constantes no Banco de Projetos do FIPAR/PR, sendo necessário neste caso, a indicação pelo destinador do projeto a ser beneficiado, ou ainda, poderá ser realizada diretamente ao FIPAR Estadual.

(...)

§ 3º. No caso de destinações específicas/vinculadas a projetos de titularidade de Organização da Sociedade Civil, a transferência dos recursos será efetivada mediante formalização de Termo de Fomento, com inexigibilidade de chamamento público nos termos do caput do art. 31 da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

Desse modo, concluo pela impossibilidade de utilização da dispensa de chamamento público como regra e baseada somente na atividade desenvolvida pela entidade parceira; se o administrador público optar pela dispensa, esta deverá ser pormenorizadamente justificada, por se configurar exceção à regra do chamamento.

Nos casos de doações dirigidas para um projeto específico constante do Banco de Projetos, desde que regulamentado, não há necessidade do chama-

mento público, haja vista a impossibilidade de competição.

Ante o exposto, com base nas razões supra, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1. É possível a permanência do sistema de “Banco de Projetos” junto aos Conselhos de Direitos do Idoso, nas esferas estadual e municipal, desde que devidamente regulamentado pelo conselho competente, de modo a permitir a captação direcionada de recursos aos projetos previamente aprovados, via dedução do imposto de renda;
2. Não é possível a utilização da dispensa de chamamento público para firmar parcerias com as organizações da sociedade civil, como regra em com base somente na atividade desenvolvida pela entidade; se houver a opção pela dispensa, esta deverá ser devidamente justificada, por se configurar exceção à regra do chamamento. Nos casos de doações dirigidas aos Bancos de Projetos, desde que regulamentados, não há necessidade do chamamento público, haja vista a impossibilidade de competição.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Escola de Gestão Pública²⁸ para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

3 DA DECISÃO

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

I. Conhecer da presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

28 Regimento Interno: Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência.

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência:

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na *intranet* e no sítio do Tribunal.

- i) é possível a permanência do sistema de “Banco de Projetos” junto aos Conselhos de Direitos do Idoso, nas esferas estadual e municipal, desde que devidamente regulamentado pelo conselho competente, de modo a permitir a captação direcionada de recursos aos projetos previamente aprovados, via dedução do imposto de renda;
- ii) não é possível a utilização da dispensa de chamamento público para firmar parcerias com as organizações da sociedade civil, como regra em com base somente na atividade desenvolvida pela entidade; se houver a opção pela dispensa, esta deverá ser devidamente justificada, por se configurar exceção à regra do chamamento. Nos casos de doações dirigidas aos Bancos de Projetos, desde que regulamentados, não há necessidade do chamamento público, haja vista a impossibilidade de competição.

II. determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, 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, 24 de abril de 2019 – Sessão nº 13.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

CONSÓRCIO PÚBLICO

GERENCIAMENTO DE TAXAS - LICENCIAMENTO AMBIENTAL

CONTA BANCÁRIA ÚNICA - POSSIBILIDADE - PREVISÃO NO

PROTOCOLO DE INTENÇÕES

PROCESSO Nº : 354958/16
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CONSORCIO INTERMUNICIPAL PARA CONSERVAÇÃO
REMANESCENTE RIO PARANÁ E AREAS DE INFLUÊNCIA
INTERESSADO : VALDELEI APARECIDO NASCIMENTO
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 3735/18 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Consórcio Público. Licenciamento Ambiental. Fiscalização. Arrecadação. Conta bancária única. Possibilidade. Requisitos mínimos.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de consulta formulada pelo Consórcio Intermunicipal para Conservação do Remanescente do Rio Paraná e Áreas de Influências – CORIPA, a respeito da possibilidade de o consórcio recolher e gerir as taxas e multas provenientes da execução do Licenciamento Ambiental e Fiscalização Ambiental em uma única conta de titularidade do consórcio.

O Parecer Jurídico que instrui o expediente concluiu pela possibilidade de o consórcio recolher e gerir as taxas e multas provenientes da execução do Licenciamento Ambiental e Fiscalização em conta bancária única.

Segundo fundamenta, tanto a Lei Complementar nº 140/2011 quanto a Resolução nº 88 do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEMA) são omis- sas em relação à destinação dos recursos arrecadados, embora autorizem a formação de consórcios públicos para execução do licenciamento ambiental e fiscalização de empreendimento de impacto local.

Porém, considerando que essa prática daria maior efetividade e autonomia para os trabalhos de licenciamento ambiental de fiscalização, tendo em vista a aprovação pelos Conselhos Municipais e dos Prefeitos, foi favorável.

Por meio do Despacho nº 681/16 – GCFC (peça 7), recepcionei a consulta formulada pelo CORIPA.

Instada a se manifestar, a Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca informou, através da Informação nº 51/16 – DJB (peça 9), destacou não ter encontrado decisões relacionadas ao tema.

A Coordenadoria de Gestão Municipal apresentou a Instrução nº 509/18 – CGM (peça 11), concluindo que

é possível que a arrecadação e o gerenciamento das taxas, multas e demais atos geradores de receitas públicas sejam gestados pelo CORIPA, mas devem ser depositados em cada FUNDO MUNICIPAL AMBIENTAL, eis que deles é a titularidade jurídica e econômica de tais receitas, ou em FUNDO MUNICIPAL AMBIENTAL MÚLTIPLO/CONSORCIADO – CORIPA, mediante instrumentos jurídicos específicos (PROTOCOLO DE INTENÇÕES/LEI/CONTRATO DE RATEIO), registrados em rubrica contábil e conta bancária autônomas, com integral transparência, rigorosa observação das recomendações apontadas no item II, da presente Instrução, inclusive dos repasses a se realizar ao CORIPA, com deliberação aprovada pelos Conselhos de Prefeitos, Conselhos Municipais de Meio Ambiente e Assembleia Geral (CORIPA), procedimento este que prestigia as normas examinadas na presente Instrução e os princípios da eficácia, eficiência e autonomia na prestação dos serviços de licenciamento ambiental e de fiscalização.

O Ministério Público de Contas manifestou-se

no sentido da possibilidade jurídica de delegação ao consórcio público das competências municipais arrecadação e gerenciamento das taxas, multas e demais atos decorrentes das ações administrativas de proteção do meio ambiente, fazendo-se necessária a retificação do protocolo de intenções, que deverá ser ratificada por Lei de cada um dos Municípios participantes do Consórcio. Ainda, a criação de fundo intermunicipal é medida imperativa apenas para a arrecadação e gerenciamento dos valores decorrentes de multas ambientais, porém não alcança os montantes relativos às taxas e outras cobranças, por ausência de expressa previsão legal (peça 12).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O consulente busca saber se é possível Consórcio recolher e gerir as taxas e multas provenientes da execução do Licenciamento Ambiental e Fiscalização em uma única conta bancária de titularidade do consórcio.

Tanto a Coordenadoria de Gestão Municipal quanto o Ministério Público de Contas manifestaram-se pela possibilidade, desde que observados certos critérios e requisitos, entendimento este do qual compartilho, conforme passo a fundamentar.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, foi incluído o art. 241 da Constituição Federal, estabelecendo que

a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferido.

Para regulamentar o referido dispositivo foi promulgada a Lei Federal nº 11.107/05, que “Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências”.

De outro lado, a Constituição Federal (art. 23, III, VI e VII) estabeleceu à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como competência comum, proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, preservar as florestas, a fauna e a flora¹.

1 Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)
III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
(...)
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
VII - preservar as florestas, a fauna e a flora.

Visando regulamentar referida competência, adveio a Lei Complementar nº 140/11, regulamentando em seu art. 4º, I, que os entes federativos podem valer-se de consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor, entre outros, como instrumento de cooperação institucional.

Há ainda a Resolução nº 88 do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CEMA), que estabeleceu nos incisos I e II do art. 3º que para o exercício do licenciamento ambiental, consideram-se capacitados os municípios que disponham de Conselho Municipal de Meio Ambiente, instância colegiada normativa, consultiva e deliberativa, de composição paritária, devidamente implementado e em funcionamento e de Fundo Municipal de Meio Ambiente, devidamente implementado e em funcionamento.

Portanto, no âmbito local, o Município possui o dever de instituir Conselho Municipal de Meio Ambiente e pode se utilizar de Consórcio Público para atuar na questão dos licenciamentos ambientais em âmbito local.

Nesse ponto, importa salientar que os Consórcios Públicos podem emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado, nos termos do §2º do art. 2º da Lei 11.107/05.

Logo, se municípios resolverem criar Consórcio Público para o exercício do licenciamento ambiental, não haverá impeditivo para a cobrança da taxa de licenciamento, uma vez que no exercício do poder de polícia, poderá cobrá-la regularmente, com base no regramento citado combinado com o art. 77 do Código Tributário Nacional².

2 Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Ocorre que nas normas atinentes, não existe autorizativo legal para a manutenção da arrecadação dessas taxas, juntamente com as receitas das multas, numa conta única em nome do Consórcio Público para sua administração.

Portanto, com razão o Ministério Público de Contas, quando opina pela possibilidade de que isso ocorra, desde que certos atos sejam observados e respeitados, em respeito ao princípio da legalidade.

O que se deve observar é que o Protocolo de Intenções que embasa a criação do Consórcio deve prever referida possibilidade, com sua aprovação por Lei Municipal (de cada um dos municípios consorciados), atendendo o comando do art. 5º da Lei nº 11.107/05 que regula a matéria³.

Se cada um dos municípios consorciados aprovarem lei ratificando o Protocolo de Intenções com essa possibilidade e ficar definido no Contrato de Rateio a forma de participação financeira de cada Município (art. 8º da Lei nº 11.107/05)⁴, é possível que os recursos advindos da execução do Licenciamento Ambiental e de Multas sejam alocados em conta bancária única de titularidade do consórcio.

Outra regra que deverá ser observada é o art. 73 da Lei Federal nº 9.605/98, que estabelece que os valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental serão revertidos aos fundos estaduais ou municipais de meio ambiente, ou correlatos, conforme dispuser o órgão arrecadador⁵.

Nesse sentido, ao Consórcio caberá a criação e a manutenção do respectivo Fundo, com o controle da movimentação dos recursos em fonte específica, podendo utilizar-se de conta bancária única, respeitando-se, ainda, os ditames da Portaria STN nº 274/2016.

3 Art. 5º O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

4 Art. 8º Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.

5 Art. 73. Os valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental serão revertidos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, Fundo Naval, criado pelo Decreto nº 20.923, de 8 de janeiro de 1932, fundos estaduais ou municipais de meio ambiente, ou correlatos, conforme dispuser o órgão arrecadador.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO para que a Consulta seja respondida no seguinte sentido: É possível o Consórcio recolher e gerir as taxas e multas provenientes da execução do Licenciamento Ambiental e Fiscalização em uma única conta bancária de titularidade do Consórcio?

Sim, é possível que consórcio público criado com as competências municipais de arrecadação e gerenciamento das taxas, multas e demais atos decorrentes das ações administrativas de proteção do meio ambiente e execução do licenciamento ambiental, em uma única conta bancária, fazendo-se necessária a sua previsão no Protocolo de Intenções, a ser ratificado por Lei de cada um dos Municípios participantes do Consórcio, observando-se ainda a criação do Fundo pelo Consórcio, cujos valores deverão ter movimentação em fonte específica.

Transitada em julgado a decisão, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros pertinentes.

Por fim, com fundamento no art. 398, §1º, do Regimento Interno, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, acordam os membros do TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

- I. Conhecer da Consulta para que seja respondida no seguinte sentido: “Sim, é possível que consórcio público criado com as competências municipais de arrecadação e gerenciamento das taxas, multas e demais atos decorrentes das ações administrativas de proteção do meio ambiente e execução do licenciamento ambiental, em uma única conta bancária, fazendo-se necessária a sua previsão no

Protocolo de Intenções, a ser ratificado por Lei de cada um dos Municípios participantes do Consórcio, observando-se ainda a criação do Fundo pelo Consórcio, cujos valores deverão ter movimentação em fonte específica”;

- II. Transitada em julgado a decisão, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros pertinentes;
- III. Por fim, com fundamento no art. 398, §1º, do Regimento Interno, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, 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, 5 de dezembro de 2018 – Sessão nº 41.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Presidente

COOPERATIVAS DE CRÉDITO

MOVIMENTAÇÃO DE RECURSOS MUNICIPAIS - ADMISSIBILIDADE REGRAMENTO PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 161/18 E PELA RESOLUÇÃO Nº 4659/18 DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL

PROCESSO Nº : 417922/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
INTERESSADO : JONATAS FELISBERTO DA SILVA
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 1196/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Movimentação de recursos municipais por cooperativas de crédito. Possibilidade. Observância da Lei Complementar nº 161/18, bem como Resolução nº 4.659/18 do CMN.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada por JONATAS FELISBERTO DA SILVA, Prefeito do MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL, que questiona sobre a possibilidade de movimentação de recursos públicos em bancos Cooperativos.

A assessoria jurídica da Entidade emitiu o Parecer Jurídico (peça nº 08), no sentido da possibilidade de captação de recursos dos municípios, bem como de seus órgãos, entidades e empresas, pelas cooperativas de créditos, nos moldes da Lei Complementar nº 161/18, desde que observados os termos da Resolução nº 4.659/18 do Conselho Monetário Nacional.

Acresce, ainda, que a Municipalidade não é obrigada a movimentar recursos nas cooperativas de crédito e que a escolhas destas independe de processo licitatório.

Admitida a consulta (peças nº 10), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informa que os acórdãos nº 1811/18, 1150/16 e 122/09, proferido, respectivamente, nas Consultas nº 881648/16, 209640/14 e 636500/07, tratam da matéria então questionada.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 4564/18 (peça nº 13), responde as indagações do Consulente, concluindo pela possibilidade de movimentação dos recursos públicos em cooperativas de crédito, limitados aos valores garantidos pelo disposto no art. 12, IV, da Lei Complementar 130/09, bem como observado seu art. 2º, §6º.

Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº 45/19 (peça nº 14), manifesta-se igualmente pela possibilidade de captação de recursos públicos municipais pelas cooperativas de crédito, observado do disposto na Lei Complementar nº 161/18, Resolução nº 4.659/18 do Conselho Monetário Nacional, bem como demais regramentos desse órgão deliberativo do Sistema Financeiro Nacional. Por fim, destaca a preferência do depósito das disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

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

Limitam-se os questionamentos do Consulente à possibilidade de movimentação de recursos públicos da Municipalidade em Cooperativas de Crédito.

Como bem ponderado pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, sobre a movimentação de recursos públicos em instituições financeiras oficiais e não oficiais, o tema é tratado por esta Corte de Contas no Acórdão nº 122/09, do Tribunal Pleno, de relatoria do d. Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA, nos autos de Consulta nº 636500/07, bem como no nº Acórdão nº 1811/18, do Tribunal Pleno, de relatoria do d. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, nos autos de Consulta nº 881648/16, respectivamente:

- 1) conforme constou do Acórdão 718/06 – Pleno pelas razões ali expostas, como regra, a partir de 24/02/2006, data da publicação no Diário da Justiça da decisão liminar proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.578-9, suspendendo com efeitos futuros (ex nunc) a eficácia do § 1.º do art. 4.º, e do art. 29, caput e parágrafo único, da Medida Provisória nº 2.192/70, de 24/08/2001, as disponibilidades de caixa de município não podem ser mantidas no Banco Itaú ou em qualquer outra instituição privada, reafirmando-se o entendimento fixado no Acórdão nº 78/2006 deste Tribunal, devendo-se, entretanto, ser respeitados os contratos celebrados antes de 24/02/2006;
- 2) como regra, nos termos do art. 164, § 3.º, da Constituição da República, as disponibilidades de caixa de município devem ser mantidas em instituições financeiras oficiais, assim entendidas as instituições financeiras que sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista da União ou dos Estados;
- 3) inexistindo agência de instituição financeira oficial no município, deverá ser realizada licitação, nos termos da Lei Federal nº 8.666/93, para selecionar a instituição financeira em que serão mantidas as disponibilidades financeiras municipais, desde que haja agências de mais de uma instituição financeira privada;
- 4) a Lei Federal nº 4.595/64 foi recepcionada pela Constituição Federal no que tange às exceções do art. 164, § 3.º, serem estabelecidas pelo Banco Central do Brasil, de acordo com a orientação do Conselho Monetário Nacional, o que possibilita o estabelecimento, por aquela autarquia federal, de exceções à regra constitucional do depósito em instituições financeiras oficiais, além da referente à inexistência de agências dessas instituições no município;
- 5) de acordo com a legislação federal vigente emanada pelo Banco Central do Brasil, é possível às sociedades de economia mista não-bancárias municipais a movimentação de suas disponibilidades em instituições financeiras privadas;
- 6) são aplicáveis às cooperativas de crédito as exceções previstas na legislação federal para as instituições financeiras privadas, conforme teor da Resolução BACEN nº 3.442, de 28/02/2007;
- 7) assiste direito a ente público contratar instituições financeiras para a gestão da folha de pagamentos mediante a oferta de sua exploração econômico-financeira ao mercado por meio de licitação, e desde que respeitada a legislação emanada pelo Banco Central do Brasil, sendo vedada a alienação da folha de pagamentos e observadas as regras contidas na Resolução nº 3.402/2006 do Banco Central;
- 8) na hipótese de, por conveniência da administração, pretender-se a instalação de posto de atendimento bancário ou caixas automá-

ticas em imóvel público, estará configurada a permissão de uso de bem público, sempre precedida de licitação;

9) acompanhar as modificações que venham a ser implementadas na legislação federal no que se refere ao objeto da presente consulta é dever da municipalidade que detenha contas em instituições financeiras privadas, decorrente do ônus do gestor em comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos que lhe foram confiados; e 10) está incluído no ônus do gestor comprovar o enquadramento nas exceções previstas na legislação federal, a fim de que o depósito de disponibilidades não seja fato gerador de irregularidades nos processos de contas.”

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

Com a edição da Lei Complementar nº 161/18, que modificou a Lei Complementar nº 130/09 (dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo), novos aspectos surgiram para o tema, dos quais até então não foram tratados:

Art. 1º O art. 2 da Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art.2º

§ 1º A captação de recursos e a concessão de créditos e garantias devem ser restritas aos associados, ressalvados a captação de recursos dos Municípios, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas, as operações realizadas com outras instituições financeiras e os recursos obtidos de pessoas jurídicas, em caráter eventual, a taxas favorecidas ou isentos de remuneração.

...

§ 6º A captação de recursos dos Municípios, prevista no § 1º deste artigo, que supere o limite assegurado pelos fundos garantidores referidos no inciso IV do caput do art. 12 desta Lei, obedecerá aos requisitos prudenciais estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional.

§ 7º Caso a cooperativa não atenda ao disposto no § 6º deste artigo, incorrerá nas sanções previstas na Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986.

§ 8º Além das hipóteses ressalvadas no § 1º deste artigo, as instituições referidas nesta Lei e os bancos por elas controlados, direta ou indiretamente, ficam autorizados a realizar a gestão das disponibilidades financeiras do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo.

§ 9º As operações previstas no § 1º deste artigo, correspondentes aos depósitos de governos municipais, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas, somente poderão ser realizadas em Município que esteja na área de atuação da referida cooperativa de crédito. (NR)

(...)

Referida norma, cumulada com as das demais legislações pertinentes ao tema, a citar, arts. 164, § 3º, e 192, ambos da Constituição Federal¹, art. 19, II, da Lei nº 4.595/64², admite como exceção a captação de recursos públicos municipais pelas cooperativas de crédito, desde que o Município esteja na mesma área de atuação destas, observado os limites assegurados pelos fundos garantidores (Resolução nº 4.659/18, do Conselho Monetário Nacional³).

Como bem ponderado pela Unidade Técnica:

(...) a proposta desta Lei complementar 161/2018, é que as cooperativas de crédito, poderão a partir deste ano de 2018, captar recursos de municípios, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controlados, sendo a intenção suprir a falta de agências bancárias em municípios pequenos do interior do estado do Paraná que não possuem agências bancárias oficiais. Há de se reconhecer que este fato tem provocado, ao longo dos anos, dificuldades de administração dos recursos municipais com os deslocamentos para cidade vizinhas.⁴

1 “Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

(...)

§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.”

2 “Art. 19. Ao Banco do Brasil S. A. competirá precipuamente, sob a supervisão do Conselho Monetário Nacional e como instrumento de execução da política creditícia e financeira do Governo Federal:

(...)

I - como principal executor dos serviços bancários de interesse do Governo Federal, inclusive suas autarquias, receber em depósito, com exclusividade, as disponibilidades de quaisquer entidades federais, compreendendo as repartições de todos os ministérios civis e militares, instituições de previdência e outras autarquias, comissões, departamentos, entidades em regime especial de administração e quaisquer pessoas físicas ou jurídicas responsáveis por adiantamentos, ressalvados o disposto no § 5º deste artigo, as exceções previstas em lei ou casos especiais, expressamente autorizados pelo Conselho Monetário Nacional, por proposta do Banco Central da República do Brasil;

(...)”

3 “Dispõe sobre os requisitos prudenciais aplicáveis à captação, por cooperativas de crédito, de recursos de Municípios, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas, e sobre o correspondente cálculo da garantia prestada pelos fundos garantidores de que trata o art. 12, inciso IV, da Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009”.

4 Peça n.º 13, fls. 05/06.

De toda forma, a contratação das cooperativas de crédito, quando da existência da pluralidade destas, prescinde, naturalmente, de procedimento licitatório, em atenção ao disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal⁵, buscando-se obter a proposta mais vantajosa à Administração, focando-se no interesse público, por consequência da observância dos princípios da economicidade e eficiência.

Nesta linha de raciocínio, igualmente concluiu o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas:

Ao se cogitar um cenário de pluralidade de agentes potencialmente habilitados à prestação de um mesmo serviço, em vista do que impõe o art. 37, inciso XXI da Constituição⁶, torna-se imprescindível a realização de licitação pública, como instrumento a selecionar a proposta mais vantajosa à Administração. Assim, do mesmo modo que já advogamos, com amparo em jurisprudência da Corte de Contas rondoniense, a necessidade de licitação quando haja mais de uma instituição financeira oficial na sede do Município, vedada a contratação direta por dispensa do processo, idêntico raciocínio deve se aplicar quando, ao pretender contratar a cooperativa de crédito, o gestor deparar-se com mais de uma instituição cooperativa que atue naquela localidade.⁶

Quanto a observação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas acerca de eventual *“preferência de depósito das disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais”*, destaco que tais afirmações, tratam-se, em verdade, tão somente de uma expectativa daquele Órgão, sem respaldo na legislação de regência, razão pela qual deixamos de considerá-la.

2.1 CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA do questionamento, no sentido de que se admite a

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

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

(...)”

6 Peça nº 14, fls. 05.

movimentação de recursos municipais em cooperativas de crédito, nos moldes da Lei Complementar 161/18, atentando-se ao regramento do Conselho Monetário Nacional em relação aos requisitos prudenciais para a operação, em especial sua Resolução nº 4.659/18.

3 DA DECISÃO

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

Conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgar pela RESPOSTA do questionamento, no sentido de que se admite a movimentação de recursos municipais em cooperativas de crédito, nos moldes da Lei Complementar 161/18, atentando-se ao regramento do Conselho Monetário Nacional em relação aos requisitos prudenciais para a operação, em especial sua Resolução nº 4.659/18.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 8 de maio de 2019 – Sessão nº 14.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR EXCESSO DE ARRECADAÇÃO - SUPERÁVIT - INDICAÇÃO CORRETA DA FONTE DE RECURSOS - PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA

PROCESSO Nº : 600231/16
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE LONDRINA
INTERESSADO : ALEXANDRE LOPES KIREEFF
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 418/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Direito Financeiro e Orçamentário. Existência de operações de crédito. Autorização na lei orçamentária para abertura de créditos suplementares. Forma de utilização e lançamento das fontes dos recursos. Previsão no art. 43 da Lei nº 4.320/64. Utilização da fonte do produto de operação de crédito no caso de recebimento de valores acima do previsto no exercício. Utilização da fonte de superávit financeiro no caso de despesas não executadas no exercício anterior. Dever de observância da prévia autorização legislativa no caso de abertura de créditos especiais. Dever de observância das finalidades dos créditos decorrentes da operação de crédito, uma vez que podem estar vinculados a determinadas despesas.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta¹ encaminhada pelo Município de Londrina, através de seu Prefeito, Sr. Alexandro Lopes Kireeff, com fundamento no art. 38 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

O Consulente tece as seguintes indagações a este Tribunal de Contas:

Considerando a situação “em tese” em que o Município já possui autorização do Legislativo na Lei Orçamentária Anual para abertura de superávit e excesso de arrecadação por Decreto Municipal, bem como, exista compatibilidade com o Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias, são possíveis as situações abaixo exemplificadas: Supondo que determinada lei específica autorizou operação de crédito no valor total de R\$ 10.000.000,00, sendo previsto no orça-

mento de 2016 ingresso de receita de R\$ 6.000.000,00 e previsão de ingresso em 2017 de R\$ 6.000.000,00 e previsão de ingresso em 2017 de R\$ 4.000.000,00:

1. Caso o Município receba R\$ 7.000.000,00 em 2016 (portanto um “excesso” de R\$ 1.000.000,00 a mais do que a receita orçamentária prevista para 2016) poderia ser aberto por decreto o excesso de arrecadação desta operação, utilizando-se para este fim a autorização contida na Lei Orçamentária Anual com fundamento no art. 43 §1º, II, da Lei 4.320/64, haja vista que houve apenas um adiantamento de parcela a ser recebida no exercício seguinte?

2. Caso o Município receba a parcela prevista em 2016 e não execute toda a despesa, gerando superávit financeiro para 2017, poderia ser aberto por decreto o superávit financeiro no exercício seguinte, utilizando-se para este fim a autorização contida na Lei Orçamentária Anual com fundamento no art. 43 §1º, I, da Lei 4.320/64?²

Foi apresentado Parecer Jurídico³ que concluiu que a análise das questões demanda manifestação da autoridade técnica competente, com específicos conhecimentos de cunho financeiro-orçamentário e de contabilidade pública.

Foram apresentadas respostas às questões emitidas pela equipe do SIM-AM deste Tribunal de Contas⁴, que respondeu a primeira questão pela possibilidade de abertura de crédito adicional suplementar tendo como fonte os recursos provenientes de excesso de arrecadação, e como resposta à segunda questão pela possibilidade de abertura de crédito adicional suplementar tendo como fonte os recursos provenientes de superávit financeiro do exercício anterior.

Também foram apresentadas respostas às questões emitidas pela equipe da Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda⁵, que respondeu à primeira questão pela possibilidade de abertura de crédito adicional suplementar tendo como fonte os recursos provenientes de operações de crédito, e como resposta à segunda questão pela possibilidade de abertura de crédito adicional suplementar tendo como fonte os recursos provenientes de superávit financeiro do exercício anterior.

2 Pg. 03 da peça 03 destes autos.

3 Pg. 05 da peça 03 destes autos.

4 Pg. 13 da peça 03 destes autos.

5 Pg. 14 da peça 03 destes autos.

Através do Despacho nº 1003/16⁶, a Consulta foi recebida.

A Secretaria de Jurisprudência e Biblioteca – SJB, através da Informação nº 92/16⁷, informou que não encontrou nenhum prejudgado ou decisões reiteradas sobre o tema.

A COFIM, através da Instrução nº 907/18⁸, concluiu que o montante de R\$ 1 milhão excedente recebido consistirá em fonte de abertura de crédito adicional, mas a fonte será ‘operações de crédito’ e não excesso de arrecadação, e, caso não execute a todas as despesas durante o ano de 2015, a fonte para a abertura de crédito adicional será o superávit financeiro.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 716/18 - PGC⁹, acompanhou o opinativo da Unidade Técnica.

Por fim, vieram os autos conclusos.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO¹⁰

Após análise dos autos, acompanho os pareceres apresentados pela COFIM e pelo Ministério Público de Contas.

Inicialmente, deve ser ressaltado que todas as despesas e receitas dos entes federativos devem estar previstas nas Leis Orçamentárias, e que qualquer alteração da execução da despesa deve ser precedida de autorização legislativa.

O art. 2º da Lei 4.320/64 prevê três princípios basilares da Lei Orçamentária, quais sejam: unidade, universalidade e anualidade.

6 Peça 05 destes autos.

7 Peça 06 destes autos.

8 Peça 07 destes autos.

9 Peça 08 destes autos.

10 Responsável Técnico – Levi Rodrigues Vaz (TC 51620-1).

O princípio da unidade determina que todas as receitas e despesas devem estar agrupadas em uma única peça orçamentária; o princípio da universalidade prevê que todas as receitas e despesas devem estar previstas na lei do orçamento; e o princípio da anualidade prevê que a lei orçamentária deve abranger um exercício financeiro.

Desse modo, a legislação pátria previu o orçamento público como um instrumento de efetivo controle da sociedade sobre as finanças públicas, pois depende de aprovação do Poder Legislativo com a mais ampla publicidade.

Após aprovada, a lei orçamentária deve ser devidamente observada pelo Poder Executivo, que somente pode executar as despesas ali previstas, sob pena de incorrer em ilegalidade, conforme prevê expressamente a Constituição Federal, nos seguintes termos:

Art. 167. São vedados:

[...]

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

No entanto, no decorrer da execução orçamentária, podem ocorrer fatos novos ou imprevisíveis que exijam mudanças no planejamento positivado na lei orçamentária, gerando a necessidade de alterações nas despesas e receitas orçadas.

Tais alterações devem ser realizadas sempre por meio de autorizações legislativas, ou seja, por meio de leis, tendo em vista o princípio da simetria das formas e previsão expressa na Constituição Federal e na Lei nº 4.320/64, com exceção da abertura de créditos extraordinários.

A Constituição Federal veda expressamente “a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”¹¹, e define que “a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”¹².

11 Art. 167, V, da Constituição Federal.

12 Art. 167, §3º, da Constituição Federal.

Por sua vez, a Lei nº 4.320/64 prevê que “os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo”¹³, enquanto que “os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo”¹⁴.

Nos termos do art. 41 da Lei nº 4.320/64, os créditos adicionais classificam-se em suplementares, que são os destinados a reforço da dotação orçamentária; em especiais, que são os destinados a despesas que não possuam dotação orçamentária específica; e em extraordinários, que são os destinados a despesas urgentes e imprevisíveis, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Desse modo, os créditos suplementares e especiais dependem de prévia autorização legislativa, enquanto os créditos extraordinários podem ser realizados diretamente através de decreto do Poder Executivo, tendo em vista a urgência das demandas que os originam.

A Constituição Federal ainda possibilita que a autorização para abertura de créditos suplementares conste na própria lei orçamentária, conforme seu art. 165, §8º, até determinada importância, conforme art. 7º, I, da Lei nº 4.320/64, intitulado pela doutrina de “margem de remanejamento”.

Na presente Consulta, o Município deixa explícito que no questionamento em tese deve ser considerado que já existe “autorização do Legislativo na Lei Orçamentária Anual para abertura de superávit e excesso de arrecadação por Decreto Municipal, bem como, exista compatibilidade com o Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias”¹⁵.

No entanto, tal redação é tecnicamente imprecisa, pois as leis orçamentárias podem conter autorizações para abertura de créditos suplementares até determinada importância, conforme acima exposto, e não “para abertu-

13 Art. 42 da Lei nº 4.320/64.

14 Art. 44 da Lei nº 4.320/64.

15 Pg. 03 da peça 03 destes autos.

ra de superávit e excesso de arrecadação por Decreto Municipal”, conforme descrito pelo Município, uma vez que o superávit e o excesso de arrecadação se referem às fontes de recursos financeiros das despesas, conforme será exposto adiante.

Desse modo, para responder à presente Consulta, considera-se que exista autorização na lei orçamentária anual para abertura de créditos suplementares até determinada importância, nos termos previstos na Constituição Federal e na Lei nº 4.320/64.

Caso o Município deseje utilizar os recursos financeiros tratados na presente Consulta para abertura de créditos especiais, deve solicitar autorização legislativa, através de lei, conforme exposto acima, ou, no caso de abertura de créditos extraordinários, pode fazê-lo por meio de decreto, desde que as despesas se originem das condições previstas de modo exaustivo na Constituição Federal e na Lei nº 4.320/64, conforme acima exposto.

Tais premissas devem ficar claras, tendo em vista a natureza das leis orçamentárias e o dever do Poder Executivo em executar somente as despesas devidamente autorizadas pelo Poder Legislativo.

Superada tal questão e supondo que “lei específica autorizou operação de crédito”¹⁶, nos termos apresentados na presente Consulta, tendo em vista que o produto estimado das operações de crédito somente se incluirá na receita quando for especificamente autorizado pelo Poder Legislativo, na forma que juridicamente possa o Poder Executivo realizá-la, nos termos do art. 7º, §2º, da Lei nº 4.320/64, passamos à resposta dos questionamentos apresentados.

Quanto ao primeiro questionamento, tendo como premissa que determinada lei específica tenha autorizado operação de crédito no valor de R\$ 10.000.000,00, com previsão de ingresso no orçamento de 2016 de R\$ 6.000.000,00 e previsão de ingresso no orçamento de 2017 de R\$ 4.000.000,00, e caso no exercício de 2016 o Município tenha recebido R\$

16 Idem.

7.000.000,00 da referida operação de crédito, portanto, R\$ 1.000.000,00 a mais do que a receita prevista, pode ser autorizado, por decreto do Poder Executivo, abertura de crédito adicional suplementar tendo como fonte de recursos o “produto de operações de crédito autorizadas”, nos termos do art. 43, §1º, IV, da Lei nº 4.320/64.

A Lei nº 4.320/64 prevê que a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis e aponta as fontes de recursos autorizadas para tal fim, nos seguintes termos:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

[...]

O cerne do questionamento se refere à definição correta da fonte de recursos que deve ser indicada para fins da abertura de crédito adicional suplementar para utilização dos valores recebidos a maior do que o previsto no orçamento em relação à operação de crédito já autorizada.

Os recursos provenientes de operação de crédito se caracterizam como receitas públicas, especificamente receitas de capital, nos termos do art. 11, §4º, da Lei nº 4.320/64. Desse modo, a fonte de recursos a ser utilizada poderia ser o excesso de arrecadação, referida no inciso II do art. 43, acima citado.

No entanto, os recursos provenientes de operação de crédito também foram especificados no mesmo dispositivo legal, nos termos de seu inciso IV, razão pela qual deve ser utilizada tal fonte, além de trazer maior clareza contábil e financeira.

Caso o Município deseje utilizar tais recursos financeiros em despesas não previstas inicialmente no orçamento, deve realizar a devida abertura de créditos adicionais especiais, com a prévvia autorização legislativa, conforme acima já exposto.

Por fim, deve o Município ficar atento às finalidades dos créditos decorrentes da operação de crédito, uma vez que podem estar vinculados a determinadas despesas, conforme eventual previsão em sua autorização legislativa ou contratual.

Quanto ao segundo questionamento, caso o Município receba a parcela prevista no exercício de 2016 e não execute toda a despesa, gerando superávit para o exercício de 2017, pode ser autorizado, por decreto do Poder Executivo, abertura de crédito adicional suplementar tendo como fonte de recursos o “superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior”, nos termos do art. 43, §1º, I, da Lei nº 4.320/64.

Conforme acima exposto, a Lei nº 4.320/64 prevê que a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis e aponta as fontes de recursos autorizadas para tal fim, nos termos do art. 43, acima citado.

O seu inciso I prevê que o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior pode ser utilizado para tal fim, enquanto o §2º do citado artigo define o superávit financeiro como “a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas”.

Desse modo, não sendo utilizado os recursos financeiros advindos da operação de crédito em determinado exercício financeiro, o seu saldo será integrado ao cálculo do superávit financeiro a ser transferido para o exercício seguinte, hipótese em que tal fonte poderá ser utilizada para créditos adicionais suplementares ou especiais.

Ressalta-se, conforme já exposto, que tais créditos adicionais exigem autorização legislativa prévia e que o Município deve ficar atento às finalidades dos créditos decorrentes da operação de crédito, uma vez que podem estar vinculados a determinadas despesas, conforme eventual previsão em sua autorização legislativa ou contratual.

Assim, as respostas para os questionamentos da presente Consulta devem ser nos seguintes termos:

Quanto ao primeiro questionamento, considerando que exista autorização na lei orçamentária anual para abertura de créditos suplementares até determinada importância, nos termos previstos na Constituição Federal e na Lei nº 4.320/64, caso o município tenha recebido valores superiores ao programado em decorrência de operação de crédito, pode ser autorizado, por decreto do Poder Executivo, abertura de crédito adicional suplementar tendo como fonte de recursos o “produto de operações de crédito autorizadas”, nos termos do art. 43, §1º, IV, da Lei nº 4.320/64.

Quanto ao segundo questionamento, ainda considerando que exista autorização na lei orçamentária anual para abertura de créditos suplementares até determinada importância, caso o município não execute toda a despesa prevista que possua fonte decorrente de operação de crédito, gerando superávit para o exercício seguinte, pode ser autorizado, por decreto do Poder Executivo, abertura de crédito adicional suplementar tendo como fonte de recursos o “superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior”, nos termos do art. 43, §1º, I, da Lei nº 4.320/64.

Ainda como resposta aos dois questionamentos, caso o Município deseje utilizar tais recursos financeiros em despesas não previstas inicialmente no orçamento, deve realizar a devida abertura de créditos adicionais especiais, com a prévia autorização legislativa, além do dever de ficar atento às finalidades dos créditos decorrentes da operação de crédito, uma vez que podem estar vinculados a determinadas despesas, conforme eventual previsão em sua autorização legislativa ou contratual.”

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

Responder à presente Consulta nos seguintes termos:

Quanto ao primeiro questionamento, considerando que exista autorização na lei orçamentária anual para abertura de créditos suplementares até determinada importância, nos termos previstos na Constituição Federal e na Lei nº 4.320/64, caso o município tenha recebido valores superiores ao programado em decorrência de operação de crédito, pode ser autorizado, por decreto do Poder Executivo, abertura de crédito adicional suplementar tendo como fonte de recursos o “produto de operações de crédito autorizadas”, nos termos do art. 43, §1º, IV, da Lei nº 4.320/64.

Quanto ao segundo questionamento, ainda considerando que exista autorização na lei orçamentária anual para abertura de créditos suplementares até determinada importância, caso o município não execute toda a despesa prevista que possua fonte decorrente de operação de crédito, gerando superávit para o exercício seguinte, pode ser autorizado, por decreto do Poder Executivo, abertura de crédito adicional suplementar tendo como fonte de recursos o “superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior”, nos termos do art. 43, §1º, I, da Lei nº 4.320/64.

Ainda como resposta aos dois questionamentos, caso o Município deseje utilizar tais recursos financeiros em despesas não previstas inicialmente no orçamento, deve realizar a devida abertura de créditos adicionais especiais, com a prévia autorização legislativa, além do dever de ficar atento às finalidades dos créditos decorrentes da operação de crédito, uma vez que podem estar vinculados a determinadas despesas, conforme eventual previsão em sua autorização legislativa ou contratual.”

Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

3 DA DECISÃO

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

I. Responder à presente Consulta nos seguintes termos:

“Quanto ao primeiro questionamento, considerando que exista autorização na lei orçamentária anual para abertura de créditos suplementares até determinada importância, nos termos previstos na Constituição Federal e na Lei nº 4.320/64, caso o município tenha recebido valores superiores ao programado em decorrência de operação de crédito, pode ser autorizado, por decreto do Poder Executivo, abertura de crédito adicional suplementar tendo como fonte de recursos o “produto de operações de crédito autorizadas”, nos termos do art. 43, §1º, IV, da Lei nº 4.320/64.

Quanto ao segundo questionamento, ainda considerando que exista autorização na lei orçamentária anual para abertura de créditos suplementares até determinada importância, caso o município não execute toda a despesa prevista que possua fonte decorrente de operação de crédito, gerando superávit para o exercício seguinte, pode ser autorizado, por decreto do Poder Executivo, abertura de crédito adicional suplementar tendo como fonte de recursos o “superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior”, nos termos do art. 43, §1º, I, da Lei nº 4.320/64.

Ainda como resposta aos dois questionamentos, caso o Município deseje utilizar tais recursos financeiros em despesas não previstas inicialmente no orçamento, deve realizar a devida abertura de créditos adicionais especiais, com a prévia autorização legislativa, além do dever de ficar atento às finalidades dos créditos decorrentes da operação de crédito, uma vez que podem estar vinculados a determinadas despesas, conforme eventual previsão em sua autorização legislativa ou contratual.”

II. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Sala das Sessões, 27 de fevereiro de 2019 – Sessão nº 6.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

DECRETO FEDERAL Nº 9.412/2018 LIMITES FINANCEIROS DAS MODALIDADES LICITATÓRIAS VALORES FIXADOS APLICAM-SE A TODA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E ESTADUAL

PROCESSO Nº : 523366/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PARANAPOEMA
INTERESSADO : LEURIDES SAMPAIO FERREIRA NAVARRO
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1200/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Aplicabilidade do Decreto Federal nº 9.412/2018, que estabelece novos valores para as modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/93. Aplicabilidade a Estados e Municípios, sem a necessidade de qualquer providência pelos Poderes Estaduais ou Municipais.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta¹ encaminhada pelo Município de Paranapoema, através de seu Prefeito, Sr. Lourides Sampaio Ferreira Navarro, com fundamento no art. 38 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

O Consulente indaga este Tribunal de Contas se os limites financeiros disciplinados pelo Decreto Federal nº 9.412/2018, que estabelece novos valores para as modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/93, seriam aplicáveis às licitações municipais ou careceriam de edição de norma específica.

Foi apresentado Parecer Jurídico², que concluiu que,

ressalvando que o assunto é controvertido, estados, Distrito Federal e municípios podem aplicar os novos limites definidos no De-

1 Peça 03 destes autos.

2 Pg. 04 da peça 03 destes autos.

creto, sendo que, evitando eventuais questionamentos aconselho a publicação de um ato específico do Chefe do Executivo reconhecendo tais valores³.

Após a devida distribuição⁴, através do Despacho nº 809/18⁵, foi determinada a remessa dos autos à SJB – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca e, após, à CGM – Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas.

Não houve manifestação da SJB nos presentes autos.

A CGM, através da Instrução nº 379/19⁶, opinou pelo apensamento dos presentes autos à Consulta nº 54289-1/18, tendo em vista que já havia apresentado opinativo nos referidos autos a respeito de questão idêntica.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 91/19⁷, opinou pelo conhecimento da Consulta e, no mérito, responder ao questionamento nos seguintes termos: “nos termos da Nota Técnica nº 01/2018-CGF, os valores fixados pelo Decreto Federal nº 9.412/2018 aplicam-se, desde a sua entrada em vigor (19/07/2018), a toda Administração Pública municipal e estadual”⁸.

Por fim, vieram os autos conclusos.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O Consulente indaga este Tribunal de Contas se os limites financeiros disciplinados pelo Decreto Federal nº 9.412/2018, que estabelece novos valores para as modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/93, seriam aplicáveis às licitações municipais ou careceriam de edição de norma específica.

Após análise dos presentes autos, acompanho integralmente o opinativo exarado pelo Ministério Público de Contas, o qual adoto como razões de decidir.

3 Pg. 02 da peça 04 destes autos.

4 Peça 05 destes autos.

5 Peça 06 destes autos.

6 Peça 07 destes autos.

7 Peça 08 destes autos.

8 Pg. 03 da peça 08 destes autos.

Preliminarmente, não acolho o opinativo exarado pela CGM, quanto ao apensamento dos presentes autos à Consulta nº 54289-1/18.

Apesar de a Consulta nº 54289-1/18 (cujos autos já foram apensados aos presentes, conforme orientação harmônica do então Relator, Conselheiro Fábio Camargo e deste julgador) apresentar questionamento idêntico ao apresentado nos presentes autos, tais autos foram distribuídos em data posterior à distribuição dos presentes autos, em 02/08/2018 e 26/07/2018, respectivamente.

Conforme regras de prevenção previstas no Regimento Interno deste Tribunal de Contas, deve ser considerado prevento o Relator a quem primeiramente foi distribuído o processo, nos seguintes termos:

Art. 364. O apensamento é a vinculação de um processo a outro, determinado pelo Relator, para fins de análise e decisão única, de modo uniforme para os processos apensados.

[...]

§ 2º Sendo diversos os Relatores, será prevento aquele a quem o primeiro dos processos foi distribuído.

[...]

Este mesmo entendimento foi adotado pelo Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:

Ainda em preliminar, quanto à sugestão da instrução no sentido de se promover o apensamento destes autos aos da Consulta nº 542891/18, denota-se que a unidade técnica não se ateu ao conteúdo normativo do art. 364, § 2º do Regimento Interno desta Corte, que elucida que, em se tratando de Relatores distintos, a prevenção se estabelece em favor daquele a quem o processo tenha sido distribuído por primeiro. Ora, esta consulta foi autuada e distribuída em 26/07/2018, ao passo que aquela, em 02/08/2018 – de modo que, em se cogitando do apensamento de processos, é prevento o Conselheiro Fernando Guimarães para o conhecimento da matéria.⁹

Apesar disso, tendo em vista a ausência de manifestação da SJB nos presentes autos e em razão de economia processual, aproveito o conteúdo da Informação nº 87/18, constante na peça nº 06 dos autos nº 542891/18, a qual apresentou os seguintes dizeres:

Pesquisando a jurisprudência desta Corte em cumprimento ao disposto no parágrafo §2º do artigo 313 e §2º, inciso V, do art. 175-D, ambos do RITC/PR, informa-se que não foram encontradas decisões sobre o tema da consulta.

Ainda que a competência deste Setor restrinja-se a prestar informação sobre decisões desta Corte de Contas em matéria objeto das consultas, noticia-se – dada a contemporaneidade do ato – a expedição da Nota Técnica 001/2018-CGF (AOTC, 10.08.18), contendo posicionamento desta Casa quanto à aplicação do Decreto nº 9412/2018, no âmbito do Estado e dos municípios do Paraná.

Também verifico, preliminarmente, que a presente Consulta deve ser conhecida, pois preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, inclusive com parecer jurídico acerca da matéria objeto da Consulta.

Quanto ao mérito, o Decreto Federal nº 9.412/2018 atualiza os valores dos limites das modalidades licitatórias previstos no art. 23 da Lei de Licitações, nos seguintes termos:

Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:

I - para obras e serviços de engenharia:

a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);

b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e

c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e

II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:

a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);

b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais); e

c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).

Art. 2º Este Decreto entra em vigor trinta dias após a data de sua publicação.

Tal Decreto possui como fundamento legal para a sua edição a própria Lei de Licitações, que atribui ao Poder Executivo Federal a revisão dos valores fixados na referida Lei, nos seguintes termos:

Art. 120. Os valores fixados por esta Lei poderão ser anualmente revistos pelo Poder Executivo Federal, que os fará publicar no Diário Oficial da União, observando como limite superior a variação geral dos preços do mercado, no período.

Tendo em vista que as normas gerais previstas na Lei de Licitações se aplicam aos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme prevê o caput de seu art. 1º, os limites financeiros das modalidades licitatórias ali previstos, devidamente atualizados por Decreto do Poder Executivo Federal, também devem ser aplicados aos Estados e Municípios, de modo direto, sem a necessidade de qualquer providência pelos Poderes Estaduais ou Municipais.

Este mesmo entendimento foi expresso pelo Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:

Nessa perspectiva, verifica-se que as modalidades de licitação disciplinadas pela Lei nº 8.666/1993 são definidas segundo os respectivos limites de contratação (art. 23), cujos valores, em decorrência da disciplina normativa do art. 120, “poderão ser anualmente revisados pelo Poder Executivo Federal, que os fará publicar no Diário Oficial da União”. Assim, conforme a sistemática definida na legislação regente, uma vez fixadas, dentre as normas gerais de licitação, as modalidades de competição, incumbe ao Poder Executivo, mediante norma regulamentar, atualizar os respectivos valores – tendo como parâmetro “a variação geral dos preços do mercado, no período.

É nesse contexto normativo que, pela primeira vez desde a edição da Lei nº 8.666/1993, editou-se o Decreto nº 9.412/2018, que se presta à atualização dos valores estabelecidos para as modalidades de licitação definidas no art. 23 daquela legislação.

Conforme se afirmou acima, no escólio de Marçal, inserindo-se as modalidades licitatórias no núcleo positivo do conteúdo das normas gerais, é de se advogar a tese de que tais valores aplicam-se indistintamente às Administrações diretas e indiretas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – dada a competência legal do Presidente da República para a edição normativa. Em consequência, não só é ilícito a qualquer gestor público ignorar os limites fixados no Decreto federal, como também se reputa inconstitucional o estabelecimento, em norma local, de outros valores – dado que a definição das modalidades de licitação se insere na competência legislativa privativa da União.¹⁰

Conforme bem apontou o Ministério Público de Contas, tal compreensão, como referido alhures, não escapou aos segmentos técnicos desta Corte que, capitaneados pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização, manifestaram idêntico posicionamento mediante a Nota Técnica nº 01/2018-CGF2, proferida em consonância com o que preceitua o art. 151-A, inciso IX do Regimento Interno¹¹, nos seguintes termos:

10 Pg. 03 da peça 08 destes autos.

11 Pg. 03 da peça 08 destes autos.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização - CGF do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em observância ao art. 151-A, IX, do Regimento Interno do TCE-PR, entende que as disposições do artigo 23 da Lei 8.666/93 são vinculantes para todas as esferas da Federação, e que os valores fixados pelo Decreto Federal nº 9.412, de 18 de junho de 2018, se aplicam, desde a sua entrada em vigência (19/07/2018), a toda Administração Pública municipal e estadual.¹²

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

Responder à presente Consulta nos seguintes termos:

Tendo em vista que as normas gerais previstas na Lei de Licitações se aplicam aos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os limites financeiros das modalidades licitatórias ali previstos, devidamente atualizados por Decreto do Poder Executivo Federal, também devem ser aplicados aos Estados e Municípios, de modo direto, sem a necessidade de qualquer providência pelos Poderes Estaduais ou Municipais.

Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

3 DA DECISÃO

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

I. Responder à presente Consulta nos seguintes termos:

“Tendo em vista que as normas gerais previstas na Lei de Licitações se aplicam aos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os limites financeiros das modalidades licitatórias ali previstos, devida-

mente atualizados por Decreto do Poder Executivo Federal, também devem ser aplicados aos Estados e Municípios, de modo direto, sem a necessidade de qualquer providência pelos Poderes Estaduais ou Municipais.”

II. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 8 de maio de 2019 – Sessão nº 14.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

ACÓRDÃOS: Despesas com combustível

Servidor municipal – Deslocamento a trabalho – Indenização com base de cálculo pré-definida
Necessária a prévia autorização em lei municipal – Preferência ao uso da frota oficial

DESPESA COM COMBUSTÍVEL

SERVIDOR MUNICIPAL - DESLOCAMENTO A TRABALHO

INDENIZAÇÃO COM BASE DE CÁLCULO PRÉ-DEFINIDA

NECESSÁRIA A PRÉVIA AUTORIZAÇÃO EM LEI MUNICIPAL

PREFERÊNCIA AO USO DA FROTA OFICIAL

PROCESSO Nº : 137705/17
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON
INTERESSADO : PEDRO RAUBER
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 3630/18 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta do Município de Marechal Cândido Rondon. **VOTO** pelo Conhecimento da Consulta. Resposta: pela Possibilidade de Ressarcimento de despesa com combustível quando o deslocamento ocorrer com veículo do servidor e no interesse dos trabalhos do Poder Legislativo, observando os respectivos requisitos.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon, representada por seu Presidente o Sr. Pedro Rauber, na qual se indaga sobre a possibilidade de ressarcimento de despesa com combustível, em casos de deslocamento com veículo de servidor e no interesse dos trabalhos do Poder Legislativo, assim como, caso a resposta seja positiva, o modo de fixação do valor e a forma do referido ressarcimento.

A Procuradoria Jurídica do Legislativo opinou pela possibilidade de ressarcimento, desde que atendidas as recomendações constantes no parecer.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), por meio da Instrução nº 09/2018 (peça 12), entendeu pela possibilidade de ressarcimento, devendo ser observados, no mínimo, os respectivos requisitos:

- a) prévia autorização em Lei Municipal específica;
- b) uso de veículo particular deve se dar de maneira excepcional, tendo-se preferência o uso da frota oficial;
- c) relacionar-se a deslocamentos que visam ao exclusivo atendimento dos serviços e do interesse público;
- d) o veículo particular a ser utilizado nestas condições seja de propriedade do servidor ou do agente político e esteja previamente cadastrado no órgão competente;
- e) seja exigida declaração pessoal do proprietário que isenta a Fazenda Pública Municipal de responsabilidade civil e administrativa, em qualquer hipótese, pelos encargos decorrentes da propriedade, desgaste, multas e danos causados ao veículo ou a terceiros, em razão da utilização do veículo particular a serviço;
- f) seja definida a base de cálculo e a proporção do ressarcimento das despesas com combustível custeadas pelo servidor ou agente político, citando-se, como parâmetro, que em outros estados se adota a proporção de 1/4 a 1/6 do preço do litro da gasolina comum, por quilômetro rodado;
- g) esteja estabelecido que a indenização do combustível será concedida à vista da comprovação da quilometragem percorrida a partir do ponto de partida, devendo haver compatibilidade com as informações prestadas por órgãos oficiais ou obtidas por meio de pesquisa em ferramenta ou aplicação disponível na internet.

O Ministério Público de Contas (MPC), consoante o Parecer nº 620/18-PGC (peça 13), de lavra do insigne Procurador-Geral Flávio de Azambuja Berti, acompanhou o entendimento da Unidade Técnica.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em sede preliminar, insta salientar que a presente consulta atende aos requisitos previstos no art. 38 da Lei Orgânica do TCE/PR, razão pela qual deve ser conhecida.

Quanto ao mérito, cumpre destacar que a Administração Pública Municipal nem sempre possibilita a efetivação do mister de proporcionar aos agentes públicos as condições necessárias ao adequado desempenho de suas funções, incluindo-se, neste diapasão, os meios de transporte, quando indispensáveis para a efetivação de suas tarefas.

Exempli gratia, é frequente, especialmente tratando de Municípios de pequeno porte, que determinados órgãos não disponham de veículo próprio, ou possuam frota insuficiente.

Não se mostra razoável que os servidores públicos tenham que arcar com gastos de atividades realizadas em prol do interesse público, de cunho institucional.

Ocorre que o uso de veículos particulares, com ressarcimento das despesas de combustível, pela Administração Pública, pode facilitar o cometimento de ilícitos, fazendo com que a Administração ressarça despesas advindas de deslocamentos com fins particulares.

A questão que deve ter destaque é a possibilidade de se controlar tais deslocamentos. Tal controle se mostra mais plausível, na atualidade, diante da existência de ferramentas, disponíveis na internet, que permitem precisar com exatidão a quilometragem necessária para se chegar a determinado destino.

O uso de veículos particulares, no entanto, deve se dar de maneira excepcional, havendo veículos oficiais disponíveis devem estes ter preferência.

A utilização de veículo automotor não implica somente a despesa com combustível, mas também relativa a manutenção e desgaste físico, sendo difícil mensurar a parcela à qual cabe a Administração Pública arcar.

De qualquer forma, é necessário que o servidor público consinta no uso de seu veículo para deslocamento, declarando que isenta a Administração Pública do pagamento de despesas relacionadas a manutenção e danos ocorridos em seu veículo, em decorrência do seu uso a serviço da Administração.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina entendeu ser possível o ressarcimento das despesas, fixando os seguintes requisitos:

2. O Poder Público Municipal poderá ressarcir as despesas de combustível decorrentes do uso de veículo particular a serviço, mediante o estabelecimento e observância, no mínimo, das seguintes condições: a) prévia autorização em lei municipal específica; b) relacionar-se a deslocamentos que visam ao exclusivo atendimento dos serviços e do interesse público; c) o veículo particular a ser utilizado nestas condições seja de propriedade do servidor ou do agente político e esteja previamente cadastrado no órgão competente do Poder Público Municipal; d) seja exigida declaração pessoal do proprietário que isenta a Fazenda Pública Municipal de responsabilidade civil e administrativa, em qualquer hipótese, pelos encargos decorrentes da propriedade, desgaste, multas e danos causados ao veículo ou a terceiros, em razão da utilização do veículo particular a serviço; e) seja definida a base de cálculo e a proporção do ressarcimento das despesas com combustível custeadas pelo servidor ou agente político, citando-se, como parâmetro, que o Executivo Estadual adota a proporção de 1/4 e o Poder Judiciário a proporção de 1/6 do preço do litro da gasolina comum, por quilômetro rodado; f) esteja estabelecido que a indenização do combustível será concedida à vista da comprovação da quilometragem percorrida a partir do ponto de partida a ser fixado pela Administração, mediante relato do percurso e dos serviços efetivados, vinculados ao interesse público; g) quando em viagem a serviço, a indenização prevista na letra anterior se fará de acordo com a quilometragem percorrida, cuja base de cálculo deverá ser definida pela Administração Municipal, citando-se, como parâmetro, que, no âmbito do Estado, é utilizado o mapa do Estado de Santa Catarina editado pelo DEINFRA ou pelo DNIT. (grifei)

3. Diante das características singulares que cercam o uso de veículo particular a serviço, com a responsabilidade sendo exclusiva do servidor ou agente político proprietário do veículo, fica afastada a hipótese de a condução desse veículo efetivar-se através de servidor público ocupante de cargo ou emprego de motorista do quadro de pessoal da Administração Municipal." Relator Conselheiro Moacir Bertoli em 24/05/2006, Consulta nº 05/04273698.

Ainda no âmbito do TCE/SC, a Portaria nº 0434/2017, publicada em 04/08/2017, disciplinou o ressarcimento de combustível pela utilização de veículo particular pelos seus membros e servidores:

Art. 19. A título excepcional e desde que previamente autorizado, poderá haver ressarcimento de despesas com transporte em veículo particular ou com locação de veículo, nos deslocamentos destinados à realização de serviços externos.

§ 1º O ressarcimento de despesas com transporte em veículo particular levará em consideração a quilometragem percorrida segundo o valor constante do Anexo III desta Portaria e o ressarcimento de despesas com locação de veículo levará em consideração os documentos comprobatórios das despesas realizadas com a utilização e o abastecimento do veículo locado.

§ 2º O ressarcimento de despesas de que trata o caput, dar-se-á mediante o preenchimento das seguintes condições:

I - encaminhamento de pedido de autorização, conforme modelo sugerido no Anexo IV, com as devidas justificativas, acompanhado, conforme o caso, de cópia do certificado de propriedade do veículo que será utilizado, da carteira de habilitação compatível com o veículo a ser conduzido e das apólices de seguro do casco, contra terceiros e de danos pessoais;

II - encaminhamento de formulário, conforme modelo sugerido no Anexo IV, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contados da data do retorno, com indicação da quilometragem percorrida, ida e volta.

III - compatibilidade da quilometragem percorrida, ida e volta, com as informações prestadas por órgãos oficiais ou obtidas por meio de pesquisa em ferramenta ou aplicação disponível na rede mundial de computadores.

IV - apresentação dos documentos comprobatórios das despesas realizadas com locação e abastecimento, no caso de utilização de veículo locado.

§ 3º O uso de veículo particular ou locado para a realização de serviços externos é de total responsabilidade do viajante, inclusive quanto a possíveis danos materiais causados ao veículo ou bens de terceiros, bem como danos pessoais aos seus ocupantes ou a terceiros.

§ 4º Não constituirão objeto de ressarcimento as despesas com manutenção do veículo em caso de necessidade de reposição de peças e/ou serviços, bem como nos casos de sinistro, roubo e outros eventos não previstos.

§ 5º No caso da existência de pedágios no trajeto, esses também são passíveis de ressarcimento, desde que devidamente comprovados.

Em igual sentido, o Tribunal de Contas da União regulamentou a questão objeto da presente consulta, por meio da Portaria nº 562/2017.

Ainda, como bem mencionou o consulente, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná posicionou-se no sentido da possibilidade do ressarcimento de despesas com combustível, conforme pode ser observado na Prestação de Contas da

Câmara Municipal de Curiúva, nº 159203/10, relatado pelo insigne Auditor Thiago Barbosa Cordeiro, em que consignou no Acórdão nº 4544/16-S2C.

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta, para apresentar resposta pela possibilidade de ressarcimento de despesa com combustível quando o deslocamento ocorrer com veículo do servidor e no interesse dos trabalhos do Poder Legislativo, devendo ser observados, os seguintes requisitos:

- a) Prévia autorização em Lei Municipal específica;
- b) O uso de veículo particular deve se dar de maneira excepcional, tendo-se preferência o uso da frota oficial;
- c) Relacionar-se a deslocamentos que visam ao exclusivo atendimento de demandas institucionais;
- d) O veículo particular a ser utilizado nestas condições seja de propriedade do servidor e esteja previamente cadastrado no órgão competente;
- e) Seja exigida declaração pessoal do proprietário que isente a Fazenda Pública Municipal de responsabilidade civil e administrativa, em qualquer hipótese, pelos encargos decorrentes da propriedade, desgaste, multas e danos causados ao veículo ou a terceiros, em razão da utilização do veículo particular em serviço;
- f) Seja definida a base de cálculo e a proporção do ressarcimento das despesas com combustível custeadas pelo servidor ou agente político, citando-se, como parâmetro, que em outros estados se adota a proporção de 1/4 a 1/6 do preço do litro da gasolina comum, por quilômetro rodado;
- g) g) Esteja estabelecido que a indenização do combustível será concedida à vista da comprovação da quilometragem percorrida a partir do ponto de partida, devendo haver compatibilidade, ida e volta, com as informa-

ções prestadas por órgãos oficiais ou obtidas por meio de pesquisa em ferramenta ou aplicação disponível na rede mundial de computadores.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, DETERMINO a remessa destes autos à Coordenadoria de Gestão Municipal para ciência e as devidas anotações e, posteriormente, encerre-se e archive-se o feito junto à Diretoria de Protocolo (DP).

É o voto.

3 DA DECISÃO

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

I. CONHECER da presente Consulta, para apresentar resposta pela possibilidade de ressarcimento de despesa com combustível quando o deslocamento ocorrer com veículo do servidor e no interesse dos trabalhos do Poder Legislativo, devendo ser observados, os seguintes requisitos:

- a) Prévia autorização em Lei Municipal específica;
- b) O uso de veículo particular deve se dar de maneira excepcional, tendo-se preferência o uso da frota oficial;
- c) Relacionar-se a deslocamentos que visam ao exclusivo atendimento de demandas institucionais;
- d) O veículo particular a ser utilizado nestas condições seja de propriedade do servidor e esteja previamente cadastrado no órgão competente;
- e) Seja exigida declaração pessoal do proprietário que isente a Fazenda Pública Municipal de responsabilidade civil e administrativa, em qual-

quer hipótese, pelos encargos decorrentes da propriedade, desgaste, multas e danos causados ao veículo ou a terceiros, em razão da utilização do veículo particular em serviço;

- f) Seja definida a base de cálculo e a proporção do ressarcimento das despesas com combustível custeadas pelo servidor ou agente político, citando-se, como parâmetro, que em outros estados se adota a proporção de 1/4 a 1/6 do preço do litro da gasolina comum, por quilômetro rodado;
- g) Esteja estabelecido que a indenização do combustível será concedida à vista da comprovação da quilometragem percorrida a partir do ponto de partida, devendo haver compatibilidade, ida e volta, com as informações prestadas por órgãos oficiais ou obtidas por meio de pesquisa em ferramenta ou aplicação disponível na rede mundial de computadores.

II. Após o trânsito em julgado da presente decisão, DETERMINAR a remessa destes autos à Coordenadoria de Gestão Municipal para ciência e as devidas anotações e, posteriormente, encerre-se e archive-se o feito junto à Diretoria de Protocolo (DP).

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

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

Sala das Sessões, 28 de novembro de 2018 – Sessão nº 40.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente

ACÓRDÃOS: Despesas com pessoal
Ultrapassagem dos percentuais estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Adoção das medidas previstas no art. 23 da referida lei – Admissível a revisão geral anual da remuneração dos servidores

DESPESAS COM PESSOAL

ULTRAPASSAGEM DOS PERCENTUAIS ESTABELECIDOS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - ADOÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS NO ART. 23 DA REFERIDA LEI - ADMISSÍVEL A REVISÃO GERAL ANUAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES

PROCESSO Nº : 434754/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE IBAITI
INTERESSADO : ANTONELY DE CASSIO ALVES DE CARVALHO
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1294/19 - TRIBUNAL PLENO

Consulta. Limite de despesas com pessoal. O ente público que exceder o limite de despesas com pessoal previsto na LRF não está impedido de efetuar a revisão geral anual e de conceder aumento em decorrência de decisão judicial e de determinação legal, ou para reposição de cargos em algumas áreas, nos termos do art. 22. Necessidade de restabelecer o limite máximo permitido no prazo previsto em lei, sob pena de imposição de sanções institucionais e pessoais. O excesso de despesas, independentemente do motivo que a ocasionou, não justifica a permanência dos gastos com pessoal acima do limite autorizado.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada pelo Município de Ibaiti, por seu representante legal, Senhor Antonely de Cassio Alves de Carvalho, por meio da qual apresentou os seguintes questionamentos:

1. É permitido ao chefe do Poder Executivo Municipal fazer a revisão geral anual (reposição salarial) aos servidores públicos municipais, mesmo tendo excedido 95% do limite da despesa total com pessoal, ou seja, ter ultrapassado os 54% da Receita Corrente Líquida?
2. O município que ultrapassou os 54% da Receita Corrente Líquida – limite das despesas com pessoal – está obrigado a estender a toda carreira do magistério o valor estabelecido ao vencimento inicial das carreiras do magistério Público da educação básica, correspondente ao piso salarial profissional nacional (com incidência em toda a carreira e reflexo imediato sobre as demais vantagens e

gratificações), em razão do que está previsto em legislação local (Estatuto do Magistério – plano de cargos e salários)?

3. Poderá haver restrições e/ou punições ao município e ao seu gestor que, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos parágrafos 3º e 4º do art. 169 da CF, não conseguir reduzir, dentro do prazo legal, o excesso das despesas com pessoal? Quais seriam as restrições e punições?

4. É justificável o fato de o Município ter ultrapassado os 54% da Receita Corrente Líquida, limite da despesa total com pessoal, por cumprir exigências do Ministério Público Estadual, como por exemplo: fazer PSS para regularizar contratações irregulares?

Em cumprimento à exigência contida no art. 311 do Regimento Interno, o município providenciou a juntada de parecer jurídico (peça 9).

Pelo Despacho nº 1225/18-GCILB (peça 10), foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB informou que não foram localizadas consultas ou prejudgados sobre o tema objeto da consulta (Informação nº 112/18, peça 12).

A Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM, por meio da Instrução nº 165/19 (peça 15), sugeriu que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

1 – É permitido conceder a revisão geral anual aos servidores públicos municipais, mesmo tendo excedido o limite total de gastos com pessoal?

Sim. A revisão geral anual é garantida pelo inc. X do art. 37 da Constituição Federal, sendo também ressalvada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda que o município tenha ultrapassado o limite de gastos com pessoal. No entanto, ainda nessa situação, o município não está dispensado de reduzir, nos quadrimestres seguintes, a despesa com pessoal.

2 – O município que ultrapassou o limite de gastos com pessoal é obrigado a estender a toda a carreira do magistério aumento decorrente do piso nacional do magistério (Lei Federal 11.738/2008)?

Não. A Lei Federal 11.738/2008 fixou um valor mínimo a ser recebido pelo magistério, sendo vedado ao município que tenha ultrapassado o limite prudencial de gastos com pessoal estender o aumento, decorrente do piso nacional do magistério, a toda a carreira.

3 – O município que, mesmo adotando as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal, não consiga eliminar, dentro do prazo legal, o excesso de despesas com pessoal, está sujeito a restrições? Quais seriam essas restrições?

A Constituição Federal não estabeleceu limites para a exoneração de servidores, de modo que devem ser exonerados tantos quantos forem necessários para que o excesso de gastos seja eliminado. Além disso, deve ser priorizada a redução de gastos com cargos

em comissão e funções de confiança, sendo necessário que se mantenha a relação estabelecida pelo constituinte entre a redução de despesas com estes cargos e funções, e a obtida com a exoneração de servidores estáveis. Assim, não é possível ao município alegar que cumpriu as providências determinadas pelo art. 169 da Constituição Federal e não conseguiu eliminar o excesso de gastos com pessoal. Ao ente nesta situação aplicam-se as vedações do §3º do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, o gestor responsável poderá ter suas contas reprovadas pela Câmara Municipal, após parecer prévio desta Corte de Contas.

4 – É justificável que o município ultrapasse o limite total de despesas com pessoal em decorrência do cumprimento de exigência do Ministério Público Estadual?

O cumprimento de exigências realizadas pelo Ministério Público Estadual não justifica o descumprimento do limite de gastos com pessoal, devendo o excesso ser reduzido nos quadrimestres seguintes, nos termos do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 77/19 (peça 16), manifestou-se pelo conhecimento e resposta à consulta, nos estritos termos da instrução.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta, para respondê-la em tese, afastando da presente análise as situações fáticas mencionadas nos quesitos apresentados.

A consulta versa sobre as restrições impostas e as medidas que poderão ser adotadas pelo ente público que exceder o limite de despesas com pessoal.

A esse respeito, convém ressaltar a disciplina estabelecida na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF acerca da matéria:

Art. 19. Para os fins do disposto no [caput do art. 169 da Constituição](#), a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
 - II - Estados: 60% (sessenta por cento);
 - III - Municípios: 60% (sessenta por cento).
- (...)

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

II - na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

(...)

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#);

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos [§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição](#).

§ 1º No caso do [inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição](#), o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. [\(Vide ADIN 2.238-5\)](#)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. [\(Vide ADIN 2.238-5\)](#)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

§ 5º As restrições previstas no § 3º deste artigo não se aplicam ao Município em caso de queda de receita real superior a 10%

(dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018\)](#) [Produção de efeitos](#)

I – diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União; e [\(Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018\)](#) [Produção de efeitos](#)

II – diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018\)](#) [Produção de efeitos](#)

§ 6º O disposto no § 5º deste artigo só se aplica caso a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente não ultrapasse o limite percentual previsto no art. 19 desta Lei Complementar, considerada, para este cálculo, a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente [\(Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018\)](#)

Em linhas gerais, os arts. 19 e 20 da LRF fixam os limites para a despesa de gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida para os três poderes e para cada nível de governo.

Caso se constate, ao final do quadrimestre, que a despesa excedeu 95% do limite (no caso do Poder Executivo Municipal, o limite será 54% da RCL), deverão ser adotadas as medidas de contenção de despesas previstas no parágrafo único do art. 22.

Enquanto permanecer no “limite prudencial”, o ente público estará impedido de conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração; criar cargo, emprego ou função; promover alteração na estrutura de carreira que implique aumento de despesa; prover cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, bem como contratar hora extra, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas na lei.

Se for constatado, ao final do quadrimestre, que o limite total de gasto com pessoal foi ultrapassado, o art. 23 determina que o excedente deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, dentre outras, as providências estabelecidas pelos [§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição](#), quais sejam, redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; exoneração dos servidores não estáveis e, caso as medidas anteriores não sejam suficientes, exoneração de servidores estáveis.

Importante registrar que o art. 66¹ permite que o prazo de dois quadrimestres seja duplicado em caso de baixo crescimento do PIB.

Passando à análise do primeiro questionamento, referente à possibilidade de revisão geral anual da remuneração dos servidores na hipótese de extrapolação do limite total de gastos com pessoal, cumpre observar que, ao estabelecer as medidas de redução de despesas a serem adotadas a partir do momento em que o ente atinge o limite prudencial, o parágrafo único do art. 22 ressalvou expressamente a revisão prevista no art. 37, X, da Constituição Federal².

Desse modo, em razão de expressa previsão legal, o ente público que exceder o limite total de despesas com pessoal não está impedido de efetuar a revisão geral anual dos vencimentos de seus servidores.

No entanto, conforme bem alertou a unidade técnica, o ente público que se encontrar nessa situação deverá necessariamente adotar as medidas previstas no art. 23 para o retorno do gasto ao limite previsto no art. 20:

O inc. I do art. 22 da LRF vedou a concessão de aumento, mas ressalvou a revisão geral anual (reposição das perdas inflacionárias). Ainda que não houvesse previsão expressa, seria possível tal revisão, visto que a mesma é garantida pelo inc. X do art. 37 da Constituição Federal, sendo que norma legal não poderia impedir a apli-

1 Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§ 2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

§ 3º Na hipótese do *caput*, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22.

§ 4º Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no *caput* do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.

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

cação de preceito constitucional. Assim, ainda que ultrapassado o limite prudencial, ou mesmo o limite total de gastos com pessoal, é possível a concessão da revisão geral anual aos servidores.

No entanto, ressalta-se que, ainda nessa situação, o gestor não está dispensado de reduzir, nos quadrimestres seguintes, a despesa com pessoal, devendo ser adotadas as medidas do art. 22, parágrafo único, da LRF, caso ultrapassado o limite prudencial, somadas às medidas do art. 23, se o limite total também for ultrapassado.

Quanto ao segundo questionamento, relativo à obrigatoriedade de estender a toda carreira do magistério o aumento do piso salarial nacional, cumpre observar que, em razão do disposto no parágrafo único do art. 22, que veda a concessão de aumentos a partir do momento em que o ente atingir o limite prudencial, ressalvando, dentre outras, a hipótese de cumprimento à determinação legal, o eventual reajuste do piso nacional estabelecido na Lei Federal nº 11.738/2008³ deverá ser aplicado apenas aos vencimentos fixados em valor equivalente ao piso nacional, não devendo incidir de forma automática sobre aqueles que já estejam fixados em patamar superior.

A esse respeito, destacou a unidade técnica:

O art. 22 da LRF ressalvou expressamente o aumento decorrente de imposição legal, não sendo possível ao município descumprir o piso nacional do magistério, ainda que esteja acima do limite de gastos com pessoal.

No entanto, tal aumento não deve incidir automaticamente à toda carreira, mas apenas para garantir que nenhum professor ganhe abaixo do piso estabelecido, visto que a lei fixa um valor mínimo a ser recebido, não se tratando de reajuste geral anual do magistério.

O terceiro questionamento diz respeito às restrições e punições aplicáveis ao ente e ao gestor que, adotando-se, entre outras, as providências pre-

³ Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no [art. 62 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

§ 1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.

vistas nos parágrafos 3º e 4º do art. 169 da CF⁴, não conseguir reduzir, dentro do prazo legal, o excesso das despesas com pessoal.

Na hipótese de não se alcançar a redução de despesas no prazo de oito meses, enquanto perdurar o excesso, ficam suspensas as transferências voluntárias, a obtenção de garantias e a contratação de operações de crédito, exceto para refinanciamento da dívida e redução de despesas com pessoal, na forma do § 3º do art. 23.

Se o excesso ocorrer no primeiro quadrimestre do último ano de mandato, nos termos do § 4º do art. 23, as sanções previstas no § 3º são aplicáveis de imediato, independentemente do cumprimento do prazo para a recondução.

Importante notar que os §§ 5º e 6º do mesmo artigo, incluídos pela Lei Complementar nº 164, de 2018, prescrevem que as restrições do § 3º deixarão de ser aplicadas no caso de queda superior a 10% na receita real, em comparação com o mesmo quadrimestre do exercício anterior, decorrente de concessão de isenções tributárias pela União que ocasionem diminuição nas transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios, bem como de diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais, desde que o município não tenha ultrapassado o limite de despesas com pessoal no quadrimestre vigente.

4 Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

(...)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - exoneração dos servidores não estáveis. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) [\(Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

Em relação às sanções pessoais, além de ensejar a emissão de parecer prévio pela irregularidade das contas, o descumprimento da LRF constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas, punível com multa, nos termos da Lei Federal nº Lei 10.028/2000 (art. 5º, IV).⁵

Quanto ao último questionamento, sobre a possibilidade de se justificar gasto acima do limite de despesas com pessoal em razão do cumprimento de exigências do Ministério Público Estadual, denota-se, da análise da LRF, que o excesso de despesas, independente do motivo que a ocasionou, não desonera o gestor público de adotar as medidas para redução de despesas nos prazos previstas no art. 23.

Com efeito, conforme mencionado anteriormente, mesmo nas hipóteses de realização de despesas permitidas pelo parágrafo único do art. 22, como a reposição em virtude de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, o ente não poderá se eximir de adotar as medidas para restabelecer o limite de gastos permitido, não se justificando a permanência dos gastos acima do limite legal.

Em face do exposto, com base nas razões supra e acompanhando as manifestações da unidade técnica e do órgão ministerial, VOTO pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la no seguinte sentido:

5 Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:
I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;
II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;
III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;
IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.
§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.
§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

1 – É permitido conceder a revisão geral anual aos servidores públicos municipais, mesmo tendo excedido o limite total de gastos com pessoal?

Sim. A revisão geral anual é garantida pelo inc. X do art. 37 da Constituição Federal, sendo também expressamente ressalvada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo na hipótese de se ter ultrapassado o limite de gastos com pessoal, cabendo ao ente público adotar as medidas previstas no art. 23 para o retorno do gasto com pessoal ao limite previsto nos dois quadrimestres seguintes.

2 – O município que ultrapassou o limite de gastos com pessoal é obrigado a estender a toda a carreira do magistério aumento decorrente do piso nacional do magistério (Lei Federal 11.738/2008)?

Não. A Lei Federal 11.738/2008 fixou um valor mínimo a ser recebido pelo magistério, sendo vedado ao ente público que tenha ultrapassado o limite prudencial de gastos com pessoal estender o aumento, decorrente do reajuste do piso nacional do magistério, de forma automática aos vencimentos que estejam fixados em patamar superior.

3 – Poderá haver restrições e/ou punições ao município e ao seu gestor que, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos parágrafos 3º e 4º do art. 169 da CF, não conseguir reduzir, dentro do prazo legal, o excesso das despesas com pessoal? Quais seriam as restrições e punições?

Sim. Na hipótese de não se alcançar a redução no prazo previsto no art.23, enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá: I - receber transferências voluntárias; II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. Em relação ao gestor público, a não adoção das medidas para redução do excesso no prazo legal poderá ensejar a emissão de parecer prévio pela irregularidade das contas pelo Tribunal de Contas, além de constituir infração administrativa contra as leis de finanças públicas, punível com multa,

nos termos da Lei Federal nº Lei 10.028/2000 (art. 5º, IV).⁶

4 – É justificável que o município ultrapasse o limite total de despesas com pessoal em decorrência do cumprimento de exigência do Ministério Público Estadual?

Não. O excesso de despesas, independente do motivo que a ocasionou, não desonera o gestor de adotar as medidas para redução de despesas nos prazos previstas no art. 23 da LRF, não se justificando a permanência dos gastos acima do limite legal.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo – DP.

3 DA DECISÃO

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

6 Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:
I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;
II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;
III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;
IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.
§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.
§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

I. Conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la no seguinte sentido:

i) É permitido conceder a revisão geral anual aos servidores públicos municipais, mesmo tendo excedido o limite total de gastos com pessoal?

Sim. A revisão geral anual é garantida pelo inc. X do art. 37 da Constituição Federal, sendo também expressamente ressalvada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo na hipótese de se ter ultrapassado o limite de gastos com pessoal, cabendo ao ente público adotar as medidas previstas no art. 23 para o retorno do gasto com pessoal ao limite previsto nos dois quadrimestres seguintes.

ii) O município que ultrapassou o limite de gastos com pessoal é obrigado a estender a toda a carreira do magistério aumento decorrente do piso nacional do magistério (Lei Federal 11.738/2008)?

Não. A Lei Federal 11.738/2008 fixou um valor mínimo a ser recebido pelo magistério, sendo vedado ao ente público que tenha ultrapassado o limite prudencial de gastos com pessoal estender o aumento, decorrente do reajuste do piso nacional do magistério, de forma automática aos vencimentos que estejam fixados em patamar superior.

iii) Poderá haver restrições e/ou punições ao município e ao seu gestor que, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos parágrafos 3º e 4º do art. 169 da CF, não conseguir reduzir, dentro do prazo legal, o excesso das despesas com pessoal? Quais seriam as restrições e punições?

Sim. Na hipótese de não se alcançar a redução no prazo previsto no art.23, enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá: I - receber transferências voluntárias; II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. Em relação ao

gestor público, a não adoção das medidas para redução do excesso no prazo legal poderá ensejar a emissão de parecer prévio pela irregularidade das contas pelo Tribunal de Contas, além de constituir infração administrativa contra as leis de finanças públicas, punível com multa, nos termos da Lei Federal nº Lei 10.028/2000 (art. 5º, IV).⁷

iv) É justificável que o município ultrapasse o limite total de despesas com pessoal em decorrência do cumprimento de exigência do Ministério Público Estadual?

Não. O excesso de despesas, independente do motivo que a ocasionou, não desonera o gestor de adotar as medidas para redução de despesas nos prazos previstas no art. 23 da LRF, não se justificando a permanência dos gastos acima do limite legal.

II. Determinar a remessa dos autos, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca - SJB para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo - DP.

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

⁷ Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:
I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;
II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;
III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;
IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.
§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.
§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 15 de maio de 2019 – Sessão nº 15.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

DOAÇÃO DE RAÇÃO
PODER PÚBLICO - ENTIDADES DE PROTEÇÃO ANIMAL
INTERESSE PÚBLICO JUSTIFICADO - ADMISSIBILIDADE
INDISPENSÁVEL O TRATAMENTO ISONÔMICO ÀS INSTITUIÇÕES
BENEFICIADAS

PROCESSO Nº : 537855/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ
INTERESSADO : MARIO MASSAO HOSSOKAWA
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 85/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Doação de ração pelo Poder Público a entidades contempladas com título de utilidade pública para proteção e defesa dos animais. Interesse público. Possibilidade. Dispensa de licitação. Tratamento isonômico entre instituições contempladas. Resposta positiva.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Maringá, mediante a qual pretende obter o posicionamento deste Tribunal de Contas acerca da seguinte questão (peça 3):

O Poder Executivo pode doar, quando necessário, para as entidades de proteção animal contempladas com utilidade pública, a ração que compra todos os meses para atender aos “cães de rua” que são recolhidos e abrigados nas dependências físicas da municipalidade, para socorrer os cães abrigados pelas entidades, que também são “cães de rua?”

A peça inaugural foi instruída com parecer jurídico da Procuradoria Municipal (peça 4) que concluiu

(...) ser juridicamente possível a doação de bens móveis (ração para cachorros) da Prefeitura às entidades contempladas com título de

utilidade pública municipal para alimentar os cães abandonados e abrigados em tais locais diante da inviabilidade física de estarem todos sob a guarda do centro de zoonoses, desde que realizada a prévia avaliação e justificado o interesse público. (peça 4, p. 3)

A consulta foi recebida através do Despacho nº 1188/18 (peça 6). Na sequência, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca colacionou decisões correlatas ao tema dos presentes autos (peça 7).

Por sua vez, a Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM, por meio Instrução nº 2783/18 (peça 9), concluiu pela resposta à Consulta no sentido de que:

Considerando o dever dos Municípios na tutela de animais domésticos abandonados, é lícita a doação de ração pelo Poder Público a entidades de proteção animal contempladas com o título de utilidade pública, dispensadas a licitação e a autorização legislativa, e desde que observado o tratamento isonômico e impessoal às instituições beneficiadas. (fl.7)

Do mesmo modo, o Ministério Público de Contas, mediante o Parecer nº 951/18 (peça 10), concluiu ser

viável a doação de ração pela Prefeitura a entidades de proteção e defesa dos animais, reconhecido o interesse público e a função social destas, fazendo-se desnecessária autorização legislativa e dispensada a realização de avaliação prévia ou procedimento licitatório, sendo que o ato de alienação deve observar os princípios que regem a Administração Pública, dentre os quais s e destaca o tratamento isonômico e impessoal às instituições beneficiadas. (fl.4)

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O tema central da presente consulta versa sobre a possibilidade doação de ração pela Prefeitura a entidades contempladas com título de utilidade pública municipal para proteção e defesa dos animais.

Desde logo corrobora-se as conclusões apresentadas pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas, no sentido de que, de modo geral, a doação de bens móveis, com dispensa de licitação, que pertençam à

Administração Pública se faz possível, desde que atendidos dois requisitos essenciais: (i) a existência de interesse público devidamente justificado (oportunidade e conveniência socioeconômica); e (ii) voltada para fins e uso de interesse social.

É o que estabelece e regulamenta o art. 17 da Lei nº 8.666/1993, senão veja-se:

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

(...)

II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada está nos seguintes casos:

a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação; (grifos nossos)

De igual maneira, o instituto também vem previsto na Lei Estadual nº 15.608/2007, que reproduz do regramento federal a necessidade de existência de interesse público que justifique o procedimento, dispensada a licitação quando a doação se revestir de fins e uso de interesse social. *Verbis*:

Art. 6º A alienação de bens da Administração Pública Estadual subordina-se à:

I – existência de interesse público devidamente justificado;

(...)

Art. 8º Será dispensada a licitação, nos seguintes casos:

(...)

II – De bens móveis para:

a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação; (grifos nossos)

Diante disso, cumpre investigar se o caso em tela atende aos requisitos impostos, o que, de pronto, se demonstrou inconteste nos pareceres uniformes da Procuradoria Jurídica da consulente (peça 4), da unidade técnica (peça 9) e do Ministério Público (peça 10) desta Corte de Contas.

De acordo com a análise da Procuradoria da consulente:

As entidades contempladas com o título de utilidade pública municipal gozam de credibilidade para receber os donativos, pois a posse desse título confere a credencial de reconhecimento oficial dos relevantes serviços prestados pela entidade e, se reconhecida no âmbito federal, confere prerrogativas, tais como: 1 – possibilidade de receber doações da União e de suas autarquias; 2 – possibilidade de, para fins de cobrança de imposto de renda, o doador (pessoa jurídica) deduzir da renda bruta, as contribuições feitas às entidades declaradas de utilidade pública; 3 – possibilidade de realizar sorteios, obedecida a legislação relativa a sorteios e prêmios; 4 – imunidade fiscal (art.150, §6º da CF); 5 – isenção da contribuição do empregador para o custeio do sistema previdenciário. Diante dos dispositivos legais acima reproduzidos, *prima facie*, a doação de ração para os cães abrigados em entidades contempladas com título de utilidade pública e que acolhem animais abandonados seria juridicamente possível. (peça 4, fl.2)

Segundo o entendimento da Coordenadoria de Gestão Municipal desta Corte:

A responsabilidade do Poder Público se insere no dever de garantia dos direitos fundamentais sociais do meio ambiente equilibrado – aqui incluída a proteção dos animais contra práticas que os submetam a más condições de sobrevivência – e da saúde pública – uma vez que a proliferação de animais abandonados acarreta o aumento do risco de zoonoses –, sendo esta uma competência comum de todos os entes federativos.

Ainda, vale lembrar que o Brasil é signatário da Declaração Universal dos Direitos dos Animais, proclamada pela UNESCO em 1978, e que dispõe em seu art. 6º, “b”, que “o abandono de um animal é um ato cruel e degradante”. O tratado surtiu efeitos na Constituição Federal de 1988, que reconheceu em seu art. 225, §1º, VII, o dever do Estado de “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade” (peça 9, fls.3/4)

Por sua vez, de acordo com o Ministério Público de Contas:

Nesse sentido, isento de dúvidas o reconhecimento da função social das entidades protetoras dos animais, as quais se desincumbem de papel que compete aos Municípios, na forma da Lei estadual nº 17.422/12, vez que animais perambulando pelas ruas podem causar problemas ao meio ambiente (como a contaminação por dejetos e a dispersão do lixo revirado pelos animais), à saúde pública (por exemplo, a transmissão de doenças como raiva, leptospirose e leishmaniose, além dos riscos de agressão a pessoas) e à segurança do trânsito, além de ser um ato atentatório à própria defesa legal dos animais contra o abandono e o tratamento cruel e degradante. (peça 10, fl.4)

Em corroboração a estes entendimentos, no Estado do Paraná a Lei Estadual nº 17.826/13, que rege a concessão do título de utilidade pública, incluiu

a proteção animal dentre as possíveis finalidades às entidades que desejam se enquadrar nos requisitos exigidos:

Art. 1º. O Título de Utilidade Pública será concedido por Lei a entidades que comprovem preencher os seguintes requisitos, por meio do respectivo Estatuto registrado no Estado do Paraná. (Redação dada pela Lei 18151 de 11/07/2014)

(...)

III - ter finalidade assistencial, educacional, cultural, filantrópica, de saúde, de pesquisa científica, de esporte, de proteção ao meio ambiente ou de proteção animal, desde que comprovado o interesse público das atividades desenvolvidas, prestando serviços de forma perene, efetiva e desinteressada à coletividade nos termos do respectivo Estatuto. (Redação dada pela Lei 19418 de 01/03/2018) (grifos nossos)

Ainda, a Lei Estadual nº 17.422/12, que dispõe sobre o controle ético da população de cães e gatos no Estado do Paraná, prevê expressamente a responsabilidade dos Municípios no recolhimento e guarda de animais abandonados e disponibilização para adoção:

Art. 10. Para efetivação desta Lei, o Poder Executivo local viabilizará as seguintes ações:

I - destinação de local adequado para a manutenção e exposição dos animais disponibilizados para adoção, onde serão separados conforme critério de compleição física, idade e comportamento;

Uma vez que a proteção de animais domésticos abandonados, além de interesse público, constitui dever atribuído ao Poder Público, o mesmo deve viabilizar tanto ações diretas de recolhimento, guarda e controle populacional de cães e gatos, quanto fomentar ações desenvolvidas pela iniciativa privada sem fins lucrativos, através da doação de bens essenciais e outros recursos necessários.

Nesse contexto, não há dúvida acerca da existência de interesse público justificado no que tange à doação de ração pelo Poder Público a entidades contempladas com título de utilidade pública para proteção e defesa dos animais, uma vez que legalmente caracterizado como dever público. Em reforço, constata-se ainda que o bem doado é um bem consumível de fato, nos termos do art. 86 do Código Civil, e que seu fim e uso específico está atrelado ao interesse social, qual seja, a provisão de alimentos essenciais à tutela de animais abandonados e carentes.

Assim, sendo certa a existência de interesse público que justifique a doação, na esteira da lição de Marçal Justen Filho, pode se concluir que a “avaliação até pode ser dispensada, especialmente quando a não aceitabilidade da proposta não for subordinada à oferta de preço mínimo”¹ e a autorização legislativa se faz desnecessária, visto que “os procedimentos para alienação de bens móveis envolvem cautelas menos relevantes do que se passa com imóveis” e “a redação do art. 17 induz a necessidade de autorização legislativa apenas para alienação de imóveis”.²

Portanto, considerando as particularidades da questão sob consulta, conclui-se que no caso da doação de ração podem ser dispensadas a autorização legislativa, a avaliação prévia e a licitação, visto que inequívoco o interesse público e que a finalidade da doação estará exclusivamente voltada ao interesse social de alimentação de animais abandonados e carentes.

Destaque-se, por fim, que outros princípios decorrem do postulado do interesse público, como a impessoalidade, a transparência e a publicidade, vez que a atividade administrativa não pode estar dirigida à satisfação de interesses particulares, o que impõe que seja observado o tratamento isonômico e impessoal às instituições beneficiadas.

Em suma, corroborando os pareceres uniformes, é lícita a doação de ração pelo Poder Público a entidades de proteção animal contempladas com o título de utilidade pública, dispensadas a autorização legislativa, a avaliação prévia e a licitação, desde que observado o tratamento isonômico e impessoal às instituições beneficiadas.

Face ao exposto, VOTO no sentido de que a presente consulta seja conhecida, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, seja respondida positivamente, nos seguintes termos:

1 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 14ª ed. Dialética: São Paulo, 2010, p. 232.

2 JUSTEN FILHO, Marçal. Obra citada, p. 243.

É possível a doação de ração pela Prefeitura a entidades de proteção e defesa dos animais, reconhecido o interesse público e a função social destas, fazendo-se desnecessária autorização legislativa e dispensada a realização de avaliação prévia ou procedimento licitatório, sendo que o ato de alienação deve observar os princípios que regem a Administração Pública, dentre os quais se destaca o tratamento isonômico e impessoal às instituições beneficiadas.

Determino, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

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

I. Conhecer a presente consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, responder positivamente, nos seguintes termos:

É possível a doação de ração pela Prefeitura a entidades de proteção e defesa dos animais, reconhecido o interesse público e a função social destas, fazendo-se desnecessária autorização legislativa e dispensada a realização de avaliação prévia ou procedimento licitatório, sendo que o ato de alienação deve observar os princípios que regem a Administração Pública, dentre os quais se destaca o tratamento isonômico e impessoal às instituições beneficiadas.

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Sala das Sessões, 30 de janeiro de 2019 – Sessão nº 2.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

EDUCAÇÃO BÁSICA

PLANO DE CARREIRA - PERMITIDA A CRIAÇÃO DE QUADRO ESPECÍFICO PARA AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS E AUXILIAR ADMINISTRATIVO - CARREIRA DE MAGISTÉRIO É RESTRITA AOS PROFISSIONAIS DA ÁREA

PROCESSO Nº : 631432/17
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE INÁCIO MARTINS
INTERESSADO : EDEMÉTRIO BENATO JUNIOR
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1199/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Conhecimento e resposta. Diferença entre quadro da educação e quadro do magistério. Carreira da educação. Possibilidade de enquadramento de profissionais que não sejam do magistério. Possibilidade de alteração da nomenclatura de cargos desde que não haja modificação da sua natureza jurídica, bem como de suas atribuições. Impossibilidade de tratamento desigual para cargos iguais. Pena de ascensão. A Lei do Piso abrange apenas os profissionais do magistério e não os profissionais da educação. Vedação da lei fiscal de alteração da estrutura de carreira que implique aumento de despesa quando o Ente exceder 95% do limite.

1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Prefeito de Inácio Martins, senhor Edemétrio Benato Júnior, sobre instituição de quadro de carreira específica para funcionários de educação básica que laboram nas escolas e departamentos de ensino.

Destacou que existem profissionais efetivos ocupantes dos cargos de auxiliar de serviços gerais e auxiliar administrativo que passariam a ser respectivamente agente educacional I e II e que a reestruturação dos cargos não caracterizaria provimento derivado ou transposição do cargo, tampouco violaria o art. 37, I e II, da Constituição Federal, uma vez que a reorganização deles não alteraria as atribuições e a formação exigida para o seu ingresso.

Ressaltou a meta 18 contida na Lei 13.005/2014, Plano Nacional de Educação e que a ausência da reestruturação dos cargos é contrária ao interesse público.

Salientou que o Município de Inácio Martins estava com o índice de gastos com pessoal em patamar de 51,67% no mês de julho de 2017, mas que isso não impediria a criação de novo plano de carreira, já que não incide aumento de vantagem patrimonial.

Indagou o consulente:

1. É possível a realização de enquadramento de servidores detentores de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo em quadro específico da educação a ser criado?
2. É contrária ao artigo 37, I e II da CF/88 a mudança de nomenclatura de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo, cuja natureza jurídica e atribuições seriam inalteradas?
3. Existe ofensa ou quebra do princípio da isonomia não incorporar no plano de carreira da educação os demais servidores detentores de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo que não laboram nas escolas e departamentos de ensino?
4. É legal enquadrar no quadro de educação somente profissionais que já laboram nas escolas e departamentos municipais?
5. É obrigatório facultar aos demais servidores de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo que não laboram na área educacional a optarem pelo plano de carreira de educação a ser instituído?
6. Existiria vedação a diferença salarial entre os cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo vinculados ao plano de carreira geral com os referidos profissionais enquadrados no plano de carreira da educação?
- 6.1. Sendo negativo o quesito anterior, como poderia proceder as revisões anuais salariais dos servidores já que o piso nacional de educação não acompanha o reajuste salarial dos demais servidores vinculados ao plano de carreira geral?
7. Estando o município com o índice de gasto com pessoal em 51,67% é possível a criação de novo plano de carreira da educação?

O feito foi distribuído a este Relator em 30 de agosto de 2017 (peça 04).

Às fls. 06, da peça 03, foi juntado o Parecer Jurídico local. Todavia, dele é impossível extrair o posicionamento do departamento jurídico do Município de Inácio Martins, uma vez que: 1) reportou-se à consulta realizada pela APP – Sindicato dos Professores em Educação Pública do Paraná; 2) não há conclusão, tampouco assinatura do assessor jurídico que o produziu; 3) consta a

juntada de ofício do Município de Irati e; 4) a juntada de parecer subscrito por Simone Aparecida Lima da Cruz, advogada da APP-Sindicato.

Em que pese tal inconsistência a consulta foi recebida e os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 111/17 – peça 06) que relacionou 04 (quatro) julgados desta Corte que tratam de assuntos correlatos ao indagado.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (Parecer 8128/17 – peça 07) que também destacou a inconsistência do parecer jurídico local e sugeriu o retorno do feito à origem para que sejam trazidos aos autos parecer jurídico conclusivo discorrendo sobre as indagações efetuadas pelo consulente a esta Corte de Contas.

Todavia, em atenção à economicidade processual, analisou os quesitos formulados respondendo-os da seguinte forma:

1. (...) NÃO é possível a realização de enquadramento de servidores detentores de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativa em quadro específico da educação a ser criado.
2. (...) via de regra, é possível a alteração da nomenclatura de um cargo público desde que mantida a função, a escolaridade exigida e desde que possua remuneração equivalente, sendo bastante comum essa prática nos Municípios quando necessária adequação do quadro de cargos.
3. (...) não há que se falar em ofensa ou quebra do princípio da isonomia na não incorporação no plano de carreira da educação dos servidores detentores de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo que não laboram nas escolas e departamentos de ensino mas pode-se afirmar haver ofensa ao princípio da legalidade e da moralidade administrativa na incorporação no plano de carreira da educação dos servidores detentores de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo que laborem nas escolas e departamentos de ensino.
4. O preenchimento do quadro próprio da educação não se faz pela lotação do servidor mas, sim, pelas funções inerentes ao seu cargo efetivo que deve ser, necessariamente, ligado à política de ensino, razão pela qual entende-se prejudicada a resposta da presente indagação.
5. (...) não é legítima a incorporação dos auxiliares de serviços gerais e dos auxiliares administrativos ao plano de carreira da educação, motivo pelo qual não há que se falar em opção do servidor. A única opção do servidor, neste caso, seria em prestar concurso público para ingresso no cargo pertencente ao quadro próprio da educação, cargo este cujas funções devam guardar relação com a política de ensino.
6. (...) não é legítima a incorporação dos auxiliares de serviços ge-

rais e dos auxiliares administrativos ao plano de carreira da educação, motivo pelo qual resta prejudicada a resposta a este quesito.
6.1 Resposta ao quesito prejudicada pela impossibilidade da incorporação dos auxiliares de serviços gerais e dos auxiliares administrativos ao plano de carreira da educação.

Os autos seguiram para manifestação ministerial (Parecer 39/18 – PGC – peça 08) que, embora não tenha vindo devidamente instruído, em observância aos princípios da eventualidade e da economicidade, analisou o mérito.

Afirmou que a resposta a todos os quesitos possui fundamento em apenas um fator: o de que o profissional, para se enquadrar na carreira do magistério e integrar o quadro da educação básica, deve possuir formação na área de pedagogia.

Destacou o art. 61, da Lei de diretrizes e bases da educação e, após fundamentação, manifestou-se pela impossibilidade do enquadramento de servidores detentores de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo em quadro específico da educação a ser criado.

Considerando que foram apresentados 8 quesitos e que a instrução processual fez remissão a 7 deles, devolvi o feito para que a unidade técnica se manifestasse a respeito do quesito de nº 07.

A municipalidade interveio novamente nos autos juntando petição de peça 11 na qual trouxe a complementação do parecer jurídico.

O feito tramitou segundo as novas normativas da Casa e recebeu nova manifestação da unidade técnica (Parecer 2185/18 – CGM – peça 16) que respondeu ao sétimo quesito assegurando que a criação de novo plano de carreira, em si, não guarda qualquer relação com o índice de gasto com pessoal, sendo, portanto, bastante óbvia a possibilidade de criação de plano de carreira sem qualquer afetação, em tese, do índice de gasto de pessoal.

O Ministério Público de Contas (Parecer 69/19 – PGC – peça 17) ratificou o parecer anterior e respondeu ao requisito remanescente da seguinte maneira: nos termos do art. 22, parágrafo único, inciso III da Lei de Responsabi-

lidade Fiscal, caso o ente municipal extrapole a marca de 95% do limite legal de despesas com pessoal, é vedada a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa.

Retornaram os autos.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

2.1 ADMISSIBILIDADE

A Consulta foi recebida pelo Relator, em razão do preenchimento dos pressupostos legais para sua tramitação, ainda que o parecer jurídico não esteja adequado ao caso.

2.2 MÉRITO

Quanto ao mérito, a instrução processual segue as diretrizes emanadas do Ministério da Educação e Cultura para o caso, uma vez que asseguram que a criação de um quadro específico da educação deve ser restrito aos profissionais do Magistério.

Como bem destacado pelo Ministério Público de Contas, o art. 61, da Lei 9.394/1996, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, especificou em seu bojo quem só os profissionais do magistério estão abarcados pelo novo plano de carreiras.

Tal normativa é reforçada pelo § 2º, do art. 2º, da Lei 11.738/2008.

1 Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. (...)

§ 2º Por profissionais do magistério público da educação básica entendem-se aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional.

O próprio MEC faz tais menções ao responder “perguntas frequentes” relativas à constituição de um plano de carreira²:

26. O que é considerado essencial para a constituição de um plano de carreira?

Além de considerarem os referenciais da Lei do Piso e de outras leis correlatas (FUNDEB, LDB, etc), as legislações locais precisam discriminar as funções ou cargos desempenhados pelos profissionais do magistério, de acordo com o art. 2º, § 2º da Lei nº 11.738. No caso das funções/cargos de coordenação e assessoramento pedagógico, é essencial que as leis estaduais e municipais listem as atribuições desses profissionais, o que pode ser feito por meio de um normativo – Decreto, Resolução, Portaria, etc. - a fim de que eles tenham assegurado o direito à aposentadoria especial do magistério, de acordo com a Lei nº 11.301 de 2006 que altera o art. 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Para maiores informações, acesse planodecarreira.mec.gov.br.

Logo, se para a constituição de um plano de carreira dos **profissionais do magistério** é indispensável que os enquadrados sejam profissionais da área, não havendo que se falar em enquadramento dos auxiliares de serviços gerais, tampouco de auxiliares administrativos em um novo quadro específico do magistério.

Todavia, discordo da instrução processual quando tratamos de um quadro de **servidores da educação** e não só do magistério.

Ora, inviabilizar que servidores públicos façam parte de um quadro próprio, legalmente estruturado, seria negar a existência, por exemplo, do [Quadro de Funcionários da Educação Básica – QFEB](#) existente na estrutura estadual.

Tal quadro é formado pelos cargos de Agente Educacional I (merendeira, inspetor de aluno, vigia, auxiliar de serviços gerais) e Agente Educacional II (secretário de escola, técnico administrativo)³, ou seja, cargos diversos do magistério.

Dessa forma, entendo ser possível a criação de um quadro específico da educação com a realização de enquadramento de servidores detentores de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo.

² <http://planodecarreira.mec.gov.br/perguntas-frequentes>.

³ Descrição encontrada na notícia: <http://www.educacao.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=7799&tit=Funcionarios-da-educacao-passam-a-ter-direito-a-meia-entrada>.

Outrossim, quanto ao questionamento de simples mudança de nomenclatura de cargos sem que haja modificação da sua natureza jurídica, bem como de suas atribuições, a princípio, não contraria o art. 37, I e II, da Constituição Federal.

O que contaria os preceitos constitucionais é a administração utilizar-se artificialmente dessa mudança de nomenclatura para transformar carreiras, alterar requisitos de ingresso, conceder ascensão funcional ou qualquer outra forma de movimentação derivada que promova a entrada ou manutenção de servidores não concursados e mais, que não prestaram o concurso especificamente para tais atribuições.

Em princípio, não vislumbro ofensa ou quebra do princípio da isonomia não incorporar no plano de carreira da educação os demais servidores detentores de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo que não laboram nas escolas e departamentos de ensino, enquadrando somente os que já trabalham em tais instituições, todavia, penso ser prudente ofertar a estes servidores a possibilidade de escolha, aderindo ou não ao novo plano de cargos, carreiras e remuneração.

Nesse passo, compreendo não ser obrigatório facultar aos demais servidores que não laboram na área educacional a opção por aderir ao novo plano.

Tais afirmativas partem da premissa de que para o enquadramento em novo plano de cargos, carreiras e remuneração os requisitos de admissão, complexidade das funções e patamar remuneratório deverão ser os mesmos para a mesma categoria, sob pena de criar uma velada ascensão funcional.

Em razão disso, o ideal é que sejam criadas vagas e aberto concurso público para o preenchimento destas.

Assim sendo, sendo cargos de mesmo nível de escolaridade, com os mesmos requisitos de admissão, os salários deverão ser os mesmos e não há que se falar em piso nacional da educação para tais servidores, uma vez que

a Lei do Piso abrange apenas os profissionais do magistério⁴ e, como vimos, tais servidores não se enquadram em tal categoria.

Por fim, quanto à última questão relacionada à despesa com pessoal, destaco que, embora verdadeira a afirmativa da unidade técnica de que, em tese, a criação de novo plano de carreira, em si, não guarda qualquer relação *com o índice de gasto com pessoal*, muito prudente é a ressalva feita pelo *Parquet* de Contas de que a alteração da estrutura de carreira que implique aumento de despesa é vedada pela lei fiscal⁵ quando a despesa total com pessoal exceder 95% do limite.

Dessa forma, entende-se respondida a consulta formulada.

2.3 VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

Conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito de Inácio Martins, senhor Edemétrio Benato Júnior, sobre instituição de quadro de carreira específica para funcionários de educação básica que laboram nas escolas e departamentos de ensino, embora haja divergência sobre o preenchimento dos pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

- a) Nos termos da legislação regente, para a constituição de um plano de carreira dos profissionais do magistério é indispensável que os enquadrados sejam profissionais da área, logo, não há que se falar em enquadramento de auxiliares de serviços gerais, tampouco de auxiliares

4 **7. Qual categoria profissional é abrangida pela Lei do Piso?**

Os beneficiados pela Lei do Piso são os profissionais do magistério público da educação básica que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência. Ou seja: direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares da educação básica, em suas diversas etapas e modalidades. Esses profissionais devem ter a formação mínima em nível superior, em curso de licenciatura. É admitida na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental, formação em nível médio, na modalidade Normal. (<http://planodecarreira.mec.gov.br/perguntas-frequentes>)

5 Inciso III, do Parágrafo único, do art. 22, da LRF.

administrativos em um novo quadro específico do magistério, todavia, entendo ser possível a criação de um **quadro específico da educação** com a realização de enquadramento de servidores detentores de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo.

- b) A simples mudança de nomenclatura de cargos sem que haja modificação da sua natureza jurídica, bem como de suas atribuições, a princípio, não contraria o art. 37, I e II, da Constituição Federal, desde que a administração não se valha artificialmente dessa mudança de nomenclatura para transformar carreiras, alterar requisitos de ingresso, conceder ascensão funcional ou qualquer outra forma de movimentação derivada que promova a entrada ou manutenção de servidores não concursados e mais, que não prestaram o concurso especificamente para tais atribuições.
- c) Em princípio, não se vislumbra ofensa ou quebra do princípio da isonomia não incorporar no plano de carreira da educação os demais servidores detentores de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo que não laboram nas escolas e departamentos de ensino, enquadrando somente os que já trabalham em tais instituições, todavia, penso ser prudente ofertar a *estes* servidores a possibilidade de escolha, aderindo ou não ao novo plano de cargos, carreiras e remuneração.
- d) Não é obrigatório facultar aos demais servidores que não laboram na área educacional a opção por aderir ao novo plano.
- e) Para cargos de mesmo nível de escolaridade, com os mesmos requisitos de admissão, os salários deverão ser os mesmos e não há que se falar em piso nacional da educação para tais servidores, uma vez que a Lei do Piso abrange apenas os **profissionais do magistério** e, como vimos, tais servidores não se enquadram em tal categoria.
- f) A alteração da estrutura de carreira que implique aumento de despesa é vedada pela lei fiscal quando a despesa total com pessoal exceder 95% do limite.

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:

I. conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito de Inácio Martins, senhor Edemétrio Benato Júnior, sobre instituição de quadro de carreira específica para funcionários de educação básica que laboram nas escolas e departamentos de ensino, embora haja divergência sobre o preenchimento dos pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

- a) Nos termos da legislação regente, para a constituição de um plano de carreira dos profissionais do magistério é indispensável que os enquadrados sejam profissionais da área, logo, não há que se falar em enquadramento de auxiliares de serviços gerais, tampouco de auxiliares administrativos em um novo quadro específico do magistério, todavia, entendo ser possível a criação de um quadro específico da educação com a realização de enquadramento de servidores detentores de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo.
- b) A simples mudança de nomenclatura de cargos sem que haja modificação da sua natureza jurídica, bem como de suas atribuições, a princípio, não contraria o art. 37, I e II, da Constituição Federal, desde que a administração não se valha artificialmente dessa mudan-

ça de nomenclatura para transformar carreiras, alterar requisitos de ingresso, conceder ascensão funcional ou qualquer outra forma de movimentação derivada que promova a entrada ou manutenção de servidores não concursados e mais, que não prestaram o concurso especificamente para tais atribuições.

- c) Em princípio, não se vislumbra ofensa ou quebra do princípio da isonomia não incorporar no plano de carreira da educação os demais servidores detentores de cargos de auxiliar de serviços gerais e de auxiliar administrativo que não laboram nas escolas e departamentos de ensino, enquadrando somente os que já trabalham em tais instituições, todavia, penso ser prudente ofertar a *estes* servidores a possibilidade de escolha, aderindo ou não ao novo plano de cargos, carreiras e remuneração.
- d) Não é obrigatório facultar aos demais servidores que não laboram na área educacional a opção por aderir ao novo plano.
- e) Para cargos de mesmo nível de escolaridade, com os mesmos requisitos de admissão, os salários deverão ser os mesmos e não há que se falar em piso nacional da educação para tais servidores, uma vez que a Lei do Piso abrange apenas os profissionais do magistério e, como vimos, tais servidores não se enquadram em tal categoria.
- f) A alteração da estrutura de carreira que implique aumento de despesa é vedada pela lei fiscal quando a despesa total com pessoal exceder 95% do limite.

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

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor) e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA (voto vencido pelo não conhecimento da consulta).

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 8 de maio de 2019 – Sessão nº 14.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

EMPRESA ESTATAL

INDISPENSÁVEL A APLICAÇÃO DO PREJULGADO Nº 25 - TCE-PR REGIME JURÍDICO DA CLT SUBORDINADO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - RECOLHIMENTO OBRIGATÓRIO DO FGTS - ADMISSÍVEL ACORDOS E CONVENÇÕES COLETIVAS MEDIANTE CONDICIONANTES LEGAIS - IMPRATICÁVEL O ESTABELECIMENTO DE BANCO DE HORAS

PROCESSO Nº : 76570/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ
INTERESSADO : ABELARDO LUIZ LUPION MELLO
RELATOR : AUDITOR TIAGO ALVAREZ PEDROSO

ACÓRDÃO Nº 178/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Conhecimento e resposta.

I. O Prejulgado nº 25 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná é aplicável a todas as entidades sob sua jurisdição, seja da Administração Pública Direta ou Indireta, salvo disposição legal específica em contrário.

II. Aos ocupantes de empregos públicos de livre nomeação e exoneração se aplica o regime privado, previsto na CLT, salvo disposição legal específica em contrário.

III. É obrigatório o recolhimento de FGTS para os empregos públicos de livre provimento e exoneração nas empresas estatais, sendo vedado o pagamento da multa rescisória de 40% sobre os depósitos do FGTS por ocasião do seu desligamento.

IV. Desde que observados os requisitos legais, em especial a prévia disponibilidade orçamentária, o atendimento aos requisitos e condições da LRF e a aprovação dos órgãos responsáveis pela supervisão das empresas estatais e definição de política salarial, conforme dispuser a lei do ente controlador, é possível a aplicação de acordos e convenções coletivas de trabalho aos empregados ocupantes de cargos de livre provimento e exoneração nas empresas estatais, sendo vedada a concessão de aumento de salários por instrumento de negociação coletiva quando a remuneração do cargo em comissão houver sido fixada mediante lei.

V. Não é possível o controle de jornada, e conseqüentemente o pagamento de horas extras ou o estabelecimento de banco de horas, em favor de empregados públicos ocupantes de cargos de livre provimento e exoneração cujas atribuições sejam de direção ou chefia.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de consulta formulada pelo Diretor-Presidente da Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), nos seguintes termos:

I. Aplica-se ou não o d. Prejulgado nº 25 à Administração Pública Indireta, sobretudo às sociedades de economia mista (dependentes ou não)?

Prevalecendo o entendimento pela aplicação, indaga-se também:

5.1 Aos titulares de cargo em comissão de sociedade de economia mista estadual aplica-se o regime de direito privado, regido pela CLT, ou o regime jurídico estatutário regido pela Lei Estadual nº 6.174/1970 bem como pelo art. 39 da CF?

5.2 Os entendimentos consolidados no Prejulgado nº 25 do TCE-PR aplicam-se aos titulares de cargo de provimento em comissão lotados em sociedade de economia mista (dependentes ou não)?

5.3 Havendo conflito entre o entendimento do r. Prejulgado nº 25 do TCE/PR com o posicionamento jurisprudencial da SDI-1 do TST quanto ao recolhimento de FGTS para titulares de cargo em comissão, é necessário o provisionamento de recursos para pagamento de eventuais condenações na Justiça do Trabalho?

5.4 São aplicáveis aos titulares de cargo em comissão de sociedades de economia mista dependentes as disposições constantes em instrumentos de negociação coletiva (Acordo Coletivo de Trabalho ou Convenção Coletiva de Trabalho) que estabeleçam reajustes salariais, ou é necessário lei autorizativa ou outro ato normativo?

5.5 São aplicáveis aos titulares de cargo em comissão de sociedades de economia mista dependentes ou não as disposições constantes em instrumentos de negociação coletiva (Acordo Coletivo de Trabalho ou Convenção Coletiva de Trabalho) que estabeleçam o pagamento de benefícios de natureza não salarial tais como: auxílio alimentação, auxílio creche, auxílio pós-graduação e graduação e auxílio saúde (plano de saúde)?

5.6 Para atendimento ao entendimento consolidado no item viii, "c" do r. Prejulgado nº 25 do TCE-PR, que veda o pagamento de horas extras, é possível a utilização do regime de banco de horas para titulares de cargo em comissão de sociedades de economia mista (dependentes ou não)?

(peça 03, fls. 20/21)

Por meio do Despacho nº 23/18 (peça 13), constatei que a consulta não foi acompanhada de parecer jurídico. Intimada, a entidade juntou o opinativo (peça 17), em que concluiu:

1. Pela inaplicabilidade do Prejulgado nº 25 deste Tribunal às sociedades de economia mista, por força do art. 173, § 1º, II, da Constituição Federal;

2. Pelo recolhimento de FGTS e pela aplicabilidade de instrumentos de negociação coletiva para os empregos públicos de livre provimento e exoneração ("empregos públicos em comissão") nas sociedades de economia mista;

3. Pela possibilidade aplicação das normas de controle de jornada e de pagamento de remuneração extraordinária para os titulares de cargo de provimento em comissão nas empresas públicas e sociedades de economia mista.

Seguindo o regular trâmite, manifestou-se nos autos a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, por meio da Informação nº 39/18 – SJB (peça 19), informando que não foram encontradas decisões normativas desta Corte sobre o tema da consulta.

Contudo, alertou que quanto aos pontos específicos de FGTS, de verbas trabalhistas, de regime jurídico, de banco de horas e de horas extras já houve manifestação desta Casa em decisões no informe relacionadas.

Ato contínuo, compareceu aos autos a 3ª Inspeção de Controle Externo, por intermédio da Instrução nº 34/18 (peça 20). Concluiu a unidade de fiscalização para cada quesito:

(Aplica-se ou não o d. Prejulgado nº 25 à Administração Pública Indireta, sobretudo às sociedades de economia mista (dependentes ou não)?) Resposta: Aplica-se o Prejulgado nº 25 à toda a Administração Pública, direta e indireta, do Estado do Paraná e de seus Municípios, com exceção do item vii, letra d, cuja aplicação limita-se à hipótese de cargos em comissão submetidos a regime jurídico estatutário. (Instrução 34/18 – 3ICE, peça 20, fl. 08)

À pergunta: Aos titulares de cargo em comissão de sociedade de economia mista estadual aplica-se o regime de direito privado, regido pela CLT, ou o regime jurídico estatutário regido pela Lei Estadual nº 6.174/1970 bem como pelo art. 39 da CF?

Responda-se: Os titulares de cargo em comissão de sociedade de economia mista submetem-se ao regime celetista, porquanto esse é o regime das pessoas jurídicas de direito privado.

(*Ibidem*, fl. 09)

(...) acerca da aplicabilidade dos entendimentos consolidados no Prejulgado nº 25 do TCE-PR aos titulares de cargo de provimento em comissão lotados em sociedade de economia mista (dependentes ou não), esta Unidade Técnica, aproveitando as considerações expostas na presente instrução quanto ao primeiro quesito indagado, opina no seguinte sentido:

Aplica-se o Prejulgado nº 25 à toda a Administração Pública, direta e indireta, do Estado do Paraná e de seus Municípios, com exceção do item vii, letra d, cuja aplicação limita-se à hipótese de cargos em comissão submetidos a regime jurídico estatutário.

(*Ibidem*, fl. 10)

Havendo conflito entre o entendimento do r. Prejulgado nº 25 do TCE-PR com o posicionamento jurisprudencial da SDI-1 do TST quanto ao recolhimento de FGTS para titulares de cargo em comissão, é necessário o provisionamento de recursos para pagamento

de eventuais condenações na Justiça do Trabalho?

31. Sobre o referido item, esta Unidade Técnica registra que o considera prejudicado, uma vez que, conforme esclarece a presente instrução processual, notadamente em relação aos quesitos 1 e II, é devido o recolhimento de FGTS para titulares de cargos de natureza comissionada, vinculados ao regime celetista.

(Ibidem)

Pergunta: São aplicáveis aos titulares de cargo em comissão de sociedades de economia mista dependentes as disposições constantes em instrumentos de negociação coletiva (Acordo Coletivo de Trabalho ou Convenção Coletiva de Trabalho) que estabeleçam reajustes salariais, ou é necessário lei autorizativa ou outro ato normativo?

Sugestão de Resposta:

As disposições constantes em instrumentos de negociação coletiva de trabalho que versem sobre reajustes salariais poderão ser aplicadas aos titulares de cargos em comissão de sociedade de economia mista dependente, desde que observada a necessidade de previsão orçamentária, respeito aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, prévia análise pelo Conselho de Controle das Empresas Estaduais – CCEE, respeito às diretrizes estabelecidas pela Comissão de Política Salarial-CPS e pelo CCEE, bem como da aprovação pela Comissão de Política Salarial-CPS.

(Ibidem, fl. 16)

As disposições constantes em instrumentos de negociação coletiva de trabalho que versem sobre o pagamento de benefícios de natureza não salarial poderão ser aplicadas aos titulares de cargos em comissão de sociedade de economia mista dependente, desde que haja expressa previsão legal e seja observada a necessidade de previsão orçamentária, a prévia análise pelo Conselho de Controle das Empresas Estaduais – CCEE, o respeito às diretrizes estabelecidas pela Comissão de Política Salarial-CPS e pelo CCEE, bem como a aprovação pela Comissão de Política Salarial-CPS.

No caso de sociedade de economia mista não dependente, as disposições constantes em instrumentos de negociação coletiva de trabalho que versem sobre o pagamento de benefícios de natureza não salarial poderão ser aplicadas aos seus titulares de cargos em comissão, desde que haja expressa previsão legal e previsão orçamentária.

(Ibidem, fls. 17/18)

Pergunta: Para atendimento ao entendimento consolidado no item viii, “c” do r. Prejulgado nº 25 do TCE-PR, que veda o pagamento de horas extras, é possível a utilização do regime de banco de horas para titulares de cargo em comissão de sociedades de economia mista (dependentes ou não)?

Resposta: Não. O entendimento consolidado no item vii, “c”, do Prejulgado nº 25 desta Corte de Contas, no sentido da proibição de pagamento de horas extras a ocupantes de cargos em comissão, aplica-se no âmbito de toda a Administração Pública, direta e indireta, do Estado e de seus Municípios, sendo descabido cogitar a possibilidade de compensação de horários.

(Ibidem, fl. 19)

Em seguida, manifestou-se a Coordenadoria de Gestão Estadual, por intermédio da Instrução nº 111/18-CGE (peça 21), concluindo que:

- O Prejulgado n. 25 aplica-se a Administração Indireta, sobretudo às sociedades de economia mista, sejam dependentes ou não;
- Aplica-se o regime celetista para as relações de trabalho dos titulares de cargo em comissão em sociedades de economia mista, dependentes ou não, com a ponderação de eventuais peculiaridades interpretativas;
- É vedada a possibilidade de utilização de banco de horas para ocupantes de cargos em comissão;
- Não deve haver recolhimento do FGTS relativo aos titulares de cargos em comissão;
- A partir de 28/08/2017 esta Corte firmou entendimento pela vedação de recolhimento de FGTS pelos cargos em comissão, e, tendo ocorrido o recolhimento, deve haver a restituição;
- Os instrumentos de negociação coletiva de trabalho que versem sobre o pagamento de benefícios de natureza não salarial poderão ser aplicadas aos titulares de cargos em comissão de sociedade de economia mista dependente, desde que haja expressa previsão legal e seja observada a necessidade de previsão orçamentária, a prévia análise pelo Conselho de Controle das Empresas Estaduais – CCEE, o respeito às diretrizes estabelecidas pela Comissão de Política Salarial-CPS e pelo CCEE, bem como a aprovação pela Comissão de Política Salarial-CPS. No caso de sociedade de economia mista não dependente, as disposições constantes em instrumentos de negociação coletiva de trabalho que versem sobre o pagamento de benefícios de natureza não salarial poderão ser aplicadas aos seus titulares de cargos em comissão, desde que haja expressa previsão legal e previsão orçamentária.

Por sua vez se manifestou o *Parquet* de Contas no Parecer nº 792/18 – PGC (peça 22), opinando pela conhecimento e resposta na consulta nos seguintes termos:

- 1 - Aplica-se o Prejulgado nº 25 à Administração Pública Indireta, incluindo as sociedades de economia mista, dependentes ou não.
 - I. Os ocupantes de emprego público em cargo em comissão junto à sociedade de economia mista se submetem às regras da CLT, devendo observar o que dispõe a lei, a teor do que prevê o art. 173, § 1º, II da Constituição Federal, caso sejam exploradoras de atividades econômicas.
 - II. Os entendimentos consolidados no Prejulgado nº 25 do TCE-PR aplicam-se aos titulares de cargo de provimento em comissão lotados em sociedade de economia mista, dependentes ou não, à exceção do que estabelece do item “viii”, ponto “d” uma vez que, em relação aos empregados públicos em cargo em comissão, incidem as normas que abrangem os trabalhadores celetistas, previstas tanto na CLT como em Acordos ou Convenções Coletivas de Trabalho.
 - III. A Administração Pública, ao aplicar o regime jurídico celetista, reconhece o direito de seus empregados ao recebimento das verbas trabalhistas compatíveis com a natureza da relação jurídica existente. Logo, em relação aos empregados celetistas, mesmo que comissionados, o empregador deve observar as regras gerais da legislação pertinente ao FGTS, notadamente porque a exceção ao recolhimento fundiário alcança somente o estatutário, nos termos do § 2º do art. 15 da Lei 8.036/90.

Logo, deve o gestor da sociedade de economia mista, dependente ou não, gerir a entidade de modo que haja provisionamento de recursos para o adimplemento das obrigações trabalhistas, em conformidade com a legislação correlata, devendo, posteriormente, prestar as contas ao Tribunal de Contas.

IV. São aplicáveis aos titulares de cargo em comissão de sociedades de economia mista dependentes as disposições constantes em instrumentos de negociação coletiva - Acordo Coletivo de Trabalho ou Convenção Coletiva de Trabalho - que estabeleçam reajustes salariais, ou é necessário lei autorizativa ou outro ato normativo, uma vez que são estes comissionados regidos pelo regime celetista.

V. São aplicáveis aos titulares de cargo em comissão de sociedades de economia mista dependentes ou não as disposições constantes em instrumentos de negociação coletiva - Acordo Coletivo de Trabalho ou Convenção Coletiva de Trabalho - que estabeleçam o pagamento de benefícios de natureza não salarial tais como: auxílio alimentação, auxílio creche, auxílio pós-graduação e graduação e auxílio saúde (plano de saúde), uma vez que são estes comissionados regidos pelo regime celetista.

VI. O entendimento consolidado no item vii, "c", do Prejulgado nº 25 desta Corte de Contas, no sentido da proibição de pagamento de horas extras a ocupantes de cargos em comissão, aplica-se no âmbito de toda a Administração Pública, direta e indireta, do Estado e de seus Municípios, sendo descabida a possibilidade de compensação de horários.

(Parecer nº 792/18 – PGC, peça 22, fls. 09/10)

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, ressalto que foram devidamente observados os requisitos de admissibilidade da presente consulta, especialmente no que toca ao relevante interesse público e sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação do Prejulgado nº 25 desta Corte de Contas para as empresas estatais.

Cumprasse assentar que o presente processo concretiza a função consultiva do Tribunal de Contas na busca de esclarecer dúvida técnico-jurídica de autoridade administrativa, com relação às providências que se deve adotar no exercício da atividade financeira para a correta aplicação de dispositivos legais e regulamentares.

Assim, a resposta a consultas não corresponde a decisão de nível jurisdicional deste Tribunal e não envolve julgamento ou exame de legalidade para fins de resposta a caso concreto.

Ao contrário, o posicionamento aqui exarado é eminentemente técnico sobre a matéria, não restrito aos termos ou pontos da consulta, circunscrito ao conteúdo constitucional da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Nesse sentido, considerando o contido nos autos, entendo que o posicionamento técnico-jurídico deste órgão fiscalizador na presente consulta deve se cingir à controvérsia quanto à:

- I - Aplicabilidade do Prejulgado nº 25 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná para as empresas estatais;
- II - Aplicação do regime celetista ou do regime jurídico estatutário para os empregos públicos de livre provimento e exoneração nas empresas estatais;
- III - Obrigatoriedade de recolhimento de FGTS para os empregos públicos de livre provimento e exoneração nas empresas estatais;
- IV - Aplicabilidade de instrumentos de negociação coletiva para os empregos públicos de livre provimento e exoneração nas empresas estatais;
- V - Possibilidade de pagamento de remuneração por horas extraordinárias ou implantação de banco de horas para os empregos públicos de livre provimento e exoneração nas empresas estatais;

Logo, fixo os quesitos acima para a decisão de resposta a presente consulta e passo a análise individual de cada um deles.

2.1 APLICABILIDADE DO PREJULGADO Nº 25 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ PARA AS EMPRESAS ESTATAIS

O consulente formula as seguintes questões:

- I. Aplica-se ou não o d. Prejulgado nº 25 à Administração Pública Indireta, sobretudo às sociedades de economia mista (dependentes ou não)?
- 5.2 Os entendimentos consolidados no Prejulgado nº 25 do TCE-PR aplicam-se aos titulares de cargo de provimento em comissão lotados em sociedade de economia mista (dependentes ou não)?

O Prejulgado nº 25 representou o pronunciamento do Pleno deste Tribunal acerca da interpretação adequada ao preceito da Constituição Federal

atinente aos cargos de provimento em comissão e funções de confiança nos seguintes termos:

PREJULGADO Nº 25

- i. A criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança demanda a edição de lei em sentido formal que deverá, necessariamente, observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas e a remuneração, podendo ser objeto de ato normativo regulamentar a definição das atribuições e eventuais requisitos de investidura, observada a competência de iniciativa em cada caso.
- ii. O Poder Legislativo, a depender da disciplina vigente sobre o respectivo processo legislativo, poderá dispor sobre o tema por meio de Resolução, exceto quanto à definição da remuneração do cargo ou função, que carece de lei em sentido formal em qualquer hipótese
- iii. Direção e chefia pressupõem competências decisórias e o exercício do poder hierárquico em relação a outros servidores, nos termos previstos em ato normativo; os cargos de direção estão relacionados ao nível estratégico da organização, enquanto os cargos de chefia atuam no nível tático e operacional.
- iv. A função de assessoramento diz respeito ao exercício de atribuições de auxílio, quando, para o seu desempenho, for exigida relação de confiança pessoal com o servidor nomeado, hipótese em que deverá ser observada a compatibilidade da formação ou experiência profissional com as atividades a serem desenvolvidas.
- v. É vedada a criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas-operacionais ou burocráticas, exceto quando o exercício dessa atividade exigir vínculo de confiança pessoal com o servidor nomeado.
- vi. É imperioso o estabelecimento, nas legislações municipais e estaduais, dos casos, condições e percentuais mínimos para ocupação, por servidores de carreira, de cargos em comissão, competindo ao Tribunal de Contas verificar, em concreto, se a legislação local atende aos princípios da proporcionalidade e da eficiência.
- vii. O quantitativo de vagas para cargos de provimento em comissão deverá guardar correlação com a estrutura administrativa do órgão/entidade, com critérios de razoabilidade sobre a proporcionalidade, incluindo as funções e características do órgão e suas atividades-fim e atividades-meio;
- viii. É vedado(a):
 - a. A acumulação de cargos em comissão e funções comissionadas e o estabelecimento de gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva a ocupante de cargo em comissão;
 - b. A cessão do servidor ocupante de cargo comissionado a outro órgão caso configurada desvinculação hierárquica da autoridade nomeante;
 - c. A remuneração a título de hora extra aos ocupantes de cargo em comissão e funções de confiança;
 - d. O recolhimento de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para servidores ocupantes de cargo em comissão;
- ix. É garantida à servidora pública gestante detentora de cargo em comissão a estabilidade provisória desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto.
- x. As atividades de magistério poderão ser exercidas por servidores detentores de cargos em comissão desde que demonstrada a compa-

tibilidade de horário e sem prejuízo do desempenho de suas funções, devendo ser aprovada e motivada pela autoridade nomeante.

(Prejulgado nº 25, Acórdão nº 3595/17 - Tribunal Pleno, Processo nº 90189/15, Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 26 de 10/08/2017, Publicação DETC nº 1665 de 28/08/2017)

Entendo que a aplicabilidade do Prejulgado nº 25 se dá indistintamente perante toda a Administração Pública Estadual e Municipal, seja direta ou indireta, em qualquer cargo.

Saliento que as sociedades de economia mista, tal como a COHAPAR¹, estão sujeitas a um regime jurídico híbrido ou misto, no qual não estão presentes as prerrogativas estatais, no entanto, há a exigência de respeito aos princípios da Administração Pública.

As empresas estatais são pessoas jurídicas dotadas de personalidade jurídica de Direito Privado (Decreto-Lei nº 200/67), cuja instituição depende de autorização mediante lei específica (CF, art. 37, XIX) e se sujeitam ao regime jurídico de Direito Privado por expressa previsão constitucional (CF, art. 173, §1º, II).

Assim, não há dúvidas que o regime jurídico a lhes ser aplicado é o de Direito Privado. Contudo, integram a Administração Pública indireta, o que lhes impõe a observância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade, entre muitos outros que norteiam a Administração Pública.

1 A COHAPAR, empresa sociedade de economia mista, foi instituída pela Lei nº 5.113/1965 para atuar na execução dos programas habitacionais do Governo do Estado.

Art. 1º. Autoriza o Poder Executivo a constituir, na forma desta Lei, a Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR, com a finalidade de estudar o problema de habitação popular, abrangendo assentamentos urbanos de caráter precário, e o planejamento e execução de suas soluções, em coordenação com os diversos órgãos estaduais, municipais e outros, proporcionando ainda àqueles que tenham pequenos rendimentos, a aquisição, ampliação, ou construção de moradia própria, assim na zona urbana como na rural, bem como promover a elaboração de projetos, acompanhamento e fiscalização de obras de construção, reforma ou ampliação de equipamentos urbanos e comunitários

(...)

Art. 3º. O capital inicial da COHAPAR será de cento e onze milhões de cruzeiros (Cr\$ 111.000.000), devendo o Estado do Paraná subscrever, no mínimo, cinquenta [cinquenta] e um por cento (51%) do capital inicial da Companhia e dos aumentos que neste vierem a ser feitos.

É pressuposto republicano que a observância dos princípios gerais da Administração Pública é inafastável para todas as entidades públicas.

Concluo, portanto, que o Prejulgado nº 25 desta Corte se aplica indistintamente às empresas estatais do Estado do Paraná, especificamente porque a aplicação das regras de Direito Público, definindo obrigações a serem seguidas pelas entidades, tem a intenção de resguardar o interesse público.

A melhor jurisprudência já compreende a existência de sujeições de direito público para a empresas estatais de longa data, como muito bem levantado pelo *Parquet* ao citar as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello:

As criaturas em apreço são, pois, figuras pelas quais se realiza administração pública, vale dizer, administração de interesses que pertencem a toda a Sociedade e que, de conseguinte, têm que ser conhecidos e controlados por todos os membros do corpo social, através dos mecanismos que a Sociedade, constitucional e ou legalmente, instituiu como pertinentes à fiscalização e correção dos negócios públicos. Ainda que sociedades mistas se submetam a controles internos ou efetuados meramente a nível de acionistas ou cotistas, - evento que se processa na intimidade de tais sujeitos e que serve também e sobretudo à defesa de interesses privados de acionistas minoritários - não podem se lavar dos controles externos, que são, aliás, de distintos tipos. Valham, como referência, os efetuados pela própria Administração Central, os que podem resultar de ação popular e os que se efetuam pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas pertinente (arts. 5º, LXXIII; 49, X; 70 e 71 da Constituição Federal).

Aliás, a existência de tais controles serve para demonstrar que as empresas públicas e sociedades de economia mista, conquanto modeladas sobre figurino tomado de empréstimo, em geral, ao direito mercantil, são visceralmente distintas da generalidade das pessoas de direito privado. Em relação a estas últimas não haveria cogitar das aludidas formas de controle.²

Ademais, o Prejulgado nº 25 retira o seu fundamento essencial do art. 37, II, da Constituição Federal, segundo o qual

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

2 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 206.

Ou seja, na Administração Pública, a regra é o concurso público, sendo o provimento de cargo em comissão a exceção, e isso vale tanto para a administração direta como para a administração indireta, aí incluídas as empresas públicas e sociedade de economia mista, motivo pelo qual o prejulgado se aplica, em regra, também às entidades da administração direta que se sujeitam ao regime privado.

É evidente que a disciplina delineada no Prejulgado nº 25 sobre os cargos em comissão e funções de confiança não é exauriente, podendo haver situações específicas nas quais seja necessário tratamento diferenciado, em razão do que dispõe a lei.

Por fim, observo que a circunstância de a empresa estatal ser dependente ou não, de acordo com a classificação prevista na Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, é irrelevante para a aplicação do Prejulgado nº 25. A empresa estatal dependente sofre algumas restrições impostas pela LRF que não foram estendidas às empresas não dependentes, o que não significa que estas últimas deixem, em razão disso, de se sujeitar às demais restrições que são impostas às entidades da Administração Pública em geral.

Pelo exposto, proponho que seja respondida o quesito nos seguintes termos:

- I. O Prejulgado nº 25 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná é aplicável a todas as entidades sob sua jurisdição, seja da Administração Pública Direta ou Indireta, salvo disposição legal específica em contrário.

2.2 APLICAÇÃO DO REGIME CLT OU DO REGIME JURÍDICO ESTATUTÁRIO PARA OS EMPREGOS PÚBLICOS DE LIVRE PROVIMENTO E EXONERAÇÃO NAS EMPRESAS ESTATAIS

O Consultante formula a seguinte questão:

- 5.1. Aos titulares de cargo em comissão de sociedade de economia mista estadual aplica-se o regime de direito privado, regido pela CLT, ou o regime jurídico estatutário regido pela Lei Estadual nº 6.174/1970 bem como pelo art. 39 da CF?

(peça 03, fls. 20)

A questão se resume ao regime jurídico dos empregados das empresas estatais.

É próprio das entidades estatais exploradoras de atividades econômicas o regime de emprego público, caracterizado pela existência de um vínculo profissional de natureza trabalhista entre o agente público e a pessoa jurídica.

A relação jurídica funcional dos agentes dessas entidades é, portanto, contratual, formalizada no contrato de trabalho regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

É o que se depreende do texto constitucional, cujo art. 173, § 1º, II, assim dispõe:

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

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

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

É notório que a sujeição das empresas públicas e de economia mista ao regime jurídico privado não afasta a aplicação das regras e dos princípios do direito público, tanto que tais entidades estão sujeitas, como já comentado, à obrigatoriedade de concurso público para contratação de seus empregados, assim como também são obrigadas a realização de licitação pública para a contratação de as obras, serviços, compras e alienações.

A propósito, eventual lide entre os empregados e a empresa estatal é sujeita à competência da Justiça do Trabalho, justamente porque o regime aplicado é o celetista, o qual insere na disposição contida no art. 114, I da CF/88. A respeito:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 12.9.2017. DIREITO AD-

MINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO PARA CARGO DE ADVOGADO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. DISCUSSÃO SOBRE OCORRÊNCIA DE PRETERIÇÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. 1. **Nos termos da orientação firmada no STF, compete à Justiça do Trabalho dirimir as controvérsias instauradas entre pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração indireta e seus empregados, cuja relação é regida pela Consolidação das Leis do Trabalho**, compreendendo, inclusive, a fase pré-contratual. 2. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, CPC.

(ARE 1057996 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 27/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-264 DIVULG 21-11-2017 PUBLIC 22-11-2017)

COMPETÊNCIA – CONFLITO. Envolvendo o conflito de competência o Tribunal Superior do Trabalho e Tribunal de Justiça, incumbe ao Supremo apreciá-lo. CONFLITO DE COMPETÊNCIA – JUSTIÇA COMUM VERSUS JUSTIÇA DO TRABALHO. A definição da competência decorre da ação ajuizada. Tendo como causa de pedir relação jurídica regida pela Consolidação das Leis do Trabalho e pleito de reconhecimento do direito a verbas nela previstas, cabe à Justiça do Trabalho julgá-la.

(CC 7950, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 14/09/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017)

É evidente que há determinadas situações nas quais a lei ou a constituição impõem aos empregados públicos determinadas disposições que conflitam com o regime privado, dadas as peculiaridades da administração. Pelo exposto, proponho que seja respondida o quesito nos seguintes termos:

II. Aos ocupantes de empregos públicos de livre nomeação e exoneração se aplica o regime privado, previsto na CLT, salvo disposição legal em contrário.

2.3 OBRIGATORIEDADE DE RECOLHIMENTO DE FGTS PARA OS EMPREGOS PÚBLICOS DE LIVRE PROVIMENTO E EXONERAÇÃO NAS EMPRESAS ESTATAIS

É a questão proposta na exordial:

5.4. Havendo conflito entre o entendimento do r. Prejulgado nº. 25 do TCE/PR com o posicionamento jurisprudencial da SDI-1 do TST quanto ao recolhimento de FGTS para titulares de cargo em comissão, é necessário o provisionamento de recursos para pagamento de eventuais condenações na Justiça do Trabalho?

(peça 03, fls. 20)

Observo que a dúvida suscitada parte da premissa de que este Tribunal entenderia que o item VIII, *d*, do Prejulgado nº 25, que veda o recolhimento de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para servidores ocupantes de cargo em comissão, se aplicaria aos empregados públicos ocupantes de cargos de livre provimento.

Contudo, julgo que este entendimento não deve prevalecer. Sobre o assunto, reproduzo o excerto do opinativo do Ministério Público de Contas (Parecer nº 792/18-PGC, peça 22):

A Administração Pública, ao aplicar o regime jurídico celetista, reconhece o direito de seus empregados ao recebimento das verbas trabalhistas compatíveis com a natureza da relação jurídica existente. Logo, em relação aos empregados celetistas, mesmo que comissionados, o empregador deve observar as regras gerais da legislação pertinente ao FGTS, notadamente porque a exceção ao recolhimento fundiário alcança somente o estatutário, nos termos do § 2º do art. 15 da Lei 8.036/90:

Art. 15. Para os fins previstos nesta lei, todos os empregadores ficam obrigados a depositar, até o dia 7 (sete) de cada mês, em conta bancária vinculada, a importância correspondente a 8 (oito) por cento da remuneração paga ou devida, no mês anterior, a cada trabalhador, incluídas na remuneração as parcelas de que tratam os arts. 457 e 458 da CLT e a gratificação de Natal a que se refere a Lei nº 4.090, de 13 de julho de 1962, com as modificações da Lei nº 4.749, de 12 de agosto de 1965.

§ 1º Entende-se por empregador a pessoa física ou a pessoa jurídica de direito privado ou de direito público, da administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que admitir trabalhadores a seu serviço, bem assim aquele que, regido por legislação especial, encontrar-se nessa condição ou figurar como fornecedor ou tomador de mão-de-obra, independente da responsabilidade solidária e/ou subsidiária a que eventualmente venha obrigar-se.

§ 2º Considera-se trabalhador toda pessoa física que prestar serviços a empregador, a locador ou tomador de mão-de-obra, **excluídos** os eventuais, os autônomos e **os servidores públicos civis e militares sujeitos a regime jurídico próprio**.

A conclusão do Ministério Público, a qual me alinho, é a de que se a lei que regulamenta o pagamento do FGTS não impôs tratamento diferenciado entre o empregado público concursado e o empregado ocupante de cargo de livre provimento, então existe a obrigação legal de recolhimento em qualquer caso.

Nesse sentido, como bem consignados pela SJB, pela 3ICE e pelo *Parquet*, é o pronunciamento recente do Pleno desta Corte no Acórdão nº 1467/16, Relator Conselheiro Durval Amaral:

É direito do empregado público ocupante de cargo em comissão, o recolhimento de FGTS assegurado pelo art. 7º, inciso III, da Constituição Federal.

(Ac. nº 1467/2016 – Tribunal Pleno)

Desse modo, não se aplica o disposto no item viii, “d”, do Prejulgado nº 25 no caso de empregados públicos que ocupem cargos de livre provimento.

É importante destacar que o precedente mencionado pela CGE em seu parecer, o Acórdão n. 892/06 – Tribunal Pleno, no qual em resposta a consulta este Tribunal decidiu que o recolhimento do FGTS não é devido aos comissionados, não se aplica ao presente caso. O objeto daquela consulta era diverso, pois era relativo a servidores do município, que estão sujeitos ao regime jurídico administrativo.

Apesar de não ter sido objeto específico da consulta, deve-se observar que não é devida aos empregados públicos ocupantes de cargos em comissão o pagamento da multa de 40% sobre os depósitos do FGTS no momento da demissão.

Isso ocorre porque é característica dos cargos em comissão a livre exoneração. O vínculo que se estabelece entre o ente público e o empregado nessa circunstância é de caráter precário e transitório, sendo por essa razão indevido o pagamento das verbas rescisórias, como aviso-prévio e multa de 40% do FGTS.

Esse entendimento é predominante na Justiça do Trabalho e também nesta corte, que já havia fixado a tese do não cabimento da multa em sede de consulta, respondida por meio do Acórdão 1467/16 do Tribunal Pleno.

Por fim, entendo que resta prejudicada a dúvida quanto a necessidade de provisionamento de recursos para pagamento de eventuais condenações na Justiça do Trabalho, porque o entendimento desta Corte se coaduna ao das Cortes Trabalhistas.

Pelo exposto, reforçando o entendimento já exarado por esta Corte, proponho que o quesito seja respondido nos seguintes termos:

III. É obrigatório o recolhimento de FGTS para os empregos públicos de livre provimento e exoneração nas empresas estatais, sendo vedado o pagamento da multa rescisória de 40% sobre os depósitos do FGTS por ocasião do seu desligamento.

2.4 APLICABILIDADE DE INSTRUMENTOS DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA PARA OS EMPREGOS PÚBLICOS DE LIVRE PROVIMENTO E EXONERAÇÃO NAS EMPRESAS ESTATAIS

É a questão proposta na exordial:

5.5. São aplicáveis aos titulares de cargo em comissão de sociedades de economia mista dependentes as disposições constantes em instrumentos de negociação coletiva (Acordo Coletivo de Trabalho ou Convenção Coletiva de Trabalho) que estabeleçam reajustes salariais, ou é necessário lei autorizativa ou outro ato normativo?

5.6. São aplicáveis aos titulares de cargo em comissão de sociedades de economia mista dependentes ou não as disposições constantes em instrumentos de negociação coletiva (Acordo Coletivo de Trabalho ou Convenção Coletiva de Trabalho) que estabeleçam o pagamento de benefícios de natureza não salarial tais como: auxílio alimentação, auxílio creche, auxílio pós-graduação e graduação e auxílio saúde (plano de saúde)?

(peça 03, fls. 20)

Entendo que, desde que cumpridos os requisitos legais, existe a possibilidade de aplicar aos empregos públicos de livre provimento e exoneração os acordos e convenções coletivas de trabalho, tanto para estabelecer reajustes, como para conceder benefícios de natureza não salarial (auxílios em geral).

A natureza jurídica do vínculo de emprego público não se modifica em função da forma de provimento, seja por concurso, seja por designação para cargo de livre provimento. Assim, para todos os empregados de empresas estatais que se submetem ao regime celetista, salvo disposição em contrário, é assegurado o reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho.

É o exposto no inciso XXVI do art. 7º da Constituição Federal:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;

Com efeito, ao estabelecer o regime jurídico das empresas estatais, a Constituição não fez distinção entre os empregos públicos providos livremente ou por concurso.

Como bem lembrado pelo Ministério Público, não há estatuto que regulamente o regime jurídico dos comissionados, o que implica a incidência das normas que se aplicam aos demais trabalhadores, previstas tanto na CLT como em acordos ou convenções coletivas de trabalho, incluindo as que tratam do pagamento de benefícios de natureza não salarial.

Inexiste vedação para o reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho pelas empresas estatais. Ao contrário, em se admitindo tal, por via transversa, dar-se-ia azo para que as empresas estatais obtivessem privilégios econômicos trabalhistas, na medida em que possuiriam em seus quadros empregados com menores direitos e custos econômicos diretos.

Contudo, a aplicação dos instrumentos de negociação coletiva do trabalho pode encontrar obstáculos no que dispõe a legislação. A própria CLT, em seu art. 623, estabelece que

Será nula de pleno direito disposição de Convenção ou Acordo que, direta ou indiretamente, contrarie proibição ou norma disciplinadora da política econômico-financeira do Governo ou concernente à política salarial vigente, não produzindo quaisquer efeitos perante autoridades e repartições públicas...

No caso específico do Estado do Paraná, como bem apontado pela unidade técnica, a política salarial é pautada por critérios aprovados pela Comissão de Política Salarial – CPS, vinculada diretamente ao Governador e pelo Conselho de Controle das Empresas Estaduais – CCEE, da Secretaria de Estado da Fazenda. A matéria é regulada pela Lei Estadual nº 18.875/2016 e pelos Decretos Estaduais nº 31/2015 e 6262/2017.

Assim, o reconhecimento de convenções coletivas e a celebração de acordos coletivos de trabalho deve observar o disposto nessas normas, no caso das empresas estaduais. Do mesmo modo, as empresas estatais municipais estão igualmente sujeitas ao que dispuser a legislação local sobre a política salarial.

No caso específico da Cohapar, observo que o art. 2º da Lei Estadual 18.794/2016 estabelece que “Ressalvados os cargos de Direção e Superintendência, previstos no Estatuto Social da Cohapar, os cargos em comissão estarão limitados às denominações e salários nos termos no Anexo Único desta Lei”.

Ou seja, a remuneração dos cargos em comissão da Cohapar foi fixada diretamente pela lei. Em situações como essa, penso que não seria viável que o aumento dos salários possa se dar mediante convenção ou acordo coletivo, pois o instrumento de negociação coletiva não tem eficácia para alterar o que expressamente dispõe a lei.

Isso é ainda mais evidente no caso do acordo coletivo de trabalho, que é firmado diretamente entre a empresa e o sindicato representativo de seus trabalhadores. Admitir que o acordo coletivo de trabalho possa versar sobre aumento de salários que foram fixados por lei é o mesmo que conceder ao dirigente máximo da empresa ou a seus órgãos diretivos o poder de alterá-la, o que evidentemente não se coaduna com o nosso ordenamento jurídico.

Mesmo a convenção coletiva de trabalho, que em tese pode ser firmada sem a concordância da empresa estatal, eis que negociada entre os sindicatos patronais e dos trabalhadores, não pode se sobrepor a lei. Trata-se de um caso em que não se aplica integralmente o regime privado aos empregados públicos, por expressa disposição legal.

Outra limitação imposta ao reconhecimento dos instrumentos de negociação coletiva se aplica sobretudo às empresas estatais dependentes, assim como definidas pelo art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tais empresas, que recebem recursos financeiros do ente controlador para o pagamento de despesas com pessoal ou de custeio, estão integralmente sujeitas aos regramentos estabelecidos pela LRF no tocante a criação e aumento de despesas e aos limites de despesas com pessoal.

Além disso, o art. 169 da Constituição Federal expressamente condiciona a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta à existência de prévia dotação orçamentária.

Logo, para a concessão de qualquer vantagem ou aumento ao pessoal empregado pelas empresas estatais, deve haver prévia dotação orçamentária, com a observância dos requisitos e limites da LRF.

No que diz respeito aos auxílios, registro que esta Corte já entendeu pela possibilidade de concessão de auxílio para servidores ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, com a respectiva autorização legal.

O precedente que cito é o Acórdão nº 3985/14 – Tribunal Pleno, Relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha: “O auxílio-saúde poderá ser concedido aos servidores exclusivamente comissionados, observada a necessidade de lei e previsão orçamentária.” (Acórdão nº 3985/14 – Tribunal Pleno).

Em igual linha também o Acórdão nº 2415/17 – Tribunal Pleno, Relatoria do Conselheiro Fábio Camargo: “A concessão de auxílio alimentação a servidores em cargo de comissão, quando se enquadrarem nos requisitos exigidos por lei municipal e haja disponibilidade orçamentária, atende o princípio da legalidade.” (Acórdão nº 2415/17 – Tribunal Pleno).

Pelo exposto, proponho que seja respondida o quesito nos seguintes termos:

Desde que observados os requisitos legais, em especial a prévia disponibilidade orçamentária, o atendimento aos requisitos e condições da LRF e a aprova-

ção dos órgãos responsáveis pela supervisão das empresas estatais e definição de política salarial, conforme dispuser a lei do ente controlador, é possível a aplicação de acordos e convenções coletivas de trabalho aos empregados ocupantes de cargos de livre provimento e exoneração nas empresas estatais, sendo vedada a concessão de aumento de salários por instrumento de negociação coletiva quando a remuneração do cargo em comissão houver sido fixada mediante lei.

2.5 POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO DE REMUNERAÇÃO POR HORAS EXTRAORDINÁRIAS OU IMPLANTAÇÃO DE BANCO DE HORAS PARA OS EMPREGOS PÚBLICOS DE LIVRE PROVIMENTO E EXONERAÇÃO NAS EMPRESAS ESTATAIS

É a questão proposta na exordial:

5.7. Para atendimento ao entendimento consolidado no item viii, "c" do r. Prejulgado nº. 25 do TCE-PR, que veda o pagamento de horas extras, é possível a utilização do regime de banco de horas para titulares de cargo em comissão de sociedades de economia mista (dependentes ou não)?

(peça 03, fls. 21)

Nesse ponto específico da consulta, divirjo em parte dos pareceres carreados aos autos pelas unidades técnicas e pelo Ministério Público. Como já abordado neste voto, o regime jurídico aplicável aos empregados públicos, sejam eles efetivos ou ocupantes de cargos em comissão, é o previsto na CLT.

A jornada de trabalho dos empregados submetidos ao regime trabalhista é definida pela CLT entre os seus artigos 58 e 65.

Em linhas gerais, a lei estabelece que a duração normal do trabalho não deve exceder oito horas diárias, podendo haver a prestação de até duas horas extraordinárias por dia, que devem ser remuneradas com o acréscimo de pelo menos 50% sobre o salário-hora normal.

A CLT estabelece ainda a possibilidade de compensação das horas extras, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho, ou até mesmo mediante acordo individual.

O artigo 62 da CLT prevê expressamente as hipóteses nas quais certos empregados não estão sujeitos as suas disposições sobre a jornada de trabalho, incluindo o pagamento de horas extras e o estabelecimento de banco de horas.

São excluídos do controle de horário os empregados que exercem atividade externa incompatível com a fixação de horário de trabalho, os gerentes, assim considerados os exercentes de cargos de gestão, aos quais se equiparam, os diretores e chefes de departamento ou filial, e os empregados em regime de teletrabalho.

A lei não detalhou com exatidão o conceito de “cargo de gestão”, tarefa que ficou a cargo da doutrina e dos Tribunais na apreciação de cada caso concreto.

O requisito mais comumente mencionado para caracterização do cargo de gestão é a existência de outros empregados subordinados. Também são apontados como elementos caracterizadores do cargo de gestão o elevado grau de autonomia, o exercício de poderes de representação, a posição elevada do cargo na hierarquia da empresa, a remuneração substancialmente superior à dos demais empregados, o poder de contratar e de demitir empregados e de aplicar penalidades, entre muitos outros.

Esses requisitos, deve-se frisar, não precisam necessariamente estar presentes de forma cumulativa. Para caracterizar o cargo de gestão, o importante é que o empregado exerça atividades próprias de administração, com o efetivo exercício de poder de mando e alto grau de autonomia.

Por esclarecedor, reproduzo ementa de julgado do Tribunal Superior do Trabalho sobre o assunto:

AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO NA VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.015/2014. PRELIMINAR DE NULIDADE DO ACÓRDÃO REGIONAL POR NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. O Tribunal Regional prestou a jurisdição à que estava obrigado, tendo apreciado as matérias relevantes à discussão, pleiteadas nos embargos de declaração. Assim, não se evidencia violação dos artigos 93, inciso IX, da Constituição Federal, 458 do CPC/1973 e 832 da CLT. Agravo de instrumento desprovido. CARGO DE GESTÃO CONFIGURADO. MATÉRIA FÁTICA. A caracterização do exercício do encargo de gerente, nos

moldes a atrair a aplicação do inciso II do artigo 62 da CLT, requer maior autonomia do empregado, devendo ter poderes para representar o empregador na tomada de decisões de grande relevância para a empresa, tais como, admitir e dispensar empregados, aplicar penalidades, efetuar compras e transações, possuir subordinados, estando investido de parcela significativa do próprio poder empregatício. Desse modo, para que o empregado seja enquadrado no inciso II do artigo 62 da CLT, é imprescindível que fique inequivocamente demonstrado o desempenho das atividades de gestão com a autonomia própria da fidúcia que lhe foi conferida, agindo como se fosse o próprio empregador. No caso concreto, o Tribunal a quo, com fundamento no conjunto probatório, expressamente consignou que o cargo exercido pela reclamante não se qualifica como cargo de gestão, ante a ausência de especial fidúcia. Com base na premissa fática consignada no acórdão regional, no sentido de que a reclamante estava investida em cargo sem outorga de especial fidúcia e poderes de gestão, inviável o seu enquadramento na exceção prevista no artigo 62, inciso II, da CLT...

(TST - AIRR: 11884720135150093, Relator: José Roberto Freire Pimenta, Data de Julgamento: 13/12/2017, 2ª Turma, Data de Publicação: DEJT 15/12/2017)

O art. 37, V, da Constituição Federal determina que os cargos em comissão se destinam às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Não é necessário grande esforço interpretativo para concluir que os cargos cujas atribuições resumem-se exclusivamente a atividades de assessoramento não podem ser enquadrados no conceito de “cargos de gestão”, sendo certo que seus ocupantes devem ter controle de jornada e fazer jus ao pagamento de horas extras e/ou compensação mediante banco de horas.

Por outro lado, os ocupantes de cargos em comissão com atribuições de direção e chefia não estão sujeitos ao controle de jornada, não fazendo jus ao pagamento de horas extras ou banco de horas, pois tais atribuições são típicas dos “cargos de gestão” mencionados pela CLT.

Não vislumbro qualquer razão de ordem jurídica que permita afastar o controle da jornada e o pagamento de horas extras ou o estabelecimento do regime de banco de horas para os empregados públicos ocupantes de cargos que não se caracterizem como “de gestão”.

Vale aqui o mesmo raciocínio que permite a conclusão de que o recolhimento do FGTS é devido em favor dos empregados ocupantes de cargo em

comissão. Estando os empregados públicos ocupantes de cargos em comissão sujeitos ao regime privado, aplicam-se a eles todas as disposições da CLT, exceto quando a lei dispuser em contrário.

Desse modo, a conclusão a que se chega é que o controle de jornada, e consequentemente o pagamento de horas extras e/ou o estabelecimento de banco de horas, é aplicável somente aos empregados públicos ocupantes de cargos de livre provimento cujas atribuições não possam ser enquadradas no conceito de “cargos de gestão”.

Não há a possibilidade do estabelecimento de banco de horas para os empregados públicos ocupantes de cargos de gestão, porque as funções que lhes cabem e a autonomia de que dispõem é por natureza incompatível com o controle de jornada.

Desse modo, este item da consulta deve ser respondido da seguinte forma:

Não é possível o controle de jornada, e consequentemente o pagamento de horas extras ou o estabelecimento de banco de horas, em favor de empregados públicos ocupantes de cargos de livre provimento e exoneração cujas atribuições sejam de direção ou chefia.

2.6 VOTO

Considerando o acima, proponho voto pelo conhecimento e resposta da consulta nos seguintes termos:

- I. O Prejulgado nº 25 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná é aplicável a todas as entidades sob sua jurisdição, seja da Administração Pública Direta ou Indireta, salvo disposição legal específica em contrário.
- II. Aos ocupantes de empregos públicos de livre nomeação e exoneração se aplica o regime privado, previsto na CLT, salvo disposição legal específica em contrário.

- III. É obrigatório o recolhimento de FGTS para os empregos públicos de livre provimento e exoneração nas empresas estatais, sendo vedado o pagamento da multa rescisória de 40% sobre os depósitos do FGTS por ocasião do seu desligamento.
- IV. Desde que observados os requisitos legais, em especial a prévia disponibilidade orçamentária, o atendimento aos requisitos e condições da LRF e a aprovação dos órgãos responsáveis pela supervisão das empresas estatais e definição de política salarial, conforme dispuser a lei do ente controlador, é possível a aplicação de acordos e convenções coletivas de trabalho aos empregados ocupantes de cargos de livre provimento e exoneração nas empresas estatais, sendo vedada a concessão de aumento de salários por instrumento de negociação coletiva quando a remuneração do cargo em comissão houver sido fixada mediante lei.
- V. Não é possível o controle de jornada, e conseqüentemente o pagamento de horas extras ou o estabelecimento de banco de horas, em favor de empregados públicos ocupantes de cargos de livre provimento e exoneração cujas atribuições sejam de direção ou chefia.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos para a Diretoria de Protocolo para os trâmites necessários, após encerre-se e archive-se.

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 TIAGO ALVAREZ PEDROSO, por unanimidade, em:

I. Conhecer a Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, responder nos seguintes termos:

- I. O Prejulgado nº 25 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná é aplicável a todas as entidades sob sua jurisdição, seja da Administração

Pública Direta ou Indireta, salvo disposição legal específica em contrário.

- II. Aos ocupantes de empregos públicos de livre nomeação e exoneração se aplica o regime privado, previsto na CLT, salvo disposição legal específica em contrário.
- III. É obrigatório o recolhimento de FGTS para os empregos públicos de livre provimento e exoneração nas empresas estatais, sendo vedado o pagamento da multa rescisória de 40% sobre os depósitos do FGTS por ocasião do seu desligamento.
- IV. Desde que observados os requisitos legais, em especial a prévia disponibilidade orçamentária, o atendimento aos requisitos e condições da LRF e a aprovação dos órgãos responsáveis pela supervisão das empresas estatais e definição de política salarial, conforme dispuser a lei do ente controlador, é possível a aplicação de acordos e convenções coletivas de trabalho aos empregados ocupantes de cargos de livre provimento e exoneração nas empresas estatais, sendo vedada a concessão de aumento de salários por instrumento de negociação coletiva quando a remuneração do cargo em comissão houver sido fixada mediante lei.
- V. Não é possível o controle de jornada, e conseqüentemente o pagamento de horas extras ou o estabelecimento de banco de horas, em favor de empregados públicos ocupantes de cargos de livre provimento e exoneração cujas atribuições sejam de direção ou chefia.

II. determinar a remessa dos autos, após o trânsito em julgado, à Diretoria de Protocolo para os trâmites necessários, após encerre-se e archive-se.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO e os Auditores SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Sala das Sessões, 6 de fevereiro de 2019 – Sessão nº 3.

TIAGO ALVAREZ PEDROSO

Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

GRATIFICAÇÃO

CHEFE DE DEPARTAMENTO - INADMISSÍVEL A EXTENSÃO DA GRATIFICAÇÃO AOS OCUPANTES DE CARGOS DIVERSOS

PROCESSO Nº : 844300/16
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO
INTERESSADO : ERALDO TEODORO DE OLIVEIRA
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1203/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Aplicação extensiva de gratificação concedida aos servidores efetivos ocupantes do cargo em comissão “Chefe de Departamento”. Impossibilidade jurídica. Pela resposta negativa ao primeiro quesito, prejudicados os demais.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pela Câmara Municipal de Campo Mourão, por seu então Presidente, Sr. *Eraldo Teodoro de Oliveira*, buscando esclarecimentos a respeito das seguintes questões:

1. Se a Lei Municipal permitir que o chefe de Departamento opte pelo vencimento do seu cargo efetivo, sendo-lhe devido gratificação no valor correspondente a trinta por cento do cargo efetivo, sem acréscimos legais, qual o parâmetro de interpretação a ser dado para a expressão “Chefe de Departamento”, ou seja, se o referido termo alcança, também, os cargos de “Coordenadores”, “Diretores” e “Assessores” que possuem o mesmo *status* de Chefe de Departamento, por serem responsáveis pelos respectivos órgãos “Coordenadoria”, “Diretoria” e “Assessoria”?
2. Se a Lei Municipal editada no ano de 2013 permitir que o chefe de Departamento opte pelo vencimento do seu cargo efetivo, sendo-lhe devido gratificação no valor correspondente a trinta por cento do cargo efetivo, sem acréscimos legais, e, o titular desses direitos solicitou tal benefício após a edição da Lei, caso o benefício seja concedido posteriormente, deve retroagir à data da edição da referida Lei de 2013, com o pagamento dos valores retroativos?
3. Se a Lei Municipal editada no ano de 2013 permitir que o chefe de Departamento opte pelo vencimento do seu cargo efetivo, sendo-lhe devido gratificação no valor correspondente a trinta por cento do cargo efetivo, sem acréscimos legais, e, o titular desses direi-

tos solicitou tal benefício após a edição da Lei, caso o benefício seja concedido posteriormente, retroagindo à data de início da vigência da referida lei, com o pagamento dos valores retroativos, estes podem ser pagos em período eleitoral diante do disposto nos arts. 73, V e VIII, da Lei Federal n. 9.504/1997?

4. Se a Lei Municipal editada no ano de 2013 permitir que o chefe de Departamento opte pelo vencimento do seu cargo efetivo, sendo-lhe devido gratificação no valor correspondente a trinta por cento do cargo efetivo, sem acréscimos legais, e, o titular desses direitos solicitou tal benefício após a edição da Lei, caso o benefício seja concedido posteriormente, retroagindo à data de início da vigência da referida lei, com o pagamento dos valores retroativos, estes podem ser pagos nos 180 dias ante da extinção do mandato dos Vereadores, diante do disposto no art. 21 da Lei Complementar n. 101/2000?

5. Se a Lei Municipal editada no ano de 2013 permitir que o chefe de Departamento opte pelo vencimento do seu cargo efetivo, sendo-lhe devido gratificação no valor correspondente a trinta por cento do cargo efetivo, sem acréscimos legais, é possível que outra norma seja editada pelo Poder Legislativo, sob forma de Resolução, com efeitos retroativos, interpretando qual o sentido da referida expressão “chefe de departamento”?

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, através da Informação nº 149/16-SJB (peça 7), comunica que não foram localizadas decisões sobre o tema.

O então relator do expediente, Conselheiro Nestor Baptista, ao considerar atendidos os requisitos previstos no art. 38 da Lei Complementar Estadual nº 113/05 e no art. 311 do Regimento Interno desta Corte de Contas, restou por receber a presente Consulta, tendo determinado a remessa do feito às antigas Coordenarias de Fiscalização Municipal e de Atos de Pessoal, e ao Ministério Público de Contas (Despacho nº 2817/16-GCNB, peça 8).

Aquela primeira unidade, através da Instrução nº 708/17-COFIM (peça 10), consignou que as matérias atinentes a atos de pessoal não são atribuições desta Coordenadoria de Fiscalização Municipal, mas sim da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal – COFAP.

Neste ínterim, foram promovidas alterações no Regimento Interno desta Corte, passando a ser de competência da Coordenadoria de Gestão Municipal a análise instrutiva da matéria, tendo a referida unidade respondido aos questionamentos objeto da presente nos seguintes termos (Parecer nº 489/18-CGM, peça 11):

Questão 1:

A expressão Chefe de Departamento inserta no parágrafo único do art. 68 da Lei Municipal 1085/1997 com a redação que lhe deu a Lei Municipal 3153/2013 abrange os cargos de direção e chefia, na forma do art. 37, V da Constituição Federal, cujas características impliquem na responsabilização por uma divisão da estrutura organizacional da Administração Pública relevante a ponto de justificar um cargo de Chefe ou Diretor e que, necessariamente, tenha subordinados sob sua orientação. Aos ocupantes de cargo em comissão de Assessor aplica-se o caput do art. 68 da Lei Municipal 1085/1997;

Questão 2:

Ao servidor nomeado para cargo em comissão, que teve negado o pedido de reconhecimento da aplicação no parágrafo primeiro do art. 68 da mencionada lei, fizer jus a ela, nos termos do item anterior, cabe o pagamento retroativo dos respectivos valores, salvo se alcançado pela prescrição ou decadência ou se o fundamento da negativa de reconhecimento do referido direito baseou-se em ato regulamentador vigente à época do pedido e o ato posterior que vier a reconhecer o direito pretérito modular os efeitos de tal reconhecimento, ex nunc;

Questão 3:

O reconhecimento do direito de servidores à aplicação do parágrafo único do art. 68 da Lei Municipal 1085/97, com a redação dada pela Lei Municipal 3153/2013, não se insere nas vedações dos incisos V e VIII da Lei Federal 9504/97, pois: 1. não tende a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos; 2. permitindo a lei a nomeação e exoneração de cargos em comissão, permite a alteração parcial de sua remuneração, mormente tratando-se de reconhecimento posterior de lei já vigente; 3. não se trata de “revisão geral” da remuneração dos servidores.

Questão 4:

O aumento de despesa com pessoal que não altera o percentual da receita corrente líquida com tais despesas não se insere na vedação do parágrafo único do art. 21 da LRF, na medida em que não compromete o orçamento da gestão sucessiva.

Questão 5:

No exercício do poder regulamentar, pode o Poder Legislativo, por meio de Resolução, definir o que a lei considera Chefe de Departamento, sendo aconselhável que, nesta definição, também discipline a situação transitória alcançada pelos servidores ali enquadrados e a extensão dos efeitos jurídicos e financeiros de sua regulamentação.

De outro lado, Ministério Público de Contas manifestou-se pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela resposta ao primeiro quesito no sentido de que o art. 68, parágrafo único da Lei Municipal nº 1.085/1997 de Campo Mourão aplica-se exclusivamente aos servidores efetivos que passem a ocupar o cargo em comissão já existente cuja nomenclatura seja “Chefe de Gabinete” (sic), vedada a interpretação extensiva da norma, razão pela qual restam prejudicadas as respostas aos demais quesitos. Outrossim, em virtude do contido na parte final do quinto quesito, sugere-se informar ao consulente que eventual instituição de gratificação nos moldes do aludido art. 68, pará-

grafo único da Lei municipal nº 1.085/1997 é possível, desde que se opere mediante lei em sentido formal, assegurada somente a iniciativa privativa do Poder Legislativo para disciplinar a matéria em relação a seus servidores (Parecer nº 749/18-PGC, peça 12).

Diante da divergência entre o opinativo da unidade técnica e o do Parquet de Contas, os autos foram novamente remetidos à Coordenadoria de Gestão Municipal, que ratificou o seu posicionamento anterior (Parecer nº 2055/18-CGM, peça 15).

O feito foi, então, a mim redistribuído, a teor do disposto no Art. 338-A, III¹, do Regimento Interno.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, verifica-se que foram observados os requisitos estabelecidos nos artigos 38 e 39 da Lei Complementar Estadual nº 113/05, razão pela qual a presente consulta merece ser conhecida.

Conforme se tem dos autos, as questões formuladas pela Casa Legislativa Consulente giram em torno da interpretação que pode ser dada ao termo “Chefe de Departamento”, mais especificamente se alcança também os cargos de “Coordenadores”, “Diretores” e “Assessores” que possuam o mesmo *status* de Chefe de Departamento.

A controvérsia se justifica pelo fato de haver diploma legal concedendo gratificação no valor de 30% (trinta por cento) do cargo efetivo aos “Chefes de Departamento”, sendo que aos demais efetivos ocupantes de cargos em

1 Art. 338-A. Não haverá distribuição: (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

[...]

III - ao Conselheiro eleito Presidente do Tribunal, a partir da eleição e durante o período do mandato, assumindo, quando deixar o cargo, os processos distribuídos ao seu sucessor.

comissão é prevista gratificação no percentual de 20% (vinte por cento) sobre o cargo exercido em comissão.

Por oportuno, transcrevo aqui o dispositivo objeto de questionamento:

Art. 68. Ao servidor nomeado para cargo de provimento em comissão e que opte pelo vencimento do seu cargo efetivo é devida uma gratificação no valor correspondente a vinte por cento do cargo exercido em comissão.

Parágrafo único. Ao servidor nomeado para cargo em comissão de Chefe de Departamento que opte pelo vencimento do seu cargo efetivo é devida uma gratificação no valor correspondente a trinta por cento do cargo efetivo, sem acréscimos legais.

Da leitura acima, mostra-se clarividente que a gratificação prevista no parágrafo único é direcionada apenas e tão somente aos Chefes de Departamento, não sendo cabível estender a sua aplicação a servidores ocupantes de cargos diversos daquele expressamente previsto na norma em análise.

Com a devida vênia, discordo, portanto, do posicionamento adotado pela unidade instrutiva, a qual se manifestou por uma interpretação mais abrangente do referido parágrafo único, em que seja analisada a natureza jurídica do cargo ocupado, e não apenas a sua nomenclatura. Ao proceder desta forma, tem-se, por consequência, que de outro lado estar-se-ia realizando uma interpretação restritiva do caput, vez que lhe retiraria situações que a ele estariam subsumidas.

Como bem apontou o Ministério Público de Contas, a grafia do cargo com iniciais maiúsculas indica, com absoluta distinção, o fato de que se trata de nomenclatura do cargo em comissão (Chefe de Departamento), enquanto a discriminação oriunda da alteração legislativa endossa a compreensão de que a norma tem destinatários específicos – precisamente, os servidores efetivos que passem a ocupar tal cargo.

Some-se a isso o fato de que estamos diante de uma norma que versa, em última análise, sobre despesa com pessoal, cuja validade depende, portanto, do cumprimento de alguns requisitos elencados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de nulidade:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição; [...]

Ao promover uma interpretação extensiva, estar-se-ia criando uma nova despesa. Porém, como bem se sabe, a criação de despesas com pessoal exige a edição de ato normativo competente, conforme expressa determinação constitucional², sem prejuízo do cumprimento dos requisitos estabelecidos na norma acima transcrita, o que não restou demonstrado nos autos.

Portanto, o primeiro questionamento pode ser respondido no sentido de que o parágrafo único do art. 68 da Lei Municipal nº 1.085/97, de Campo Mourão, aplica-se exclusivamente aos servidores efetivos que ocupem o cargo em comissão cuja nomenclatura seja “Chefe de Departamento”, sendo defesa a sua interpretação extensiva.

Os demais questionamentos, dada a resposta oferecida ao primeiro, restam prejudicados.

Por fim, acolho o sugerido pelo Órgão Ministerial para fins de informar ao consulente que eventual instituição de gratificação nos moldes do aludido art. 68, parágrafo único da Lei municipal nº 1.085/1997 é possível, desde que se opere mediante lei em sentido formal, assegurada somente a iniciativa privativa do Poder Legislativo para disciplinar a matéria em relação a seus servidores.

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

Transitada em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e, em seguida, à Diretoria de

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

Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

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

Conhecer da consulta, uma vez preenchidos os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pela resposta na forma indicada na fundamentação da presente decisão.

Transitada em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e, em seguida, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 8 de maio de 2019 – Sessão nº 14.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

**LICENÇA ESPECIAL REMUNERATÓRIA
APOSENTADORIA - AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL
APLICAÇÃO DO ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS
CIVIS DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO PARANÁ
ILEGALIDADE - CF 88, ART. 37, X**

PROCESSO Nº : 98450/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO PARANA
INTERESSADO : EDUARDO PIÃO ORTIZ ABRAÃO
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 3722/18 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Concessão de benefício. Ausência de previsão legal. Aplicação subsidiária do Estatuto dos Servidores Públicos do Paraná. Impossibilidade. Necessidade de lei específica. Art. 37, X, da Constituição Federal.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada por EDUARDO PIÃO ORTIZ ABRAÃO, Defensor Público-Geral do Estado do Paraná, em que requer esclarecimentos quanto ao seguinte questionamento:

Considerando uma instituição pública que possua, dentro de sua lei orgânica, um rol de licenças da qual a especial remuneratória para fins de aposentadoria não conste expressamente, mas ao mesmo tempo sua lei reguladora traga dispositivos que determine a aplicação subsidiária aos seus membros e servidores das disposições do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Poder Executivo do Estado do Paraná, que garante o direito à licença especial remuneratória para fins de aposentadoria, é possível a sua aplicação e concessão aos seus membros e servidores?

A assessoria jurídica do Órgão emitiu Parecer (peça nº 04), no sentido de que:

(...) se a lei orgânica de uma instituição pública estadual estabelecer um rol de licenças da qual a especial remuneratória para fins de

aposentadoria não conste expressamente, mas ao mesmo tempo trazer dispositivo que determine a aplicação subsidiária aos seus membros e servidores das disposições do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Poder Executivo do Estado do Paraná, é possível a aplicação e concessão do benefício instituído pela Lei Estadual 14502/2004 aos seus agentes público.

Admitida a consulta (peças nº 06), a Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca informa que não foram encontradas decisões normativas sobre o tema, citando, contudo, os seguintes julgados Ac. 3320/17, 1076/07 e 4667/16, todos do Tribunal Pleno (peça nº 08).

A Coordenadoria de Gestão Estadual, mediante a Instrução nº 2/18 (peça nº 10), responde as indagações do Consulente, informando que:

- a) A extensão da licença remuneratória para fins de aposentadoria é impraticável, diante da jurisprudência que trata do tema, bem como ao disposto no art. 37, X, da Constituição Federal, devendo prevalecer o princípio da estrita legalidade;
- b) Nenhuma despesa pode ser realizada sem a prévia aprovação legislativa, nos moldes do art. 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- c) (...) o povo e exclusivamente o povo, por meio de seus representantes, o detentor da correta avaliação sobre o impacto financeiro e orçamentário junto aos Poderes Constituídos e sua pertinente discricionariedade, inclusive sobre a autônoma **DPEPR**.

Seguindo a mesma linha de raciocínio da Unidade Técnica, foi a manifestação da Quarta Inspeção de Controle Externo, por intermédio da Informação nº 36/18 (peça nº 11).

Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº 758/18 (peça nº 12), manifesta-se igualmente no sentido exposto pela Unidade Técnica.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em análise aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 38 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, verifica-se que: (a) a autoridade consulente é legitimada para formular consultas; (b) há quesitos objetivos, indicando

precisamente as dúvidas; (c) a observância do diploma regulamentar se insere na competência fiscalizatória do Tribunal de Contas; (d) o parecer jurídico local aborda conclusivamente o tema; e (e) não há vinculação à caso concreto.

Limitam-se os questionamentos do Consulente à possibilidade de concessão, com aplicação subsidiária dos termos do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Poder Executivo do Estado do Paraná, de licença especial remuneratória para fins de aposentadoria, sem previsão na lei orgânica de uma entidade.

O raciocínio para a resposta ao indagado parte da premissa que os órgãos e entidades devem se subordinar às normas constitucionais e infraconstitucionais, tais como as que regem o orçamento, as despesas com pessoal, as de controle e de fiscalização, não podendo ignorar o disposto no art. 37, X, da Constituição Federal, sob pena de inovação da ordem jurídica, violação do princípio da legalidade e risco de descontrole das contas públicas:

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

(...)

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;

(...)

Neste contexto, é impossível se utilizar, subsidiariamente, das previsões dispostas no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Poder Executivo do Estado do Paraná, visando sanar suposta omissão da legislação específica que não prevê, a determinada categoria, a licença especial remuneratória para fins de aposentadoria.

Reprisa-se, apenas mediante lei específica e possível a criação de benefícios remuneratórios, posto, como bem colocado pela Unidade Técnica:

(...) o povo e exclusivamente o povo, por meio de seus representantes, o detentor da correta avaliação sobre o impacto financeiro e orçamentário junto aos Poderes Constituídos e sua pertinente discricionariedade, (...)

Neste sentido, é a jurisprudência desta Corte de Contas:

(...) Competência da Defensoria Pública para regulamentar dispositivos de sua Lei Orgânica. Existência de autonomia funcional e administrativa, as quais, asseguradas constitucionalmente, procuram garantir o exercício pleno da cidadania numa sociedade que se busca construir livre, justa e solidária como uns dos objetivos da República. Doutrina dos Poderes Implícitos. Poder regulamentar. Possibilidade de inovar a ordem jurídica. Impossibilidade de se criar direitos mediante ato administrativo. Existência de parâmetros de controle. Normas subsidiárias. Previsão da Lei Orgânica da Defensoria Pública. Responsabilidade pessoal da gestora pelo pagamento das verbas irregulares. Manutenção, parcialmente, da obrigação de ressarcimento e das multas administrativas. Contas irregulares. Provimento parcial dos recursos.¹

2.1 CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que é impossível a aplicação e concessão, à membros e servidores, de licença especial remuneratória para fins de aposentadoria, em caso de ausência de lei específica que preveja o benefício, mesmo com aplicação subsidiária dos termos do Estatuto dos Servidores Público do Paraná.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, acordam os membros do TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

CONHECER da presente Consulta para, no mérito, RESPONDER os questionamentos, no sentido de que é impossível a aplicação e concessão, à membros e servidores, de licença especial remuneratória para fins de aposentadoria, em caso de ausência de lei específica que preveja o benefício, mesmo com aplicação subsidiária dos termos do Estatuto dos Servidores Público do Paraná.

¹ Ac. n.º 5716/16, do Tribunal Pleno do TCE/PR, no Recurso de Revista n.º 811174/15. Rel. Cons. FÁBIO DE SOUZA CAMARGO, *in* DETCE de 29/11/16.

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

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

Sala das Sessões, 5 de dezembro de 2018 – Sessão nº 41.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Presidente

LICITAÇÃO

FORMAÇÃO DE PREÇO - USO DO APLICATIVO "MENOR PREÇO - NOTA PARANÁ" - POSSIBILIDADE - INDISPENSÁVEL A ADOÇÃO DE OUTROS REFERENCIAIS

PROCESSO Nº : 107288/17
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CHOPINZINHO
INTERESSADO : ALVARO DENIS CENI SCOLARO
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 706/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Utilização do aplicativo “Menor preço – Nota Paraná”. Possibilidade, desde que seja utilizado como um dos critérios para formação do preço em procedimento licitatório, observando a adoção de outras formas para obtenção de parâmetros dos preços.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Município de Chopinzinho na pessoa de seu representante legal senhor Álvaro Dênis Ceni Scolaro, buscando esclarecimentos a respeito da possibilidade de a Administração Pública Municipal utilizar o aplicativo “Menor Preço – Nota Paraná” nas licitações e na publicação trimestral da “Ampla pesquisa de Mercado” realizada pelo Poder Executivo de Chopinzinho.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante Instrução nº 3384/18, manifestou-se no seguinte sentido:

Não deverá haver a coleta dos menores preços praticados no âmbito privado como únicos referenciais de preços na fase interna e como média para o encontro do preço máximo a ser colocado no ato convocatório.

O Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 868/18, respondeu a Consulta no sentido “da possibilidade de utilização do aplicativo ‘Me-

nor Preço – Nota Paraná’ como um dos critérios para a formação do preço em procedimento licitatório, desde que observada a necessidade de adoção de formas diversas e concomitantes para a obtenção de parâmetros de pesquisa.”

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Cabe razão à unidade técnica e ao Ministério Público de Contas, pois importante ressaltar que a Lei nº 19.476/2018 alterou a Lei nº 15.608/2007, estabelecendo que:

Art. 1º Acresce inciso VIII e § 3º ao art. 12 da Lei nº 15.608, de 16 de agosto de 2007 com a seguinte redação:

VIII – consulta ao aplicativo Menor Preço desenvolvido pelo Governo do Estado do Paraná ou a outra ferramenta que o substitua para se estabelecer o preço estimado ou de referência do objeto licitado, sem prejuízo do uso combinado de outras ferramentas para o mesmo objetivo.

§ 3º Deverá ser comprovada no processo licitatório a consulta a que se refere o inciso VIII do caput deste artigo, com o nome do agente público consulente e a data. (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a partir de sua publicação.

Entendo que há que se estabelecer uma cesta de preços aceitáveis, que deve ser analisada de forma crítica, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (destaquei):

31. Não obstante tais considerações, concordo com o ACE da Serur quando afirma que “o paradigma, seja para aferição de sobrepreço de um produto ou para definir sua adequação aos valores de mercado, **não é o ‘preço de adjudicação’ de um determinado pregão**” (fl. 78 – Anexo 5), **mas, sim, o valor que se encontra dentro de uma faixa de preços praticada pelos fornecedores desse mesmo produto**, o que “pressupõe um valor mínimo e um valor máximo de mercado para cada produto” (fl. 76 – Anexo 5). O sobrepreço ficaria caracterizado, nesses termos, se o valor adjudicado ultrapassasse o máximo da faixa de preços aceitáveis praticada para o produto a ser adquirido pela Administração.

32. Esclareço que **preço aceitável é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado**, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identifica-

da para o produto (ou serviço). Tal consideração leva à conclusão de que as estimativas de preços prévias às licitações, os valores a serem aceitos pelos gestores antes da adjudicação dos objetos dos certames licitatórios, bem como na contratação e posteriores alterações, por meio de aditivos, e mesmo os parâmetros utilizados pelos órgãos de controle para caracterizar sobrepreço ou superfaturamento em contratações da área de TI **devem estar baseados em uma “cesta de preços aceitáveis”**. A velocidade das mudanças tecnológicas do setor exige esse cuidado especial.

Portanto, a Consulta pode ser respondida no sentido de que o aplicativo “Menor Preço – Nota Paraná” somente pode ser utilizado como um dos critérios para formação do preço em procedimento licitatório, observando a adoção de outras formas para obtenção de parâmetros dos preços.

Transitada em julgado a decisão, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

3 DA DECISÃO

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

I. Conhecer da Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pela resposta no sentido de que o aplicativo “Menor Preço – Nota Paraná” somente pode ser utilizado como um dos critérios para formação do preço em procedimento licitatório, observando a adoção de outras formas para obtenção de parâmetros dos preços;

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno, o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS

DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES
e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

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

Sala das Sessões, 27 de março de 2019 - Sessão nº 9.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

ACÓRDÃOS: Licitação de obras e serviços de engenharia
Admissível a dispensa da qualificação técnico-operacional em objetos de menor complexidade
Imprescindível o registro dos atestados de qualificação técnico-profissional em obras de engenharia

LICITAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA ADMISSÍVEL A DISPENSA DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICO- OPERACIONAL EM OBJETOS DE MENOR COMPLEXIDADE IMPRESINDÍVEL O REGISTRO DOS ATESTADOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL EM OBRAS DE ENGENHARIA

PROCESSO Nº : 386861/17
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SENGÉS
INTERESSADO : NELSON FERREIRA RAMOS
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 828/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Qualificação técnica dos licitantes. Art. 30, caput, II, e §1º, I, da Lei nº 8.666/93. Capacidade técnico-operacional e capacidade técnico-profissional. Requisitos distintos. 1. Possibilidade de dispensa dos requisitos de capacidade técnico-operacional se o objeto da licitação apresentar baixa complexidade. Necessidade de motivação explícita e amparada em razões de ordem técnica. 2. Desnecessidade de registro dos atestados relativos à qualificação técnico-operacional nas entidades profissionais competentes por falta de previsão legal ou regulamentar, aplicando-se o disposto no art. 30, §3º da Lei nº 8.666/93. 3. Exigência de registro na entidade profissional competente apenas de atestados de capacidade técnica profissional em licitações cujo objeto seja de obras e serviços de engenharia (amplo sentido). Impossibilidade de exigência de atestados técnicos em nome da empresa. Resposta positiva para os Quesitos 1 e 2 e negativa para o Quesito 3.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Nelson Ferreira Ramos, prefeito municipal de Sengés, por intermédio da qual indaga (peça 3):

1. Poderia ser dispensada em edital, a exigência da apresentação do atestado de capacidade técnica operacional, exigido no inciso II do art. 30 da Lei nº 8.666/93 para somente exigir a apresentação do atestado de capacidade técnica profissional exigida no artigo 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93?

2. A exigência do atestado de capacidade técnica operacional, sendo sua exigência lícita, é prescindível frente à complexidade de algumas obras? Ou seja, diante de obras que possam ser menos complexas, pode o edital deixar de exigir atestado de capacidade técnica operacional?

3. Caso seja exigido o atestado de capacidade técnica operacional, é necessário seu registro junto ao órgão de classe, como o CREA, por exemplo?

A peça inaugural (peça 3) foi instruída com parecer jurídico (peça 4), em que defende a tese de que a qualificação técnica de empresas, para participar de processos licitatórios:

Se divide em capacidade técnica operacional e capacidade técnica profissional. Que a capacidade técnica operacional estaria relacionada à aptidão da empresa, abrangendo atributos próprios da empresa, desenvolvido a partir do desempenho da atividade empresarial, enquanto a capacidade técnica profissional estaria relacionada à aptidão dos profissionais com acervo técnico compatível com a obra ou serviço de engenharia a ser licitado.

(...)

Diante dos fatos e da fundamentação jurídica apresentados, mantém-se o entendimento de que a exigência do atestado de capacidade técnica operacional (devidamente averbado no órgão competente) de empresas licitantes de obras e serviços de engenharia deve ser mantido, a fim de que seja cumprido o que determina a Lei 8.666/93.

A consulta foi recebida através do Despacho nº 1168/17 (peça 6). Na sequência, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou que não foram encontradas decisões sobre o tema proferidas em processos de prejulgado e consulta (peça 8). No entanto, colacionou uma decisão desta Corte em processo de Representação da Lei nº 8.666/93 (Acórdão 3646/16 – Tribunal Pleno) e do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (Decisão 0511/2009 – processo 007949-02.00/08-1).

Por sua vez, a Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM, por meio Instrução nº 4439/18 (peça 9), sugeriu as seguintes respostas:

1 – Não é possível ser dispensada a exigência da apresentação do atestado de capacidade técnica operacional para somente exigir apresentação do atestado de capacidade técnica profissional.

2 – Não, a exigência do atestado de capacidade técnica operacional é expressamente relevante. O edital não pode deixar de exigir o atestado de capacidade técnica operacional. Deve, contudo, ser compatível com o grau de complexidade e responsabilidade exige-

do pelo objeto pretendido.

3 – Sim. O registro de atestado técnico da empresa junto ao órgão de classe é de suma importância. Para que assim comprove-se a capacidade técnica operacional e a aptidão da empresa no desempenho e execução do objeto.

De modo diverso, o Ministério Público de Contas, mediante o Parecer nº 24/19 (peça 10), opinou pelo fornecimento de resposta nos seguintes termos:

Questões 1 e 2: é possível a dispensa de demonstração de capacidade técnico-operacional como requisito de habilitação de licitantes em certames cujos objetos sejam de menor complexidade, cabendo ao gestor público motivar de maneira explícita na fase interna do processo licitatório, com base em razões de ordem técnica, as exigências que serão apostas no edital de licitação para o fim de qualificação técnica dos licitantes, demonstrando sua pertinência e proporcionalidade com o objeto licitado.

Questão 3: não deve ser exigido CAT ou atestado de capacidade técnico-operacional em nome de pessoa jurídica emitido pelo CREA ou CAU, admitindo-se, como prova de capacidade técnico-operacional, atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, registrados no órgão de classe em nome de profissionais vinculados ou não à empresa, desde que relativos a obras por ela executadas, além de outras exigências relacionadas às instalações, aparelhamento e pessoal técnico necessárias para a realização do objeto da licitação, se pertinente e proporcional ao objeto licitado e previstas em edital.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O tema central da presente consulta versa sobre a possibilidade de ser dispensada em edital a exigência da apresentação do atestado de capacidade técnica operacional, previsto no art. 30, caput, II, da Lei nº 8.666/93, sendo ela substituída, exclusivamente, pela capacidade técnica profissional exigida no art. 30, §1º, I, da Lei nº 8.666/93, e, no caso em que a capacidade técnica operacional for exigida, da necessidade de registro do atestado no órgão de classe, como o CREA.

Quanto à primeira questão, corrobora-se o opinativo do Ministério Público de Contas no sentido de confirmar essa possibilidade, a depender, contudo, da dimensão e da complexidade do objeto licitado.

De início, relembre-se que, nos termos do art. 3º e §1º, I, da Lei nº 8.666/93,

a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração”, sendo, assim, “vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo.

Isto não significa que a ampliação do número de participantes pode ser implementada indiscriminadamente de modo a comprometer a segurança dos contratos, visto que pode gerar prejuízos ao erário público.

Com efeito, a prática licitatória revela inúmeros casos de empresas que não lograram êxito em prestar adequadamente os serviços para os quais foram contratados. Para salvaguardar o interesse público o art. 37, XXI, da Constituição Federal autorizou a Administração, em processos de licitação pública, a estabelecer “exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

O comando constitucional foi densificado pelo art. 30, *caput*, II, e §1º, I, da Lei nº 8.666/93, que estabeleceu a possibilidade de exigência de requisitos de qualificação técnica limitada a duas figuras: a *comprovação da capacidade técnica operacional e da capacidade técnica profissional. Verbis:*

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e *compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação*, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

(...)

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do “caput” deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente

reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

II - (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

a) (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

b) (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

(...)

§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação. (destacou-se)

De modo geral, entende-se que a qualificação técnico profissional diz respeito à comprovação pela licitante de que dispõe, para a execução da obra ou serviço, de profissional especializado e com experiência anterior comprovada em objetos de características assemelhadas ao do que está sendo licitado. Por sua vez, a qualificação técnico operacional se refere à capacidade da pessoa jurídica em desempenhar o objeto, demonstrando possuir aparelhagem, pessoal e demais elementos materiais para a execução da obra ou serviço.

A este respeito, cite-se o Acórdão 1.332/2006 do Plenário do TCU, que diferenciou bem as duas espécies:

A qualificação técnica abrange tanto a experiência empresarial quanto a experiência dos profissionais que irão executar o serviço. A primeira seria a capacidade técnico-operacional, abrangendo atributos próprios da empresa, desenvolvidos a partir do desempenho da atividade empresarial com a conjugação de diferentes fatores econômicos e de uma pluralidade de pessoas. A segunda é denominada capacidade técnico-profissional, referindo-se a existência de profissionais com acervo técnico compatível com a obra ou serviço de engenharia a ser licitado. (grifou-se)

É relevante ainda destacar que já se encontra superada na doutrina e jurisprudência a discussão decorrente do fato de que os vetos presidenciais ao inciso II, alíneas “a” e “b” do §1º, do art. 30 da Lei nº 8.666/93 da Lei nº 8.666/93 teriam afastado a figura da “capacidade técnica operacional”, que fora disciplinada nestes dispositivos.

O entendimento vigente é de que a ausência de referência explícita a requisitos de capacitação técnico-operacional no art. 30 da Lei nº 8.666/93 não

significa vedação à sua previsão, por força do próprio inciso II, que explicitamente autoriza exigência de experiência anterior “compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação”.¹

Assim, cite-se o seguinte precedente do TCU:

A alegação da Representante de que a comprovação técnica deveria restringir-se à empresa não procede, pois o inciso I do § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93 disciplina justamente a capacitação técnico profissional, não havendo dúvidas nesse aspecto. A controvérsia que poderia ser levantada relaciona-se à possibilidade de exigência de capacidade técnico-operacional, tendo em vista o veto presidencial ao inciso II do § 1º do art. 30, que disciplinava essa questão. No entanto, tanto a doutrina como a jurisprudência desta Corte propugnam por sua possibilidade.²

Por sua vez, a jurisprudência dos Tribunais de Contas e do Superior Tribunal de Justiça foi além e passou a admitir expressamente a possibilidade de exigências de quantitativos mínimos e prazos máximos para fins de comprovação da capacitação técnica operacional, desde que compatível com a dimensão e complexidade do objeto.³

Como se vê, a capacidade técnica operacional não trata de requisito indispensável para a demonstração da qualificação técnica das licitantes e somente pode ser exigida quando for “compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação”, por força do art. 30, II, da Lei nº 8.666/93.

Nesse contexto, entende-se que a melhor inteligência do art. 30, *caput*, II, e §1º, I, da Lei nº 8.666/93 orienta-se no sentido de que a Administração tem o dever de analisar a compatibilidade dos requisitos de *qualificação técnica operacional* com o objeto a ser executado, exigindo-os apenas quando presente essa condição, sobe pena de ofensa à competitividade.

1 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos administrativos*. 17 ed., São Paulo: RT, 2016, p. 702/703.

2 TCU, Acórdão nº 1.332/2006, Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, DOU de 07.08.2006.

3 STJ - REsp 466.286/SP, 2ª T., Rel. Min. João Otávio de Noronha, j. em 07.10.2003, DJ de 20.10.2003; TCU - Decisão 285/2000 – Plenário, Rel. Min. Humberto Souto.

ACÓRDÃOS: Licitação de obras e serviços de engenharia
Admissível a dispensa da qualificação técnico-operacional em objetos de menor complexidade
Imprescindível o registro dos atestados de qualificação técnico-profissional em obras de engenharia

Por consequência, para a realização de obras de pequeno vulto e complexidade, como, por exemplo, o serviço de manutenção de prédios públicos ou a construção de um pequeno número de casas populares, a comprovação da qualificação técnica das licitantes pode ser feita com base apenas em exigência de *capacidade técnica profissional*, dispensando-se a exigência de comprovação da *capacidade técnica operacional*.

Tanto é assim que se passou a admitir a contratação de serviços de engenharia de menor complexidade, que caracterizem serviços comuns, até mesmo pela modalidade Pregão, tendo o Tribunal de Contas da União editado em 2010 a Súmula nº 257 que assentou que: *"O uso do pregão nas contratações de serviços de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002."*

Desta forma, caberá à Administração Pública, na fase interna do processo licitatório, avaliar as características do objeto a ser adquirido para determinar a extensão das exigências a serem impostas aos licitantes, inclusive a pertinência de se exigir a comprovação de *capacidade técnico operacional*.

Importante assinalar, por outro lado, que essa exigência não pode ser afastada quando, pelas características técnicas da obra ou serviço de engenharia, estiverem presentes requisitos segundo os quais, para a segurança de sua tempestiva e correta execução, a qualificação técnica das empresas interessadas deva revestir-se de maior rigor em sua análise, sob pena de incorrer o administrador, inclusive, em responsabilidade decorrente de eventual inexecução contratual, decorrente de imperícia da contratada.

Nessa linha de raciocínio, aliás, é de se corroborar o entendimento de Marçal Justen Filho no sentido de que é implausível imaginar-se algum caso em que a qualificação técnica seja irrelevante para a Administração, por mais simples que seja o serviço, visto que, no mínimo, haveria a necessidade de demonstração da capacidade técnica profissional para a sua execução. *Verbis:*

O conceito de qualificação técnica é complexo e variável, refletindo a heterogeneidade dos objetos licitados. Cada espécie de contratação pressupõe diferentes habilidades ou conhecimentos técnicos. É implausível imaginar algum caso em que a qualifica-

ção técnica seria irrelevante para a Administração. Quando muito, poderia imaginar-se que o objeto é suficientemente simples para ser executado por qualquer profissional de uma certa área. Por exemplo, suponha-se que a Administração necessite contratar serviços de marcenaria muito simples. A qualificação técnica poderá restringir-se à comprovação da titularidade da profissão de marceneiro, mas é óbvio que não poderia ser contratada pessoa destituída de qualquer habilidade nesse setor.

Diante disso, responde-se de maneira afirmativa aos Quesitos 1 e 2, no sentido de que há situações em que a dispensa da exigência de comprovação da capacidade técnica operacional pode ser justificada em razão da menor dimensão e complexidade do objeto a ser executado, limitando-se aos requisitos de capacidade técnica profissional disciplinados no §1º, I, do art. 30 da Lei nº 8.666/93.

No entanto, sempre caberá ao gestor público motivar de maneira explícita na fase interna do processo licitatório, com base em razões de ordem técnica, as exigências que serão apostas no edital de licitação para o fim de qualificação técnica dos licitantes, demonstrando sua pertinência e proporcionalidade com a dimensão e a complexidade do objeto.

Resta, assim, tratar do Quesito 3, que indaga se seria necessário o registro de atestados de capacidade técnica operacional junto ao órgão de classe, como, por exemplo, o registro no CREA.

Divergindo da manifestação da Unidade Técnica, mas, corroborando em parte com o opinativo ministerial, a resposta deve ser negativa.

Relembre-se que, diversamente da capacidade técnico profissional, que se relaciona à existência de profissionais na empresa com acervo técnico compatível com a obra ou serviço de engenharia a ser licitado, a capacidade técnico operacional é atributo da pessoa jurídica destinada a comprovar que possui aparelhagem, pessoal e demais elementos materiais para a execução da obra ou serviço.⁴

4 Nesse sentido, cite-se Marçal Justen Filho: “Em síntese, a qualificação técnica operacional é um requisito referente à empresa que pretende executar a obra ou

Desta forma, entende-se que não há justificativa para a exigência de registro dos respectivos atestados nas entidades profissionais competentes, pelas próprias características e conteúdo dos atestados voltados à comprovação da capacidade técnico operacional da empresa.

Aos atestados de capacidade técnico operacional aplica-se o art. 30, §3º da Lei nº 8.666/93, que dispõe que: “§3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.”

Este também é o entendimento do Tribunal de Contas da União, que ao ser confrontado com a mesma questão chegou à conclusão de que, por falta de previsão legal e regulamentar, não é possível exigir que os licitantes comprovem sua capacidade técnico-operacional por meio de atestados registrados no Crea ou que os atestados necessariamente estejam acompanhados de ART do engenheiro que acompanhou o serviço.

Por todos, citem-se os seguintes julgados do Tribunal de Contas da União, que reforçam a prevalência deste entendimento em decisões recentes:

1.7. Recomendar à UFRJ que exclua dos editais para contratação de empresa para a execução de obra de engenharia a exigência de registro no CREA dos atestados para comprovação da capacitação técnica operacional das licitantes, tendo em conta a recomendação inserta no subitem 1.3 do Capítulo IV combinado com o subitem 1.5.2 do Capítulo III do Manual de Procedimentos Operacionais para aplicação da Resolução CONFEA nº 1.025/2009, aprovado pela Decisão Normativa CONFEA nº 085/2011”. (Acórdão 128/2012 – 2ª Câmara)

9.4. dar ciência ao Município de Itagibá/BA, de modo a evitar a repetição das irregularidades em futuros certames patrocinados com recursos federais, de que: (...) 9.4.2. a exigência de comprovação de aptidão técnica devidamente registrada junto ao Crea, dando conta de que a empresa interessada já desenvolveu serviços idênticos/semelhantes ao previsto no objeto do edital, contraria a Resolução 1.025/2009 do Confea e o Acórdão 128/2012 – TCU – 2ª Câmara; (Acórdão 655/2016 do Plenário)

1.7. Dar ciência à Fiocruz acerca das seguintes falhas constatadas no âmbito do Pregão Eletrônico 28/2016: 1.7.1. exigência de registro

serviço licitados. Já a qualificação técnica profissional é requisito referente às pessoas físicas que prestam serviços à empresa licitante (ou contratada pela Administração Pública).” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos administrativos. 17 ed., São Paulo: RT, 2016, p. 693/694.

e/ou averbação de atestado da capacidade técnica-operacional, em nome da empresa licitante, no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – Crea, o que não está previsto no art. 30, § 3º, da Lei 8.666/1993, que ampara a exigência do referido atestado, contida no item 8.7.2 do instrumento convocatório, e contraria a Resolução Confea 1.025/2009 e os Acórdãos 128/2012-TCU-2ª Câmara e 655/2016-TCU-Plenário; (Acórdão 205/2017 - TCU – Plenário)

Reforce-se, que este entendimento é corroborado pela orientação constante do item 1.3, Capítulo IV, do Manual de Procedimentos Operacionais para aplicação da Resolução CONFEA nº 1.025/2009, que estabelece que o Crea não emitirá Certidão de Acervo Técnico (CAT) em nome da pessoa jurídica para prova de capacidade técnico-operacional por falta de dispositivo legal. *Verbis*:

1.3. Recomendação

Esclarecer às comissões de licitação, aos profissionais e às empresas que:

(...)

- O Crea não emitirá CAT em nome da pessoa jurídica contratada para prova de capacidade técnico-operacional por falta de dispositivo legal que o autorize a fazê-lo.

Diante disso, é possível concluir que a exigência do art. 30, §1º, da Lei nº 8.666/93, de que a comprovação da aptidão técnica “será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes”, se aplica apenas aos atestados de capacidade técnica profissional.

Ressalte-se, por fim, que o registro dos atestados nas entidades profissionais competentes não pode ser exigido, de modo indistinto, sequer para os atestados de capacidade técnica profissional, uma vez que grande parte das atividades não estão submetidas ao controle por parte das respectivas entidades profissionais.

A questão é bem elucidada por Marçal Justen Filho:

Anote-se que a alusão ao profissional ser “detentor de atestado de responsabilidade técnica” deve ser interpretada em termos. Essa construção literal se refere, claramente, a profissionais do setor de engenharia civil e arquitetura. Deve-se reputar cabível, quanto a serviços de outra natureza, a exigência de comprovação de responsabilidade técnica na modalidade cabível com a profissão enfocada.

(...)

[Há uma] inviabilidade de se aplicar textual e fielmente as regras do §1º nas hipóteses de licitações para obras e serviços que não sejam de engenharia. Em decorrência, deve-se reputar inaplicável a exigência de “registro” de atestados referidos a atividades relativamente às quais não haja um controle por parte das entidades profissionais competentes.

(...) Não há cabimento em exigir que o médico apresente declaração registrada no CRM ou que o advogado traga declaração registrada na OAB.⁵

Em suma, a exigência de registro dos atestados de capacidade técnica profissional somente pode ser compreendida em face de obras e serviços de engenharia, pois apenas nestas atividades há a obrigação legal de que o “profissional detentor da responsabilidade técnica” comunique cada atuação à entidade profissional competente, notadamente ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – CREA e ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU.

Portanto, a exigência de registro dos atestados de capacidade técnico profissional em entidades profissionais competentes deve ser interpretada como limitada ao exercício de atividade de engenharia (na acepção ampla do termo) ou quando o registro decorrer de previsão legal.

Esta é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Constitui restrição indevida ao caráter competitivo da licitação a exigência, para fins de habilitação da licitante, de averbação de atestado de capacidade técnica em entidade de fiscalização profissional, sem que a lei estabeleça mecanismo pelo qual a referida entidade possa manter registro sobre cada trabalho desempenhado por seus afiliados, de modo a verificar a fidedignidade da declaração prestada por terceiro. (TCU, Acórdão 1.574/2015, Plenário, Rel. Marcos Bemquerer Costa)

No caso em exame não está demonstrada a legalidade e a real utilidade de se exigir a autenticação de atestado de capacidade técnica por conselho profissional. Não elide a irregularidade o fato de este tópico do edital não ter sido contestado pelos licitantes (...) pois ele pode ter restringido a participação de potenciais interessados, assim como afastou invalidamente do certame a empresa. (TCU, Acórdão 3.453/2015, 1ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer)

Em complementação, esclareça-se, conforme a percuente análise do *parquet*, que o atestado a ser registrado, embora atinente a obra executada

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos administrativos*. 17 ed., São Paulo: RT, 2016, p.722/723.

por pessoa jurídica, constará apenas do acervo técnico do profissional por ela responsável.

Por isso, o acervo técnico da pessoa jurídica é variável, composto pelo acervo técnico dos profissionais a ela vinculados, consoante se extrai do art. 48 da Resolução nº 1.025/2009, do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA):

Art. 48. A capacidade técnico-profissional de uma pessoa jurídica é representada pelo conjunto dos acervos técnicos dos profissionais integrantes de seu quadro técnico.

Parágrafo único. A capacidade técnico-profissional de uma pessoa jurídica varia em função da alteração dos acervos técnicos dos profissionais integrantes de seu quadro técnico.

Art. 49. A Certidão de Acervo Técnico – CAT é o instrumento que certifica, para os efeitos legais, que consta dos assentamentos do Crea a anotação da responsabilidade técnica pelas atividades consignadas no acervo técnico do profissional.

Assim, com base nas orientações dispostas no item 1.3, Capítulo IV, do Manual de Procedimentos Operacionais para aplicação da Resolução CONFEA nº 1.025/2009, o atestado registrado no Crea somente fará prova da capacidade técnico-profissional nas seguintes condições:

1.3. Recomendação

Esclarecer às comissões de licitação, aos profissionais e às empresas que:

- o atestado registrado no Crea constituirá prova da capacidade técnico-profissional para qualquer pessoa jurídica desde que o profissional citado na CAT:

(i) o esteja a ela vinculado como integrante de seu quadro técnico, conforme Certidão de Registro e Quitação da pessoa jurídica; ou
(ii) o venha ser a ela vinculado como integrante de seu quadro técnico, conforme declaração entregue no momento da habilitação ou da entrega das propostas.

- o atestado registrado no Crea não fará prova de capacidade técnico-profissional da pessoa jurídica contratada citada no documento nos casos em que o profissional não mais estiver à ela vinculado;

- o atestado não poderá ser registrado no Crea no caso em que os dados técnicos não tenham sido declarados por profissional habilitado;

Em apertada síntese, a melhor inteligência é de que o art. 30, *caput*, II, e §1º, I, da Lei nº 8.666/93 faculta a dispensa de demonstração de capacidade técnico-operacional como requisito de habilitação de licitantes em certames cujos objetos sejam de menor dimensão e complexidade.

ACÓRDÃOS: Licitação de obras e serviços de engenharia
Admissível a dispensa da qualificação técnico-operacional em objetos de menor complexidade
Imprescindível o registro dos atestados de qualificação técnico-profissional em obras de engenharia

Por outro lado, os atestados de *capacidade técnico operacional*, que dizem respeito à experiência da pessoa jurídica, não demandam registro nas entidades profissionais competentes, sendo que o registro deverá ser exigido apenas em relação aos atestados de *capacidade técnico profissional*, visto que relativos à experiência anterior dos profissionais detentores da responsabilidade técnica, vedada a exigência de CAT de pessoa jurídica.

Importante assinalar que, com essa orientação, não se pretende, em nenhum momento, desestimular ou arrefecer a obrigação de exigência de registro dos atestados no respectivo órgão profissional, mas, apenas, quando pertinente essa exigência, apontar que ela deve ser feita em relação à capacidade técnico-profissional de que trata o §1º, inciso I do art. 30 da Lei de Licitações e, não, em relação ao inciso II do mesmo artigo, que trata da capacidade técnico-operacional da empresa a ser contratada.

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

2.1 QUESTÕES 1 E 2:

É possível a dispensa de demonstração de capacidade técnico-operacional como requisito de habilitação de licitantes em certames cujos objetos sejam de menor complexidade, cabendo ao gestor público motivar de maneira explícita na fase interna do processo licitatório, com base em razões de ordem técnica, as exigências que serão apostas no edital de licitação para o fim de qualificação técnica dos licitantes, demonstrando sua pertinência e proporcionalidade com o objeto licitado.

2.2 QUESTÃO 3:

Não é necessário o registro dos atestados relativos à qualificação técnico-operacional nas entidades profissionais competentes por falta de previsão legal ou regulamentar, aplicando-se o disposto no art. 30, §3º da Lei nº 8.666/93.

Por outro lado, é necessário o registro dos atestados de capacidade técnico-profissional para licitações que preveem a atividade de engenharia (na acepção ampla do termo) nas entidades profissionais competentes, notadamente no CREA e no CAU, ou quando o registro for previsto em lei, vedada a exigência de atestado de pessoa jurídica.

Determino, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

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

I. Conhecer da presente consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, responder nos seguintes termos:

QUESTÕES 1 E 2:

É possível a dispensa de demonstração de capacidade técnico-operacional como requisito de habilitação de licitantes em certames cujos objetos sejam de menor complexidade, cabendo ao gestor público motivar de maneira explícita na fase interna do processo licitatório, com base em razões de ordem técnica, as exigências que serão apostas no edital de licitação para o fim de qualificação técnica dos licitantes, demonstrando sua pertinência e proporcionalidade com o objeto licitado.

QUESTÃO 3:

3.1. Não é necessário o registro dos atestados relativos à qualificação técnico-operacional nas entidades profissionais competentes por falta de previsão legal ou regulamentar, aplicando-se o disposto no art. 30, §3º da Lei nº 8.666/93.

ACÓRDÃOS: Licitação de obras e serviços de engenharia
Admissível a dispensa da qualificação técnico-operacional em objetos de menor complexidade
Imprescindível o registro dos atestados de qualificação técnico-profissional em obras de engenharia

3.2. Por outro lado, é necessário o registro dos atestados de capacidade técnico-profissional para licitações que preveem a atividade de engenharia (na acepção ampla do termo) nas entidades profissionais competentes, notadamente no CREA e no CAU, ou quando o registro for previsto em lei, vedada a exigência de atestado de pessoa jurídica.

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

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

Sala das Sessões, 3 de abril de 2019 – Sessão nº 10.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

MANDATO ELETIVO

SERVIDOR PÚBLICO - OPÇÃO PELOS VENCIMENTOS PROVENIENTES DA ACUMULAÇÃO DE DOIS CARGOS EFETIVOS POSSIBILIDADE - IMPRESCINDÍVEL A MANUTENÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIO AO RPPS

PROCESSO Nº : 986245/16
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE ANDIRÁ
INTERESSADO : IONE ELISABETH ALVES ABIB, JOSE RONALDO XAVIER
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 529/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Cargo eletivo. Opção remuneratória. Recolhimento previdenciário.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Andirá, representado pelo seu Prefeito, o Sr. José Ronaldo Xavier.

O Consulente pretende a resposta dos seguintes quesitos (peça nº03):

1 - Questão constante do Ofício nº 227/2016: Servidor Público do quadro efetivo, concursado, ocupante de dois cargos privativos da área da saúde, um de 20 horas e outro de 40 horas semanais, sendo um deles no Município e outro no Estado ou na União, se eleito para mandato eletivo de Chefe do Executivo, poderá optar por perceber os vencimentos dos dois cargos efetivos ao invés dos subsídios decorrentes do cargo político de Prefeito?

2 - Caso o servidor eleito Chefe do Poder Executivo tenha o direito de receber as remunerações dos dois cargos efetivos dos quais ele foi afastado por imposição constitucional, mas o município não pagou qualquer remuneração relativa ao cargo efetivo municipal, este servidor tem direito a receber estes valores? Existe alguma limitação temporal ou ele pode requerer o pagamento de todas as remunerações?

3 - Havendo necessidade de o Município efetuar o pagamento das remunerações atrasadas ao Prefeito, o pedido e deferimento podem ser realizados administrativamente ou necessita de decisão da

Justiça? Caso possa ser realizado administrativamente, o procedimento deve passar pelo crivo do Departamento Jurídico e Controladoria Interna ou somente pelo crivo do Jurídico?

4 - Sendo devido o pagamento de remuneração atrasada ao servidor/Chefe do Poder Executivo, deve incidir juros de 1% e correção monetária mês a mês de atraso ou somente correção monetária?

5 - Em qualquer hipótese (ter ou não o direito de receber pelos dois cargos efetivos) como fica o recolhimento patronal e funcional junto ao RPPS relativo ao cargo efetivo Municipal do qual foi afastado por imposição da CF/88?

6 - Aquele que é detentor de mandato eletivo de Chefe do Poder Executivo, quando toma posse do respectivo cargo, em sendo servidor do quadro efetivo do Ente para o qual foi eleito Prefeito ou Governador optando pelo subsídio do mandato, a Administração Pública deverá recolher contribuição previdenciária para o Regime Geral ou, existindo regime próprio de previdência, para o respectivo fundo próprio previdenciário?

7 – Em sendo necessário o recolhimento junto ao Regime Próprio de Previdência, e tendo a Administração recolhido junto ao Regime Geral de Previdência, qual o procedimento legal para regularização da contribuição?

A assessoria jurídica da Entidade emitiu os Pareceres Jurídicos nº 138/2016 (peça nº 04) e nº 282/17 (peça nº 30), concluindo que:

a) (...) é possível ao servidor detentor de dois cargos na área da saúde, com profissões regulamentadas, eleito Prefeito (não cabe a Governador ou Presidente), a opção pelos vencimentos dos cargos/empregos de origem, desde que os dois sejam de um mesmo Ente Federado e exista compatibilidade de horários. Na hipótese de dois cargos/empregos efetivos em Entes diversos, deverá haver a opção por uma das remunerações ou pelo subsídio do Cargo de Prefeito (...);

b) "(...) detentor de mandato eletivo, se servidor público, recolhe contribuições previdenciárias a que estiver vinculado o cargo de origem, (...);

c) "não é possível o recebimento de vencimentos 'atrasados' daquele que, por atitude própria e deliberada e, tendo o poder para realizar de forma diferente, renuncie ao subsídio do cargo eletivo; sua pretensão, legal ou não, prescreve em 05 anos";

d) "as pretensões, a qualquer órgão público, são direito fundamental, podendo se dar na via administrativa ou judicial; o Chefe Máximo de Poder não fica adstrito ao crivo de Departamentos Jurídicos ou Controladorias";

e) "as indenizações devidas pela Fazenda Pública são baseadas em índices oficiais de remuneração básica e juros aplicados à caderneta de poupança";

f) "o recolhimento patronal, primeiramente, somente ocorre por obrigação da entidade quando esta paga subsídios ou vencimentos; se houver o pagamento, deve-se seguir o que determina o art. 12, I, "J", da Lei Federal 8.212/1991";

g) "caso o recolhimento tenha sido realizado de forma equivocada, deve-se exigir da entidade que percebeu tais prestações a restituição, já que não lhe é de direito, transferindo-se para o fundo pertinente.

Admitida a consulta (peças nº 12), a Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca informa a existência de julgados que tangenciam o tema consultado, quais sejam Acórdãos nº 4332/16, 572/16, 394/16, 4162/15 e 3472/14, todos do Tribunal Pleno.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 347/18 (peça nº 32), manifesta-se nos seguintes termos:

- a) O servidor efetivo, detentor de dois cargos privativos na área da saúde poderá, ao ser eleito Prefeito, acumular a remuneração de ambos os cargos, ainda que de entes federativos diversos;
- b) A decisão de pagar ou não a remuneração ao Prefeito, cabe a este, e não o tendo ordenando, presume-se a renúncia a estes valores, não podendo, pelos princípios da boa-fé e da confiança legítima, receber os valores posteriormente;
- c) Deve permanecer a contribuição previdenciária ao regime próprio, pelo servidor público afastado para o exercício do cargo de Prefeito;
- d) Constatado o indevido recolhimento de valores para o Regime Geral, deve a Municipalidade buscar administrativamente ou judicialmente o ressarcimento do respectivo montante ou sua transferência para o Fundo Próprio da Previdência.

Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº 770/18 (peça nº 33), manifesta-se no mesmo sentido da Unidade Técnica, com exceção do seguinte:

- a) Quanto aos quesitos dois, três e quatro, a dúvida não foi formulada em tese, nem de forma objetiva;
- b) Mais elementos são necessários para o conhecimento e resposta do quesito dois, o que importaria em análise de caso concreto.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

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

Salienta-se, diversamente do opinado pelo d. representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, depreende-se a partir de sua simples leitura, que todos os quesitos formulados pelo Consulente assim o foram de forma objetiva e em tese, pelo que são passíveis de conhecimento.

Como sabido, diante da incompatibilidade do exercício do cargo eletivo de Prefeito com quaisquer outras atividades, ante o seu regime de dedicação exclusiva, nos termos do art. 38, II, da Constituição Federal, em possuindo cargo efetivo, é lhe facultado a escolha de sua remuneração:

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

(...)

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

(...)

Em paralelo, o art. 37, XVI, da Constituição Federal, prevê a possibilidade de acúmulo remunerado de cargos públicos que possuam compatibilidade de horários, dentre outras hipóteses, quando da concomitância de cargos de profissionais de saúde:

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

(...)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

(...)

Dentro deste contexto, interpretando sistematicamente o texto constitucional, é perfeitamente possível que o ocupante de cargo eletivo opte pela remuneração derivada do acúmulo dos cargos públicos, em detrimento do subsídio do cargo de Prefeito.

Já em relação ao recebimento de valores remuneratórios pretéritos pelo Chefe do Poder Executivo, como bem ponderado pela Unidade Técnica, em um exame com base na boa-fé objetiva, não segue a mesma sorte.

Isso porque, uma vez que não tenha recebido a remuneração dos dois cargos efetivos, diante do afastamento por imposição constitucional, considera-se que optou pelo subsídio do cargo eletivo, não cabendo, portanto, a cobrança de valores pretéritos, não pagos por força única da escolha do agente político (expressa ou tácita). Raciocínio diverso, induz em violação ao princípio da boa-fé objetiva e da segurança jurídica, uma vez que não se admite comportamento contraditório. Logo, prejudicada a reposta dos quesitos nº 03 e 04.

Já quanto às contribuições previdenciárias, considerando o disposto no art. 38, V, da Constituição Federal, bem como o teor do art. 12, I, "J", da Lei nº 8.212/91, e art. 13, III, da Orientação Normativa SPS/MPS nº 02/09, afastado o servidor para o exercício de mandato de Chefe do Poder Executivo Municipal, o recolhimento em favor do regime próprio (quando existente) é imperativo, sendo irrelevante a escolha pela remuneração do cargo de origem ou do eletivo:

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

(...)

V - para efeito de benefício previdenciário, no caso de afastamento, os valores serão determinados como se no exercício estivesse."

"Art. 12. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

I - como empregado:

(...)

j) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social;

(...)"

"Art. 13. O servidor público titular de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mantém o vínculo ao regime previdenciário adotado pelo ente do qual é servidor nas seguintes situações:

(...)

III - durante o afastamento do cargo efetivo para o exercício de mandato eletivo em quaisquer dos entes federativos; e

(...)

Sobre o tema, traçando o histórico legislativo, é de se destacar a explanação presente no site da Previdência:

Contribuição Previdenciária Dos Agentes Políticos

Publicado: 14/09/2016 14:59

Última modificação: 14/09/2016 14:59

Por João de Carvalho Leite

Visando facilitar o entendimento a respeito da contribuição previdenciária dos agentes políticos diante da polêmica gerada quando de sua instituição pela Lei 9506/97, bem como, da consideração de sua inconstitucionalidade conforme decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº 351.717/PR e da suspensão de sua execução pela Resolução 26, de 21/06/2005, do Senado Federal, e ainda, da instituição, novamente, da mesma contribuição pela Lei 10.887, de 18/06/2004, temos o que segue:

Instituição da Contribuição pela Lei 9.506/97

Acrescentou, na época, a letra “h” no inciso I do artigo 12 da Lei 8212/91:

‘h) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social;’

O § 1º do artigo 13 da **Lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997** deu, na época, nova redação ao artigo 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que trata do custeio da Previdência Social, dispondo como segurado obrigatório da Previdência Social o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social.

Quando da edição da Lei Ordinária 9.506/97, a Constituição Federal, em seu artigo 195, Inciso II, dispunha que:

‘Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I –

(...)

II – dos trabalhadores;’

Declaração de Inconstitucionalidade

Declaração de Inconstitucionalidade da alínea “h” do inc. I do art. 12 da Lei 8.212/91, introduzida pela Lei 9.506/97, § 1º do art. 13.

Tendo em vista que o artigo 195 da CF não contemplou os agentes políticos por eles não serem considerados “trabalhadores”, e como não se tratava de instituição de contribuição sobre “a folha de salários, o faturamento e os lucros”, o disposto no artigo 13, § 1º da Lei nº 9.506/97 foi declarado inconstitucional, em 08.10.03, DJ de 21.11.2003, conforme Decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº 351.717/PR (Esta decisão beneficiou, na época, somente o impetrante da ação)

Suspensão da Execução

Suspensa a execução da alínea “h” do Inciso I do artigo 12 da Lei 8212/91, **em 22/06/2005.**

Com base na decisão do STF/PR, foi suspensa pelo Senado Federal a execução da alínea “h” do Inciso I do Artigo 12 da Lei Federal nº 8212/91, conforme **Resolução nº 26**. Isso porque a criação de nova figura de segurado obrigatório da Previdência Social somente poderia ter ocorrido por meio de lei complementar.

Alteração na Constituição Federal

Com o advento da Emenda Constitucional nº 20/98, o Inciso II do artigo 195 da Constituição Federal de 1988 passou a ter a seguinte redação:

‘Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito

Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – ...

II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, ...;

A Emenda Constitucional nº 20/98, incluiu, ainda, o § 13 no artigo 40 da CF:

‘§ 13. Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.’

Com isso, os servidores ocupantes exclusivamente de cargos temporários – incluídos os agentes políticos estaduais e municipais – passaram a se sujeitar ao RGPS.

Instituída novamente a Contribuição, agora pela Lei 10.887/2004

Acrescentou a letra “j” no inciso I do artigo 12 da Lei 8212/91:

‘j) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social;’

Com as alterações constitucionais trazidas pela EC 20/98, ficou afastada a reserva da lei complementar, possibilitando que nova lei ordinária, no caso, a **Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004**, viesse a acrescentar a letra “j” ao inciso I do artigo 12 da Lei 8212/91, tornando os agentes políticos obrigados ao pagamento da contribuição previdenciária sobre seus subsídios. Esta Lei foi editada entre a declaração da inconstitucionalidade proferida pelo STF no RE nº 351.717/PR, em 08/10/2003, e o Ato do Senado Federal, de 22/06/2005, que suspendeu a execução da alínea “h” do Inciso I do Artigo 12 da Lei Federal nº 8212/91, pela Resolução nº 26.

Situação a partir de 19/09/2004 – Constitucionalidade da contribuição

Desta forma, a partir de 21 de junho de 2004 – data da publicação da Lei nº 10.887, **com eficácia a partir de 19 de setembro de 2004**,

é indiscutível a obrigatoriedade de contribuição previdenciária dos agentes políticos sobre seus subsídios para o INSS, desde que não vinculados a regime próprio de previdência social. No entanto, é de salientar que, se a vinculação a regime próprio de previdência for concomitante com outras atividades remuneradas, situação bem comum no caso de vereadores, o agente político será segurado obrigatório em relação a cada atividade desenvolvida, mesmo se a vinculação se der a regimes previdenciários diferentes, podendo ser, como exemplo, contribuinte de regime próprio de previdência social na qualidade de servidor público titular de cargo efetivo e contribuinte do regime geral de previdência social, na qualidade de vereador.

Vejam a Portaria nº 133, de 02/05/2006, do Ministério da Previdência Social, que disciplina os procedimentos a serem adotados em função da Resolução nº 26 do Senado Federal, que suspendeu até 18/09/2004 a execução da alínea “h” do inciso I do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, acrescentada pelo § 1º do art. 13 da Lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997, em virtude de declaração de inconstitucionalidade do Supremo Tribunal Federal.

Vejam também a Portaria Conjunta RFB / INSS nº 2.517, de 22 de dezembro de 2008, que dispõe sobre o requerimento de restituição de valores pagos indevidamente a título de contribuição social pelos detentores de mandato eletivo, de que trata o art. 4º da Portaria MPS nº 133, de 2 de maio de 2006, e dá outras providências.”⁶ (destaques no original)

6 Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/perguntas-frequentes/contribuicao-previdenciaria-dos-agentes-politicos/> Acessado em: 29/10/2018.

Por derradeiro, observado que os valores previdenciários foram recolhidos equivocadamente ao Regime Geral de Previdência, deve a Administração buscar administrativa ou judicialmente o ressarcimento da respectiva quantia, ou sua transferência para o Fundo Próprio de Previdência.

2.1 CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pelo PARCIAL CONHECIMENTO da presente Consulta, JULGANDO-SE PREJUDICADO o exame dos quesitos nº 3 e 4, e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos 1, 2, 5, 6 e 7, no sentido de que:

- a) Em interpretação sistêmica da Constituição Federal, especialmente com base nos seus arts. 37, XVI, e 38, II, é possível que o ocupante de cargo eletivo opte pela remuneração derivada do acúmulo dos cargos públicos, em detrimento do subsídio do cargo de Prefeito;
- b) Tendo em vista os princípios da boa-fé objetiva e da segurança jurídica, bem como ante a impossibilidade de comportamento contraditório, é impossível a cobrança e pagamento de remuneração não percebida quando do desempenho do cargo eletivo, diante do afastamento por imposição constitucional e opção pelo subsídio do agente político;
- c) Considerando o disposto nos arts. 38, V, da Constituição Federal, 12, I, “J”, da Lei nº 8.212/91, e 13, III, da Orientação Normativa SPS/MPS nº 02/09, afastado o servidor para o exercício de mandato de Chefe do Poder Executivo Municipal, na existência de regime próprio, o recolhimento em favor deste é imperativo, independentemente da escolha pela remuneração do cargo de origem ou pela do eletivo;
- d) Recolhidos inadequadamente os valores previdenciários para o Regime Geral da Previdência, deve a Administração buscar administrativamente ou judicialmente o ressarcimento da referida quantia ou sua transferência para o Fundo Próprio da Previdência.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, acordam os membros do TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

Conhecer parcialmente a Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, julgar prejudicado o exame dos quesitos nº 3 e 4, e, no mérito, responder os questionamentos 1, 2, 5, 6 e 7, no sentido de que:

- i) em interpretação sistêmica da Constituição Federal, especialmente com base nos seus arts. 37, XVI, e 38, II, é possível que o ocupante de cargo eletivo opte pela remuneração derivada do acúmulo dos cargos públicos, em detrimento do subsídio do cargo de Prefeito;
- ii) tendo em vista os princípios da boa-fé objetiva e da segurança jurídica, bem como ante a impossibilidade de comportamento contraditório, é impossível a cobrança e pagamento de remuneração não percebida quando do desempenho do cargo eletivo, diante do afastamento por imposição constitucional e opção pelo subsídio do agente político;
- iii) considerando o disposto nos arts. 38, V, da Constituição Federal, 12, I, "J", da Lei nº 8.212/91, e 13, III, da Orientação Normativa SPS/MPS nº 02/09, afastado o servidor para o exercício de mandato de Chefe do Poder Executivo Municipal, na existência de regime próprio, o recolhimento em favor deste é imperativo, independentemente da escolha pela remuneração do cargo de origem ou pela do eletivo;
- iv) recolhidos inadequadamente os valores previdenciários para o Regime Geral da Previdência, deve a Administração buscar administrativamente ou judicialmente o ressarcimento da referida quantia ou sua transferência para o Fundo Próprio da Previdência.

ACÓRDÃOS: Mandato eletivo

Servidor público – Opção pelos vencimentos provenientes da acumulação de dois cargos efetivos – Possibilidade – Imprescindível a manutenção da contribuição previdenciária ao RPPS

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

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 13 de março de 2019 – Sessão nº 7.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

NOMEAÇÃO DECORRENTE DE CONCURSO PÚBLICO PERÍODO ELEITORAL - POSSIBILIDADE

PROCESSO Nº : 658903/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE QUITANDINHA
INTERESSADO : CARLOS EDMILSON DE MOURA
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1375/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Conhecimento e resposta. Provimento de cargos públicos em período eleitoral. Possibilidade desde que ocorra em circunscrição eleitoral diversa.

1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Quitandinha, senhor Carlos Edmilson de Moura, sobre provimento de cargos públicos em período eleitoral.

Destacou a sua legitimidade para propor a presente Consulta, bem como o preenchimento dos requisitos para o seu processamento.

Indagou o consulente:

É possível realizar a nomeação de candidato aprovado em concurso público destinado ao provimento de cargos Municipais, quando o certame é homologado em menos de 3 (três) meses que antecedem a eleição Estadual e Federal?

O Parecer Jurídico local juntado na peça 04, destacou dois julgados desta Corte e, com base neles concluiu pela possibilidade de nomeação e posse dos servidores aprovados no Concurso Público Municipal e com a homologação do certame dentro do período eleitoral, desde que a circunscrição eleitoral seja Estadual e Federal, situação em que não se aplica aos municípios o regramento do artigo 73, V, "d" da Lei Federal n. 9.504/97.

O feito foi distribuído a este Relator em 19 de setembro de 2018 (peça 05).

A consulta foi recebida e os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 113/18 – peça 07) que relacionou 02 (dois) julgados desta Corte que tratam de assuntos correlatos ao indagado.

O feito tramitou segundo as novas normativas da Casa e recebeu manifestação da unidade técnica (Parecer 54/19 – CGM – peça 10) que respondeu o questionamento no mesmo sentido do Acórdão 1561/06 – Tribunal Pleno, assegurando que não há óbice para admissão de concursados municipais em período inferior a três meses da posse de eleitos para cargos estaduais e federais, diante da ausência de interferência política e econômica no pleito eleitoral.

O Ministério Público de Contas (Parecer 78/19 – PGC – peça 11) após analisar a legislação eleitoral e destacar excerto de entendimento publicado pelo Tribunal Superior Eleitoral, manifestou-se pela possibilidade de o Município realizar nomeações decorrentes de concursos públicos não homologados durante o período eleitoral que antecede pleitos de âmbito Federal e Estadual, tendo em vista que quando as eleições abrangem apenas cargos de outras esferas de governo (circunscrição diversa), aos municípios não se aplica a restrição existente no inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504/1997.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO¹

2.1 ADMISSIBILIDADE

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

2.2 MÉRITO

Quanto ao mérito, a instrução processual segue as diretrizes emanadas por esta Corte de Contas, bem como pelo Tribunal Superior Eleitoral.

¹ Responsável Técnico: Samara Xavier de Alencar Lima (TC 52.157-4).

Ademais, o próprio texto da Lei 9504/97 traz em destaque que a vedação se restringe à circunscrição do pleito, vejamos:

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

...

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, **na circunscrição do pleito**, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

...

c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

Ou seja, como o questionamento estabeleceu como parâmetro os pleitos estadual e federal, não há qualquer óbice à nomeação de candidato aprovado em concurso para provimento de cargos municipais, ainda que homologado em menos de 3 (três) meses que antecedem o pleito, uma vez que se trata de circunscrição diversa das que serão realizadas as eleições.

Como bem lembrou o *Parquet* de Contas a normativa em questão objetiva impedir a utilização de cargos públicos para obtenção de vantagem ilegal no pleito eleitoral.

Dessa forma, tendo em vista o texto legal, o posicionamento firme e consolidado da questão no âmbito desta Casa de Contas², embora tenha sido concedido em consulta sem força normativa e, o posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral destacado pelo Ministério Público de Contas, sem maiores delongas, acompanho tais entendimentos e adoto como resposta à consulta os termos expostos pelo *Parquet*: possibilidade de o Município realizar nomeações decorrentes de concursos públicos não homologados durante o período eleitoral que antecede pleitos de âmbito Federal e Estadual, tendo em vista que quando as eleições abrangem apenas cargos de outras esferas de governo (circunscrição diversa), aos municípios não se aplica a restrição existente no inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504/1997.

2 Autos 337658/06 – Acórdão 1561/06 – Tribunal Pleno. Relator Auditor Thiago Barbosa Cordeiro.

Dessa forma, entende-se respondida a consulta formulada.

2.3 VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

Conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Quitandinha, senhor Carlos Edmilson de Moura, sobre provimento de cargos públicos em período eleitoral, ante o preenchimento dos pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Pela possibilidade de o Município realizar nomeações decorrentes de concursos públicos não homologados durante o período eleitoral que antecede pleitos de âmbito Federal e Estadual, tendo em vista que quando as eleições abrangem apenas cargos de outras esferas de governo (circunscrição diversa), aos municípios não se aplica a restrição existente no inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504/1997.

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

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

3 DA DECISÃO

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

- I. conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Quitandinha, senhor Carlos Edmilson de Moura, sobre provimento

de cargos públicos em período eleitoral, ante o preenchimento dos pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Pela possibilidade de o Município realizar nomeações decorrentes de concursos públicos não homologados durante o período eleitoral que antecede pleitos de âmbito Federal e Estadual, tendo em vista que quando as eleições abrangem apenas cargos de outras esferas de governo (circunscrição diversa), aos municípios não se aplica a restrição existente no inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504/1997.

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

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

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

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 22 de maio de 2019 – Sessão nº 16.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL

CESSÃO DE ESTAGIÁRIOS PELOS MUNICÍPIOS - INVIABILIDADE

LEI Nº 11.788, ART. 9º, VI

PROCESSO Nº : 649498/17
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 3540/18 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta formulada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Recebimento de estagiários cedidos pelos Municípios. **VOTO** pelo Conhecimento da Consulta com a resposta pela Impossibilidade de Celebração de Convênio devido a Falta de Previsão na Lei nº 11.788/08.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta, formulada pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, na pessoa do seu Presidente, Desembargador Renato Braga Bettega, na qual se indaga se o Poder Judiciário Estadual pode receber estagiários cedidos pelos Municípios, mediante convênio.

Relevante assinalar que a Assessoria Jurídica do Tribunal entendeu que cessão seria possível, caso cumpridos três requisitos:

- a) A previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual do Município quanto ao custeio de despesa destinado a outros órgãos públicos, com a respectiva autorização expressa para cessão;
- b) A celebração de convênio entre o Município e o Poder judiciário, com a observância da Lei Estadual nº 15.608/07, cujo objeto consiste na cessão de estagiários, e

- c) A previsão no convênio e no termo de compromisso de estágio, no sentido de que a supervisão desse será compartilhada.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca atestou a inexistência de precedentes sobre o tema neste Tribunal (peça 4).

No âmbito desta Corte de Contas o feito seguiu seu regular trâmite, sendo instruído pela extinta Coordenadoria de Fiscalização Estadual (Instrução nº 2219/17-COFIE, peça 9), pela extinta Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos (Parecer nº 120/17-COFIT, peça 10), pela Coordenadoria de Gestão Estadual (Parecer nº 198/18-CGE, peça 11). As Unidades Técnicas entenderam ser vedada a cessão de estagiários pelos municípios, nos termos propostos, pela ausência de previsão legal e pela responsabilidade para acompanhamento e avaliação do estágio.

O Ministério Público de Contas (MPC), consoante o Parecer nº 783/18-PGC (peça 12), acompanhou em sua integralidade o entendimento das Unidades Técnicas.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Observo que a presente consulta atende aos requisitos previstos no art. 38, da Lei Complementar nº 113/2005, razão pela qual deve ser conhecida.

Quanto ao mérito, pontuo que a questão deve ser respondida negativamente.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece os requisitos para o custeio de despesas de outros entes da Federação pelos municípios:

Art. 62. Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver:
I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual; II - convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação.

Embora tal auxílio financeiro seja permitido, deve ser evitado, já que os municípios possuem uma capacidade orçamentária inferior aos demais entes da Federação, sendo a contribuição excessivamente onerosa àqueles, podendo haver limitação de outros serviços.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em resposta à Consulta TCE/MG nº 703162, ponderou:

A bem da verdade, a teor do art. 18 da Constituição Federal, o município é autônomo, podendo assumir toda e qualquer obrigação para satisfazer o interesse de sua população, mas não se deve perder de vista que referida autonomia não é um fim em si mesma, mas meio legal de dotar a entidade política de instrumentos capazes de promover os peculiares anseios da comunidade municipal. Nesse sentido, convém não olvidar que o município deve evitar o perigoso e indesejável comprometimento de seu orçamento para arcar com despesas próprias de defensoria estadual, prejudicando, assim, a consecução de serviços que lhes são afetos. O problema é de autonomia municipal, não é? E de onde vão tirar dinheiro? Da saúde, que tem compromisso de aplicação? Da educação, que tem o FUNDEF? Enfim, vão tirar dinheiro dessas atividades-fins para jogarem num outro trabalho, num outro serviço que não é obrigação do município?

Superado este ponto, a Lei nº 11.788/2008, que regulamenta as atividades de estágio, estabelece:

Art. 3º O estágio, tanto na hipótese do § 1º do art. 2º desta Lei quanto na prevista no § 2º do mesmo dispositivo, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, observados os seguintes requisitos:

I – matrícula e frequência regular do educando em curso de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e nos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos e atestados pela instituição de ensino;

II – celebração de termo de compromisso entre o educando, a parte concedente do estágio e a instituição de ensino;

III – compatibilidade entre as atividades desenvolvidas no estágio e aquelas previstas no termo de compromisso.

§ 1º O estágio, como ato educativo escolar supervisionado, deverá ter acompanhamento efetivo pelo professor orientador da instituição de ensino e por supervisor da parte concedente, comprovado por vistos nos relatórios referidos no inciso IV do caput do art. 7º desta Lei e por menção de aprovação final.

§ 2º O descumprimento de qualquer dos incisos deste artigo ou de qualquer obrigação contida no termo de compromisso caracteriza vínculo de emprego do educando com a parte concedente do estágio para todos os fins da legislação trabalhista e previdenciária.

De acordo com a legislação, como bem pontuado pela COFIT (peça 10), a relação de estágio prevê a participação de três integrantes: o educando, a parte concedente do estágio e a instituição de ensino, não havendo previsão de uma quarta parte, na qualidade de cessionário das atividades.

Além disso, são necessários o acompanhamento e a avaliação do estágio feitos pelo concedente do estágio, situação impossível de ser executada a partir da cedência. Tal obrigação consta no art. 9º, inciso VII, da Lei 11.788/08 e não há previsão de transferência a outro ente.

Por fim, a cessão vem sendo considerada irregular pelas Cortes Trabalhistas, além do que o descumprimento das normas legais do estágio pode levar a consideração de existência de relação de trabalho, podendo acarretar em encargos acima das previsões orçamentárias.

É a fundamentação.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente consulta, formulada pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, na pessoa do seu Presidente, Desembargador Renato Braga Bettega, com fulcro no art. 38, da Lei Complementar nº 113/2005, para lhe dar a seguinte resposta: Não é possível a celebração de convênio tendo por objeto a cessão de estagiários pelos municípios ao Tribunal de Justiça, por falta de previsão na Lei nº 11.788/08.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, DETERMINO a remessa destes autos à Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE) para ciência e as devidas anotações e, posteriormente, encerre-se e archive-se o feito junto à Diretoria de Protocolo (DP) desta ilustre Corte.

É o voto.

3 DA DECISÃO

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

I. CONHECER da presente consulta, formulada pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, na pessoa do seu Presidente, Desembargador Renato Braga Bettega, com fulcro no art. 38, da Lei Complementar nº 113/2005, para lhe dar a seguinte resposta: Não é possível a celebração de convênio tendo por objeto a cessão de estagiários pelos municípios ao Tribunal de Justiça, por falta de previsão na Lei nº 11.788/08;

II. Após o trânsito em julgado da presente decisão, DETERMINAR a remessa destes autos à Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE) para ciência e as devidas anotações e, posteriormente, encerre-se e archive-se o feito junto à Diretoria de Protocolo (DP) desta ilustre Corte.

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, 21 de novembro de 2018 – Sessão nº 39.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

FILIAÇÃO DO MUNICÍPIO ÀS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA REGIONAL - AUTORIZAÇÃO EM LEI ESPECÍFICA - PREVISÃO NA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - REGRAMENTO PELA RESOLUÇÃO 28/2011-TCE-PR

PROCESSO Nº : 416094/17
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : PARANÁ TURISMO
INTERESSADO : MANOEL JACÓ GARCIA GIMENES
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 1102/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Instâncias de Governança Regionais. Municípios. Participação. Possibilidade. Necessidade de previsão legal. Repasse de valores. Legislação orçamentária. Prestação de Contas. Resolução nº 28/11-TCE-PR.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada por MANOEL JACÓ GARCIA GIMENES, Diretor-Presidente da PARANÁ TURISMO, que questiona

(...) a possibilidade dos Municípios por meio de Lei, manterem co-operação técnica, administrativa e financeiras com as IGRs, fundamentando-se no caráter associativo de natureza única para este serviço de Regionalização do Turismo.

A assessoria jurídica da Entidade emitiu o Parecer nº 058/18 (peça nº 12), no sentido de que, em suma:

(...) havendo Lei específica e regulamentação dos critérios para a concessão de recursos públicos às atividades turísticas, contendo, a previsão de entrega e de análise de projetos, a finalidade, os objetivos a serem alcançados, a destinação dos recursos, a forma, prazo e responsabilidades na prestação de contas, dentre outras disposições, entende-se que não haja proibição na contribuição com entidades não governamentais, desde que (...) haja regulamentação dos objetivos e que haja analisar quanto a finalidade pública do projeto, para permitir o controle da contribuição pública e garantir a observância do princípio da impessoalidade nessa participação

Admitida a consulta (peças nº 07), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informa a inexistência de consultas ou precedentes que tratem especificamente do tema, embora indique os acórdãos nº 4588/15 e 1158/07, ambos do Tribunal Pleno, que tangenciam a matéria.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 4961/18 (peça nº 15), responde as indagações do Consulente, concluindo pela “possibilidade de que o município efetue contribuições para as Instâncias de Governança Regionais, desde que exista autorização em lei específica, bem como previsão nos instrumentos orçamentários”.

Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº 62/19 (peça nº 16), manifesta-se no mesmo sentido da Unidade Técnica.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

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

Limitam-se os questionamentos do Consulente à possibilidade de manutenção de cooperação técnica, administrativa e financeira pelos Municípios em sede de Instâncias de Governanças Regionais – IGR, voltadas a políticas de públicas de turismo.

Segundo dispõe o art. 180 da Constituição Federal, “*A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico*”.

Complementando, o art. 5º, VI, da Lei nº 11.771/08¹ prevê que a Política Nacional de Turismo objetiva, dentre outros aspectos:

(...) promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica; (...)

Seguindo, por meio da Portaria nº 185/18, o Ministério do Turismo validou o Plano Nacional de Turismo 2018-2022, prevendo em seu art. 1º que referido plano *“deverá ser executado em regime de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”*

No âmbito no Estado do Paraná, a Lei Estadual nº 15.973/08, no que é pertinente a matéria consultada, os artigos 3º, §1º, II, e 6º, IV e VI, bem como seu §º, dispõem que:

Art. 3º. A Política de Turismo do Paraná está estruturada nas áreas estratégicas de Gestão e Fomento ao Turismo Estadual; Desenvolvimento de Destinos Turísticos; e Promoção e Apoio à Comercialização. § 1º. Na área estratégica de Gestão e Fomento ao Turismo Estadual, pretende-se:

(...)

II - articular e incorporar o turismo às políticas dos vários setores interdependentes, em uma visão de integração horizontal e vinculação vertical, compatibilizando as questões federais, macrorregionais, estaduais e municipais;

(...)

Art. 6º. Compete à Secretaria de Estado do Turismo a definição de diretrizes, a proposição e a implementação da política de governo na área do turismo, em todas as suas modalidades de promoção, e a normalização, a fiscalização, a divulgação e o incentivo ao turismo, como fator de desenvolvimento econômico e social, compelindo-lhe para a realização dos seus objetivos:

(...)

IV - a articulação institucional entre suas vinculadas e os atores da atividade turística, no âmbito municipal, estadual, nacional e internacional;

(...)

VI - a celebração de contratos, convênios e outros instrumentos legais, com entidades públicas e privadas, objetivando a perfeita execução dos programas e projetos que decorram do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná;

(...)

1 Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico e dá outras providências.

§ 3º. As atividades e ações da Secretaria de Estado do Turismo deverão estar em consonância com a normatização existente nas esferas federal, estadual e municipal.

Em paralelo, depreende-se a partir do sítio da Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo, do Ministério do Turismo, que:

A Instância de Governança Regional é uma organização com participação do poder público, do setor privado e de outras entidades representativas do turismo dos municípios componentes das regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa em âmbito regional. Elas passam a ser responsáveis pela definição de prioridades, pela coordenação das decisões a serem tomadas, pelo planejamento e execução do processo de desenvolvimento do turismo na região turística. Essa instância pode, dentre outros formatos, ser um conselho, um fórum, um consórcio regional de municípios.²

Em termos legais, dispõe o art. 8º, III, da Lei nº 11.771/08, que as instâncias de governança macrorregionais, regionais e municipais consistem em órgãos que compõem o Sistema Nacional de Turismo.

Neste contexto, denota-se que o sistema normativo constitucional e infraconstitucional que trata da implementação de políticas de desenvolvimento do setor de turismo, não só autorizam, como incentivam a cooperação entre entidades públicas e privadas visando o desenvolvimento da atividade, em especial, em nome dos princípios da descentralização e regionalização³.

Considerando que as Instâncias de Governança Regional possam se dar por meio de conselho, fórum, comitê, consórcios ou associação⁴, deve-se observar as especificidades de cada figura jurídica, observando-se, em todo caso, que a formalização do vínculo deverá ser prescindida de lei, a fim de se observar o princípio da legalidade.

2 Disponível em: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=91&Itemid=273>. Acessado em 08/03/19.

3 Nos termos do art. 4º, V e VI, da Lei Estadual n.º 15.973/08.

4 Neste sentido, destaca-se o teor da cartilha Roteiros do Brasil – Programa de Regionalização do Turismo – Módulo Operacional 3 – Institucionalização da Instância de Governança Regional, disponível no sítio da Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo, do Ministério do Turismo: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros_brasil/institucionalizacao_da_instancia_de_governanca_regional.pdf> Acessado em 08/03/19.

Igualmente, existindo repasse de recursos à pessoa jurídica de direito privado, imperiosa a observância do disposto no art. 26 da Lei nº 101/00, rogando, portanto, de lei específica assim autorizando, além de previsão nos instrumentos orçamentários, sendo necessária a fiscalização sobre o emprego de tais recursos.

Igualmente, como bem ponderado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em existindo repasses para projetos específicos, deve ser observado o regramento da Resolução nº 28/11 desta Corte de Contas.

2.1 CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, diante das uniformes manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, no sentido de que é possível a filiação de Municípios às Instâncias de Governança Regionais, até mesmo quando estiverem constituídas sob a forma de associação de direito privado, exigindo-se, para tanto, previsão legal autorizativa, bem como previsão na legislação orçamentária, caso envolvido o repasse ordinário de recursos financeiros para a manutenção do ente. Repasses de recursos financeiros para projetos específicos, vinculados à política de turismo, deverão ser formalizados por convênios específicos, segundo as regras deste Tribunal de Contas (Resolução nº 28/2011), e com a devida prestação de contas.

3 DA DECISÃO

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

CONHECER a Consulta formulada por **MANOEL JACÓ GARCIA GIMENES**, Diretor-Presidente da **PARANÁ TURISMO**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, **RESPONDER** os questionamentos,

diante das uniformes manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, no sentido de que é possível “a filiação de Municípios às Instâncias de Governança Regionais, até mesmo quando estiverem constituídas sob a forma de associação de direito privado, exigindo-se, para tanto, previsão legal autorizativa, bem como previsão na legislação orçamentária, caso envolvido o repasse ordinário de recursos financeiros para a manutenção do ente. Repasses de recursos financeiros para projetos específicos, vinculados à política de turismo, deverão ser formalizados por convênios específicos, segundo as regras deste Tribunal de Contas (Resolução nº 28/2011), e com a devida prestação de contas”.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, 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, 24 de abril de 2019 - Sessão nº 13.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

RECURSOS MUNICIPAIS

POSSIBILIDADE DE DEPÓSITO DE DISPONIBILIDADE DE CAIXA E DE MOVIMENTAÇÕES FINANCEIRAS EM COOPERATIVAS DE CRÉDITO - PRIORIDADE ÀS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS REGRAMENTO PELO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL

PROCESSO Nº : 629741/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE ESPIGÃO ALTO DO IGUAÇU
INTERESSADO : HILARIO CZECHOWSKI
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1313/19 - TRIBUNAL PLENO

Consulta. Possibilidade de realização de depósito de disponibilidades de caixa e movimentações financeiras de recursos de entes municipais em cooperativas de crédito. Alteração introduzida pela LC nº 161/18 ao §1º do art. 2º da LC nº 130/2009. Ressalvada a prioridade do depósito das disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais, é possível o depósito de disponibilidades de caixa bem como a movimentação de outros recursos públicos municipais por cooperativas de crédito. Resposta positiva à consulta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo prefeito municipal de Espigão Alto do Iguaçu, mediante a qual indaga o Tribunal de Contas quanto à possibilidade de movimentação de recursos públicos em bancos cooperativos, no seguinte sentido (peça 3):

Após a edição da Lei Complementar nº 161 de 04.01.2018, que procedeu alteração ao art. 2º da Lei Complementar nº 130 de 17.04.2009, é possível ao município realizar a movimentação financeira, bem como, deixar as disponibilidades de caixa do município, na Cooperativa de Crédito SICREDI?

A peça inaugural foi instruída com parecer jurídico (peça 4), que opinou pela possibilidade de o município realizar movimentação financeira, bem

como deixar suas disponibilidades de caixa na Cooperativa de Crédito Sicredi, tendo em vista a edição da Lei Complementar nº 161/2018.

Admitida a consulta (Despacho nº 1389/18 - peça 5), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca identificou a existência de decisões correlatas à temática, porém anteriores à alteração promovida pela LC nº 161/18 (Informação nº 2/19 - peça 8).

Encaminhados os autos, a Coordenadoria de Gestão Municipal (Informação nº 2/19 - peça 8) lavrou opinativo favorável à possibilidade de movimentação de recursos públicos em bancos cooperativos, no limite assegurado pelos fundos garantidores referidos no inciso IV do *caput* do art. 12 da Lei Complementar nº 130/2009.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas ressaltou inicialmente que já emitiu opinião a respeito nos autos da consulta nº 417922/18 e da consulta nº 0678297/18, que abordam temática semelhante à presente.

No mérito, ratificou o parecer da unidade técnica, reafirmando a jurisprudência já sedimentada desta Corte quanto à prioridade do depósito das disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais, opinando por se admitir a possibilidade de captação de recursos públicos municipais por cooperativas de crédito, conforme disciplina da Lei Complementar nº 161/2018, desde que observado o regramento do Conselho Monetário Nacional quanto aos requisitos prudenciais para a operação – notadamente, a Resolução nº 4.659/2018.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A presente consulta indaga acerca da possibilidade de os Municípios depositarem suas disponibilidades de caixa e realizarem outras movimentações financeiras por meio de Cooperativas de Crédito, em razão da alteração introduzida pela LC nº 161 de 04/01/2018, que reformulou §1º do art. 2º da LC

nº 130/2009 (Lei do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo) no sentido de autorizar a *captação de recursos da Administração Municipal direta e indireta* sem que os mesmos fossem associados das cooperativas.

A mesma temática também está sendo abordada nos processos de consulta nº 417922/18 e da consulta nº 0678297/18, que contam com pareceres técnicos uniformes em favor de resposta positiva. Tanto assim, que na sessão plenária de 08/05/19 a consulta nº 417922/18 foi julgada positivamente, mediante o Acórdão nº 1196/16 - Tribunal Pleno, de relatoria do ilustre Conselheiro Nestor Batista, do qual se extrai a seguinte ementa e dispositivo:

Consulta. Movimentação de recursos municipais por cooperativas de crédito. Possibilidade. Observância da Lei Complementar nº 161/18, bem como Resolução nº 4.659/18 do CMN.

(...)

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA do questionamento, no sentido de que se admite a movimentação de recursos municipais em cooperativas de crédito, nos moldes da Lei Complementar 161/18, atentando-se ao regramento do Conselho Monetário Nacional em relação ao requisitos prudenciais para a operação, em especial sua Resolução nº 4.659/18.

Esta também deve ser a resposta da presente consulta.

De início, cabe frisar que a regra acerca das disponibilidades de caixa de recursos públicos consta do art. 164, § 3º da Constituição, e impõe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como aos órgãos, entidades e empresas por ele controladas, o depósito das disponibilidades em instituições financeiras oficiais, ressalvando-se, porém, a previsão de exceções legais. *Verbis*:

Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

(...)

§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei. (grifou-se)

Conforme bem resumido pelo Ministério Público de Contas, a jurisprudência desta Corte já enfrentou diversos aspectos concernentes à incidência dessa norma constitucional, assentando que: a) o conceito de *disponibilidades de*

caixa abrange os valores de titularidade do erário (inclusive, aplicações financeiras, poupanças e outros ativos monetários), dele excluídos os montantes já comprometidos para o pagamento de obrigações (como a folha de salários e as faturas já empenhadas em favor de fornecedores); *b*) ao se referir a *instituições financeiras oficiais*, o constituinte originário as contrapôs às instituições financeiras privadas (art. 192, inciso I, na redação original¹), do que se conclui que a regra intenta a guarda de dinheiros públicos em instituições financeiras controladas pela União ou pelos Estados; *c*) excepcionalmente, carecendo o Município da instalação de agência de instituição financeira oficial, poderá ser contratada, mediante prévia licitação, entidade privada para este fim.²

Por todos, destaquem-se os seguintes Acórdãos:

2. Constatando-se a instalação de estabelecimento bancário oficial no Município, com este devem ser realizadas as operações, para atendimento do mandamento constitucional.

3. Não existindo banco oficial no Município, este poderá efetuar suas operações junto a banco privado, observando-se que se existir mais de um estabelecimento privado no Município, faz-se necessária a realização de procedimento licitatório.

(...)

(TCE/PR - Acórdão nº 78/06 - Pleno, Consulta nº 235304/05, Rel. Cons. Nestor Baptista, AOTC 17/03/2006)

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

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

(...)

(TCE/PR - Acórdão nº 718/06 - Pleno, Consulta nº 442268/04, Rel. Aud. Sérgio Fonseca, AOTC 01/12/2006)

2) como regra, nos termos do art. 164, § 3.º, da Constituição da

1 Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:

I - a autorização para o funcionamento das instituições financeiras, assegurado às instituições bancárias oficiais e privadas acesso a todos os instrumentos do mercado financeiro bancário, sendo vedada a essas instituições a participação em atividades não previstas na autorização de que trata este inciso; (...).

2 Nesse sentido, destacam-se: Acórdão nº 78/06-TP, Consulta nº 235304/05, rel. Cons. Nestor Baptista, AOTC 17/03/2006; Acórdão nº 718/06-TP, Consulta nº 442268/04, rel. Aud. Sérgio Fonseca, AOTC 01/12/2006; Acórdão nº 129/09-TP, Consulta nº 122/09-TP, Consulta nº 636500/07, rel. Aud. Cláudio Kania, AOTC 27/03/2009; Acórdão nº 1811/18-STP, Consulta nº 881648/16, rel. Cons. Ivens Linhares, DETC 10/07/2018.

República, as disponibilidades de caixa de município devem ser mantidas em instituições financeiras oficiais, assim entendidas as instituições financeiras que sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista da União ou dos Estados;

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

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

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

6) são aplicáveis às cooperativas de crédito as exceções previstas na legislação federal para as instituições financeiras privadas, conforme teor da Resolução BACEN nº 3.442, de 28/02/2007;

(...)

(TCE/PR - Acórdão 718/06 - Pleno, Consulta nº 636500/07, Rel. Aud. Cláudio Augusto Canha, AOTC 27/03/2009)

Conforme bem assentado pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, no Parecer nº 37/18, “disponibilidade de caixa é conceito oriundo das ciências contábeis que representa os valores pecuniários de propriedade do ente da federação, tais como aplicações financeiras, poupança e outros ativos”, que, entretanto, “não se confunde com outras verbas existentes, mas já comprometidas com o pagamento de obrigações do ente federativo, como remuneração/salário/subsídio de servidores e faturas emitidas por fornecedores, já empenhadas”.

(...)

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

(...)

Da mesma forma, a despeito de a Constituição Federal exigir que o depósito da disponibilidade de caixa se dê em banco oficial, tal situação, por si só, não autoriza a dispensa de licitação, em especial se houver na sede do ente da federação mais de uma instituição financeira oficial.

(...)

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

(TCE/PR - Acórdão nº 1811/18-STP, Consulta nº 881648/16, rel. Cons. Ivens Linhares, DETC 10/07/2018)

Portanto, no entendimento atual desta Corte de Contas as disponibilidades de caixa do preceituado §3º, do art. 164 da CF, somente admitem depósitos em bancos oficiais (assim entendidos como “*as instituições financeiras que sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista da União ou dos Estados*”), excepcionando deste conceito os recursos públicos já comprometidos com o pagamento de obrigações do ente federativo, como as que integram a folha de pagamento, bem como faturas emitidas por fornecedores e já empenhadas.

Por outro lado, esta regra já vem sendo mitigada, admitindo esta Corte a contratação de instituições financeiras privadas (não oficiais) no caso excepcional de o município não possuir nenhuma agência bancária oficial em seu território, tendo em vista as reconhecidas dificuldades advindas da necessidade de constante deslocamento para municípios vizinhos.

Pois bem, mediante a Emenda nº 41/2003, foi alterado o art. 192 da Constituição, que incluiu as Cooperativas de Crédito no sistema financeiro nacional e estabeleceu que seu regime jurídico seria regulado por leis complementares. *Verbis:*

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003) (grifou-se)

Atendendo ao preceito, foi aprovada a Lei do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo (Lei Complementar nº 130/2009) que recentemente teve o §1º do art. 2º reformulado pela LC nº 161 de 04/01/2018 e passou a autorizar que as cooperativas de crédito promovessem a *captação de recursos dos Municípios, de seus órgãos ou entidades e empresas controladas* sem que os mesmos fossem associados daquelas. *Verbis:*

Art. 2º As cooperativas de crédito destinam-se, precipuamente, a prover, por meio da mutualidade, a prestação de serviços financeiros a seus associados, sendo-lhes assegurado o acesso aos instrumentos do mercado financeiro.

~~§ 1º A captação de recursos e a concessão de créditos e garantias devem ser restritas aos associados, ressalvadas as operações realizadas com outras instituições financeiras e os recursos obtidos~~

~~de pessoas jurídicas, em caráter eventual, a taxas favorecidas ou isentos de remuneração. (revogado)~~

§ 1º A captação de recursos e a concessão de créditos e garantias devem ser restritas aos associados, *ressalvados a captação de recursos dos Municípios, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas*, as operações realizadas com outras instituições financeiras e os recursos obtidos de pessoas jurídicas, em caráter eventual, a taxas favorecidas ou isentos de remuneração. (Redação dada pela Lei Complementar nº 161, de 2018)

Neste contexto, o melhor entendimento é de que a nova redação do §1º do art. 2º da LC nº 130/2009 (dada pela LC nº 161 de 04/01/2018) se amolda a uma das hipóteses de ressalva constante da parte final do art. 164, § 3º da Constituição, se consubstanciando em *autorização legal à captação de recursos públicos municipais pelas cooperativas de crédito*, ao que se inclui tanto o depósito de disponibilidades de caixa do município, quanto a realização de outras movimentações financeiras, como o pagamento de obrigações a fornecedores, a remuneração/salário/subsídio de servidores, dentre outros.

Portanto, o §1º do art. 2º da LC nº 130/2009 formaliza uma alternativa aos municípios que não contam com atendimento bancário de instituições financeiras oficiais, uma vez que os bancos oficiais têm prioridade na contratação, que podem agora optar pela movimentação de seus recursos públicos por cooperativas de créditos, além dos bancos privados (não oficiais).

A este respeito, faz-se oportuno transcrever a manifestação do presidente da Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB em entrevista citada pela própria consultante, no qual destaca a capilaridade das cooperativas de crédito e os benefícios de sua utilização na gestão financeira de recursos públicos. *Verbis:*

As cooperativas de crédito já estão nessas localidades, suprimindo a lacuna deixada pelo Estado, por meio de suas instituições financeiras oficiais. Para se ter uma ideia, em 564 cidades brasileiras, a única instituição bancária é uma cooperativa e isso faz com que as prefeituras tenham de gerir seus recursos em bancos localizados em outras cidades. A gestão dos recursos públicos desses lugares acaba sendo penalizada, sem falar nos servidores que dependem de um banco oficial para resolver suas questões financeiras e não têm" (...) Distribuídas por todo País, as cooperativas de crédito, instituições financeiras sem fins lucrativos, reguladas e fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil, reúnem mais de 9 milhões de associados, com ativos, em 2017, na ordem de R\$ 220 bilhões, depósitos de R\$ 103

bilhões e empréstimos de R\$ 81 bilhões, estando presentes e devidamente estruturadas em aproximadamente 95% dos municípios, com mais de 5,5 mil pontos de atendimento.³

Em complementação, ressalte-se que, nos termos do § 9º do art. 2º da LC nº 130/2009, é requisito para a efetivação destas operações financeiras que o Município esteja na área de atuação da cooperativa de crédito. Outrossim, nos termos do § 6º do mesmo dispositivo, se o montante depositado for superior ao limite assegurado pelos fundos garantidores de que tratam o art. 12, IV desta lei (que atualmente corresponde a R\$ 250.000,00), é obrigatória a observância dos requisitos prudenciais fixados pelo Conselho Monetário Nacional - CMN. *Verbis:*

Art. 2º As cooperativas de crédito destinam-se, precipuamente, a prover, por meio da mutualidade, a prestação de serviços financeiros a seus associados, sendo-lhes assegurado o acesso aos instrumentos do mercado financeiro.

(...)

§ 6º A captação de recursos dos Municípios, prevista no § 1º deste artigo, que supere o limite assegurado pelos fundos garantidores referidos no inciso IV do caput do art. 12 desta Lei, obedecerá aos requisitos prudenciais estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional. (Incluído pela Lei Complementar nº 161, de 2018)

§ 7º Caso a cooperativa não atenda ao disposto no § 6º deste artigo, incorrerá nas sanções previstas na Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986. (Incluído pela Lei Complementar nº 161, de 2018)

(...)

§ 9º As operações previstas no § 1º deste artigo, correspondentes aos depósitos de governos municipais, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas, somente poderão ser realizadas em Município que esteja na área de atuação da referida cooperativa de crédito. (Incluído pela Lei Complementar nº 161, de 2018) (grifou-se)

Por sua vez, o Conselho Monetário Nacional - CMN regulamentou os requisitos prudenciais aplicáveis à captação de recursos municipais por cooperativas de crédito através da Resolução Bacen nº 4.659, de 26 de abril de 2018, da qual se destacam os arts. 2º e 3º. *Verbis:*

Art. 2º Admite-se a captação de recursos dos Municípios exclusivamente por cooperativas de crédito classificadas nas categorias plena ou clássica, conforme disposto na Resolução nº 4.434, de 5 de agosto de 2015.

3 Disponível na internet via: <http://cooperativismodecredito.coop.br/2018/01/agora-e-oficial-prefeituras-e-entes-publicos-podem-movimentar-suas-disponibilidades-de-caixa-em-instituicoes-financeiras-cooperativas/>.

Parágrafo único. A captação de que trata o caput somente pode ser realizada por meio de depósitos à vista ou depósitos a prazo sem emissão de certificado.

Art. 3º Para fins do disposto no art. 2º, § 6º, da Lei Complementar nº 130, de 2009, o valor correspondente ao saldo total, apurado ao final de cada dia, de recursos captados de cada Município que exceder o limite da cobertura assegurada pelos fundos mencionados no art. 1º desta Resolução deve estar aplicado em títulos públicos federais livres, admitidos à negociação nas operações comprometidas realizadas com o Banco Central do Brasil.

§ 1º Os títulos públicos federais de que trata o caput devem estar custodiados na conta de custódia normal própria da cooperativa de crédito no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic).

§ 2º A aplicação de que trata o caput é facultada à cooperativa central de crédito que possua política própria para prestação de serviço de aplicação centralizada de recursos nos termos da Resolução nº 4.434, de 2015, desde que tal política contenha diretrizes específicas para a aplicação de recursos captados de Municípios.

§ 3º Os valores aplicados pela cooperativa de crédito, na hipótese de utilização da faculdade prevista no § 2º, não podem ser objeto de aval, garantia, ou qualquer outro gravame.

§ 4º A cooperativa central de crédito, na utilização da faculdade prevista no § 2º, deve manter controles internos capazes de identificar o cumprimento do disposto no caput pelas cooperativas de crédito filiadas. (grifou-se)

Oportuno ainda destacar os condicionamentos e as vedações previstas nos arts. 5º a 7º da mesma Resolução Bacen nº 4.659/2018:

Art. 5º A captação de recursos de cada Município por cooperativa de crédito é condicionada a:

I - aprovação pela assembleia geral; e

II - cumprimento dos requerimentos mínimos de capital e limites regulamentares.

§ 1º A decisão da assembleia geral de que trata o inciso I do caput deve ser documentada em ata e mantida à disposição do Banco Central do Brasil por, no mínimo, cinco anos após a data de encerramento do relacionamento com o respectivo Município.

§ 2º A ata mencionada no § 1º deve identificar nominalmente cada Município e a respectiva deliberação da assembleia geral.

§ 3º No caso de incorporação, fusão ou desmembramento de ente federado municipal com o qual já tenha efetuado captação de recursos nos termos desta Resolução, a cooperativa de crédito deve assegurar o cumprimento do disposto no inciso I do caput, observados os procedimentos e os prazos estabelecidos no art. 8º.

Art. 6º É vedada à cooperativa de crédito a captação de recursos de Município cujo prefeito, vice-prefeito ou secretário municipal seja diretor ou membro de seu conselho de administração.

Parágrafo único. O cumprimento do disposto no caput deve ser documentado pela cooperativa de crédito em declaração anual mantida à disposição do Banco Central do Brasil por, no mínimo, cinco anos, após a data de encerramento do relacionamento com o respectivo Município.

Art. 7º As cooperativas de crédito que captem recursos de Municípios devem indicar diretor responsável pela observância do disposto nesta Resolução. (grifou-se)

Por fim, entende-se oportuna a observação do Ministério Público de Contas no sentido de que o art. 164, § 3º da Constituição estabelece uma *“preferência de depósito das disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais”*.

Em complementação, ressalte-se que, nos termos da jurisprudência desta Corte, havendo mais de uma instituição financeira oficial, ou no caso de inexistência de banco oficial mas apenas de bancos privados e/ou cooperativas de crédito, é vedada a contratação direta por processo de dispensa, sendo necessária a realização de licitação pública para a seleção da instituição financeira com a proposta mais vantajosa à Administração.

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

Ressalvada a prioridade do depósito das disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais, é possível o depósito de disponibilidades de caixa bem como a movimentação de outros recursos públicos municipais por cooperativas de crédito, consoante a nova disciplina do §1º do art. 2º da LC nº 130/2009, desde que observado o regramento do Conselho Monetário Nacional quanto aos requisitos prudenciais para a operação dos valores que ultrapassem o limite dos fundos garantidores, notadamente a Resolução CMN nº 4.659/2018 e demais normativas incidentes, sendo ainda necessária a realização de licitação pública para a seleção da instituição financeira com a proposta mais vantajosa à Administração.

Determino, ainda, seja dada ciência da presente decisão ao relator da Consulta nº 0678297/18, que trata de matéria semelhante e todavia pende de decisão.

Outrossim, após o trânsito em julgado da decisão, determino a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

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

I. Conhecer a Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, responder nos seguintes termos:

Ressalvada a prioridade do depósito das disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais, é possível o depósito de disponibilidades de caixa bem como a movimentação de outros recursos públicos municipais por cooperativas de crédito, consoante a nova disciplina do §1º do art. 2º da LC nº 130/2009, desde que observado o regramento do Conselho Monetário Nacional quanto aos requisitos prudenciais para a operação dos valores que ultrapassem o limite dos fundos garantidores, notadamente a Resolução CMN nº 4.659/2018 e demais normativas incidentes, sendo ainda necessária a realização de licitação pública para a seleção da instituição financeira com a proposta mais vantajosa à Administração.

II. determinar, ainda, seja dada ciência da presente decisão ao relator da Consulta nº 0678297/18, que trata de matéria semelhante e todavia pende de decisão;

III. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 15 de maio de 2019 – Sessão nº 15.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente





[LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE]

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1 LEIS COMPLEMENTARES

<p>Lei Complementar n. 168, de 12 de junho de 2019</p> <p>Publicada no D.O.U. de 13 jun. 2019</p>	<p>Autoriza, no prazo que especifica, o retorno ao Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional) dos optantes excluídos desse regime tributário em 1º de janeiro de 2018.</p>
<p>Lei Complementar n. 167, de 24 de abril de 2019</p> <p>Publicada no D.O.U. de 25 abr. 2019</p>	<p>Dispõe sobre a Empresa Simples de Crédito (ESC) e altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro), a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995 [que altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências], e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Lei do Simples Nacional), para regulamentar a ESC e instituir o Inova Simples.</p>
<p>Lei Complementar n. 166, de 8 de abril de 2019</p> <p>Publicada no D.O.U. de 9 abr. 2019</p>	<p>Altera a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001 [que dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências], e a Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011 [que disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito], para dispor sobre os cadastros positivos de crédito e regular a responsabilidade civil dos operadores.</p>
<p>Lei Complementar n. 165, de 3 de janeiro de 2019</p> <p>Publicada no D.O.U. de 4 jan. 2019</p>	<p>Acrescenta o § 3º ao art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997 [que dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios], que dispõe sobre a fixação dos coeficientes de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).</p>
<p>Lei Complementar n. 164, de 18 de dezembro de 2018</p> <p>Publicada no D.O.U. de 18 dez. 2018 - Edição extra</p>	<p>Acrescenta §§ 5º e 6º ao art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para vedar a aplicação de sanções a Município que ultrapasse o limite para a despesa total com pessoal nos casos de queda de receita que especifica.</p>

1.2 LEIS ORDINÁRIAS

<p>Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019</p> <p>Publicada no D.O.U. de 26 jun. 2019</p>	<p>Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.</p>
<p>Lei n. 13.847, de 19 de junho de 2019</p> <p>Publicada no D.O.U. de 21 jun. 2019</p>	<p>Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispensar de reavaliação pericial a pessoa com HIV/aids aposentada por invalidez.</p>

<p>Lei n. 13.846, de 18 de junho de 2019</p> <p>Publicada no D.O.U. de 18 jun. 2019 - Edição extra</p>	<p>Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade; altera as Leis n os 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 7.783, de 28 de junho de 1989, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 9.620, de 2 de abril de 1998, 9.717, de 27 de novembro de 1998, 9.796, de 5 de maio de 1999, 10.855, de 1º de abril de 2004, 10.876, de 2 de junho de 2004, 10.887, de 18 de junho de 2004, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009; e revoga dispositivo da Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e a Lei nº 11.720, de 20 de junho de 2008.</p>
<p>Lei n. 13.845, de 18 de junho de 2019</p> <p>Publicada no D.O.U. de 18 jun. 2019 - Edição extra</p>	<p>Dá nova redação ao inciso V do art. 53 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para garantir vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica.</p>
<p>Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019</p> <p>Publicada no D.O.U. de 18 jun. 2019 - Edição extra</p>	<p>Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis n os 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis n os 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017.</p>
<p>Lei n. 13.841, de 5 de junho de 2019</p> <p>Publicada no D.O.U. de 6 jun. 2019</p>	<p>Altera a Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, para prorrogar o prazo de recebimento de gratificações pelos servidores ou empregados requisitados pela Advocacia-Geral da União, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública.</p>
<p>Lei n. 13.840, de 5 de junho de 2019</p> <p>Publicada no D.O.U. de 6 jun. 2019</p>	<p>Altera as Leis n os 11.343, de 23 de agosto de 2006, 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, 8.069, de 13 de julho de 1990, 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e 9.503, de 23 de setembro de 1997, os Decretos-Lei n os 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e para tratar do financiamento das políticas sobre drogas.</p>
<p>Lei n. 13.839, de 4 de junho de 2019</p> <p>Publicada no D.O.U. de 5 jun. 2019</p>	<p>Altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, para prever, no conceito de segurança alimentar e nutricional, a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, bem como a formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos.</p>
<p>Lei n. 13.838, de 4 de junho de 2019</p> <p>Publicada no D.O.U. de 5 jun. 2019</p>	<p>Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), para dispensar a anuência dos confrontantes na averbação do georreferenciamento de imóvel rural.</p>

Lei n. 13.836, de 4 de junho de 2019 Publicada no D.O.U. de 5 jun. 2019	Acrescenta dispositivo ao art. 12 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para tornar obrigatória a informação sobre a condição de pessoa com deficiência da mulher vítima de agressão doméstica ou familiar.
Lei n. 13.835, de 4 de junho de 2019 Publicada no D.O.U. de 5 jun. 2019	Altera a Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, para assegurar às pessoas com deficiência visual o direito de receber cartões de crédito e de movimentação de contas bancárias com as informações vertidas em caracteres de identificação tátil em braille.
Lei n. 13.834, de 4 de junho de 2019 Publicada no D.O.U. de 5 jun. 2019	Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para tipificar o crime de denúncia caluniosa com finalidade eleitoral.
Lei n. 13.833, de 4 de junho de 2019 Publicada no D.O.U. de 5 jun. 2019	Dispõe sobre a transferência, da União para o Distrito Federal, da Junta Comercial do Distrito Federal e das atividades de registro público de empresas mercantis e atividades afins no Distrito Federal; e altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o registro público de empresas mercantis e atividades afins.
Lei n. 13.832, de 4 de junho de 2019 Publicada no D.O.U. de 5 jun. 2019	Altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), para viabilizar a aplicação de recursos do Fundo em operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas, bem como a instituições que atuam no campo para pessoas com deficiência, sem fins lucrativos, que participem de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS).
Lei n. 13.831, de 17 de maio de 2019 Publicada no D.O.U. de 20 maio 2019	Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a fim de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; e dá outras providências.
Lei n. 13.828, de 13 de maio de 2019 Publicada no D.O.U. de 14 maio 2019	Altera a Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, lei da comunicação audiovisual de acesso condicionado, para incluir como direito dos assinantes a possibilidade de cancelamento dos serviços de TV por assinatura pessoalmente ou pela internet.
Lei n. 13.827, de 13 de maio de 2019 Publicada no D.O.U. de 14 maio 2019	Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para autorizar, nas hipóteses que especifica, a aplicação de medida protetiva de urgência, pela autoridade judicial ou policial, à mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou a seus dependentes, e para determinar o registro da medida protetiva de urgência em banco de dados mantido pelo Conselho Nacional de Justiça.
Lei n. 13.826, de 13 de maio de 2019 Publicada no D.O.U. de 14 maio 2019	Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a divulgação de resultado de processo seletivo de acesso a cursos superiores de graduação.
Lei n. 13.825, de 13 de maio de 2019 Publicada no D.O.U. de 14 maio 2019	Altera a Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000 (Lei de Acessibilidade), para estabelecer a obrigatoriedade de disponibilização, em eventos públicos e privados, de banheiros químicos acessíveis a pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.
Lei n. 13.824, de 9 de maio de 2019 Publicada no D.O.U. de 10 maio 2019	Altera o art. 132 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre a recondução dos conselheiros tutelares.
Lei n. 13.823, de 9 de maio de 2019 Publicada no D.O.U. de 10 maio 2019	Altera o § 3º do art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências.

<p>Lei n. 13.822, de 3 de maio de 2019</p> <p>Publicada no D.O.U. de 6 maio 2019</p>	<p>Altera o § 2º do art. 6º da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 [que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências], para estabelecer que, no consórcio público com personalidade jurídica de direito público, o pessoal será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).</p>
<p>Lei n. 13.821, de 3 de maio de 2019</p> <p>Publicada no D.O.U. de 6 maio 2019</p>	<p>Acrescenta parágrafo único ao art. 14 da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 [que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências], para limitar as exigências legais de regularidade, por ocasião da celebração de convênios com a União, ao próprio consórcio público envolvido, sem estendê-las aos entes federativos nele consorciados.</p>
<p>Lei n. 13.820, de 2 de maio de 2019</p> <p>Publicada no D.O.U. de 3 maio 2019</p>	<p>Dispõe sobre as relações financeiras entre a União e o Banco Central do Brasil e sobre a carteira de títulos mantida pelo Banco Central do Brasil para fins de condução da política monetária.</p>
<p>Lei n. 13.819, de 26 de abril de 2019</p> <p>Publicada no D.O.U. de 29 abr. 2019</p>	<p>Institui a Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio, a ser implementada pela União, em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998 [que dispõe sobre o processamento de recursos no âmbito dos tribunais].</p>
<p>Lei n. 13.818, de 24 de abril de 2019</p> <p>Publicada no D.O.U. de 25 abr. 2019</p>	<p>Altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 (Lei das Sociedades Anônimas), para dispor sobre as publicações obrigatórias e ampliar para R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) o valor máximo admitido de patrimônio líquido para que a sociedade anônima de capital fechado faça jus ao regime simplificado de publicidade de atos societários.</p>
<p>Lei n. 13.813, de 9 de abril de 2019</p> <p>Publicada no D.O.U. de 10 abr. 2019</p>	<p>Dispõe sobre a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para a União, sobre a administração, a alienação e a gestão dos imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) e sobre a gestão dos imóveis da União; extingue o Fundo Contingente da Extinta RFFSA (FC); altera o Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981, e as Leis nºs 9.497, de 11 de setembro de 1997, 9.636, de 15 de maio de 1998, 11.481, de 31 de maio de 2007, 11.483, de 31 de maio de 2007, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, e 10.233, de 5 de junho de 2001; e revoga dispositivos das Leis nºs 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 9.649, de 27 de maio de 1998, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 11.483, de 31 de maio de 2007.</p>
<p>Lei n. 13.812, de 16 de março de 2019</p> <p>Publicada no D.O.U. de 18 mar. 2019 - Edição Extra</p>	<p>Institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, cria o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).</p>
<p>Lei n. 13.811, de 12 de março de 2019</p> <p>Publicada no D.O.U. de 13 mar. 2019</p>	<p>Confere nova redação ao art. 1.520 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para suprimir as exceções legais permissivas do casamento infantil.</p>
<p>Lei n. 13.810, de 8 de março de 2019</p> <p>Publicada no D.O.U. de 8 mar. 2019 - Edição Extra</p>	<p>Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015 [que disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSNU].</p>

Lei n. 13.809, de 21 de fevereiro de 2019 Publicada no D.O.U. de 22 fev. 2019	Reabre o prazo para opção pelo regime de previdência complementar de que trata o § 7º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012 [que instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo ...].
Lei n. 13.808, de 15 de janeiro de 2019 Publicada no D.O.U. de 16 jan. 2019	Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019.
Lei n. 13.806, de 10 de janeiro de 2019 Publicada no D.O.U. de 11 jan. 2019	Altera a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, que define a Política Nacional de Cooperativismo e institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, para atribuir às cooperativas a possibilidade de agirem como substitutas processuais de seus associados.
Lei n. 13.805, de 10 de janeiro de 2019 Publicada no D.O.U. de 11 jan. 2019	Altera as Leis nºs 9.012, de 30 de março de 1995 [que proíbe as instituições oficiais de crédito de conceder empréstimos, financiamentos e outros benefícios a pessoas jurídicas em débito com o FGTS], e 8.036, de 11 de maio de 1990, a fim de exigir certidão que comprove inexistência de débito com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para concessão, com lastro em recursos públicos, de crédito e de benefícios a pessoas jurídicas.
Lei n. 13.804, de 10 de janeiro de 2019 Publicada no D.O.U. de 11 jan. 2019	Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao contrabando, ao descaminho, ao furto, ao roubo e à receptação; altera as Leis nºs 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), e 6.437, de 20 de agosto de 1977 [que configura infrações à legislação sanitária federal, estabelece as sanções respectivas, e dá outras providências].
Lei n. 13.803, de 10 de janeiro de 2019 Publicada no D.O.U. de 11 jan. 2019	Altera dispositivo da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 [que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional], para obrigar a notificação de faltas escolares ao Conselho Tutelar quando superiores a 30% (trinta por cento) do percentual permitido em lei.
Lei n. 13.801, de 9 de janeiro de 2019 Publicada no D.O.U. de 10 jan. 2019	Altera a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio.
Lei n. 13.800, de 4 de janeiro de 2019 Publicada no D.O.U. de 7 jan. 2019	Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais; altera as Leis nºs 9.249 [que altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido] e 9.250, de 26 de dezembro de 1995 [que altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas], 9.532, de 10 de dezembro de 1997 [que altera a legislação tributária federal e dá outras providências], e 12.114 de 9 de dezembro de 2009 [que cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima]; e dá outras providências.
Lei n. 13.799, de 3 de janeiro de 2019 Publicada no D.O.U. de 4 jan. 2019	Altera a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, para fixar novo prazo para a aprovação de projetos beneficiados com incentivos fiscais de redução e reinvestimento do imposto sobre a renda e adicionais nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), e a Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991, para dispor sobre os depósitos para reinvestimento efetuados pelas empresas em operação nas áreas de atuação da Sudene e da Sudam; e estende ambos os benefícios para a área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco).

Lei n. 13.798, de 3 de janeiro de 2019 Publicada no D.O.U. de 4 jan. 2019	Acrescenta art. 8º-A à Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para instituir a Semana Nacional de Prevenção da Gravidez na Adolescência.
Lei n. 13.797, de 3 de janeiro de 2019 Publicada no D.O.U. de 4 jan. 2019	Altera a Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010 [que institui o Fundo Nacional do Idoso], para autorizar a pessoa física a realizar doações aos fundos controlados pelos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso diretamente em sua Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física.
Lei n. 13.796, de 3 de janeiro de 2019 Publicada no D.O.U. de 4 jan. 2019	Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para fixar, em virtude de escusa de consciência, prestações alternativas à aplicação de provas e à frequência a aulas realizadas em dia de guarda religiosa.
Lei n. 13.793, de 3 de janeiro de 2019 Publicada no D.O.U. de 4 jan. 2019	Altera as Leis nºs 8.906, de 4 de julho de 1994 [que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)], 11.419, de 19 de dezembro de 2006 [que dispõe sobre a informatização do processo judicial], e 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para assegurar a advogados o exame e a obtenção de cópias de atos e documentos de processos e de procedimentos eletrônicos.
Lei n. 13.792, de 3 de janeiro de 2019 Publicada no D.O.U. de 4 jan. 2019	Altera dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para modificar o quórum de deliberação no âmbito das sociedades limitadas.
Lei n. 13.789, de 3 de janeiro de 2019 Publicada no D.O.U. de 4 jan. 2019	Altera a Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 [que instituiu o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais], para dispor sobre o limite de aquisição de leite no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).
Lei n. 13.788, de 27 de dezembro de 2018 Publicada no D.O.U. de 28 dez. 2018	Altera a Lei nº 11.798, de 29 de outubro de 2008, para dispor sobre a composição do Conselho da Justiça Federal.
Lei n. 13.787, de 27 de dezembro de 2018 Publicada no D.O.U. de 28 dez. 2018	Dispõe sobre a digitalização e a utilização de sistemas informatizados para a guarda, o armazenamento e o manuseio de prontuário de paciente.
Lei n. 13.786, de 27 de dezembro de 2018 Publicada no D.O.U. de 28 dez. 2018	Altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964 [que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias], e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 [que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências, para disciplinar a resolução do contrato por inadimplemento do adquirente de unidade imobiliária em incorporação imobiliária e em parcelamento de solo urbano.
Lei n. 13.785, de 27 de dezembro de 2018 Publicada no D.O.U. de 28 dez. 2018	Determina o registro de veículo pelo guia de turismo que for adquirente de veículo ou que utilizar veículo próprio, de cônjuge ou de dependente, no desempenho de suas atividades profissionais e estabelece regras a serem observadas pelo guia-motorista na execução dos serviços de transporte turístico.
Lei n. 13.783, de 26 de dezembro de 2018 Publicada no D.O.U. de 27 dez. 2018	Altera a Lei nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018 [que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018].
Lei n. 13.782, de 26 de dezembro de 2018 Publicada no D.O.U. de 27 dez. 2018	Altera a Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018.

<p>Lei n. 13.778, de 26 de dezembro de 2018</p> <p>Publicada no D.O.U. de 27 dez. 2018</p>	<p>Altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), para possibilitar a aplicação de recursos em operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas, bem como a instituições que atuam no campo para pessoas com deficiência, e sem fins lucrativos que participem de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS).</p>
<p>Lei n. 13.777, de 20 de dezembro de 2018</p> <p>Publicada no D.O.U. de 21 dez. 2018</p>	<p>Altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), para dispor sobre o regime jurídico da multipropriedade e seu registro.</p>
<p>Lei n. 13.775, de 20 de dezembro de 2018</p> <p>Publicada no D.O.U. de 21 dez. 2018</p>	<p>Dispõe sobre a emissão de duplicata sob a forma escritural; altera a Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997 [que define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências]; e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 13.772, de 19 de dezembro de 2018</p> <p>Publicada no D.O.U. de 20 dez. 2018</p>	<p>Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para reconhecer que a violação da intimidade da mulher configura violência doméstica e familiar e para criminalizar o registro não autorizado de conteúdo com cena de nudez ou ato sexual ou libidinoso de caráter íntimo e privado.</p>
<p>Lei n. 13.771, de 19 de dezembro de 2018</p> <p>Publicada no D.O.U. de 20 dez. 2018</p>	<p>Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).</p>
<p>Lei n. 13.770, de 19 de dezembro de 2018</p> <p>Publicada no D.O.U. de 20 dez. 2018</p>	<p>Altera as Leis nºs 9.656, de 3 de junho de 1998 [que dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde], e 9.797, de 6 de maio de 1999 [que dispõe sobre a obrigatoriedade da cirurgia plástica reparadora da mama pela rede de unidades integrantes do Sistema Único de Saúde – SUS], para dispor sobre a cirurgia plástica reconstrutiva da mama em casos de mutilação decorrente de tratamento de câncer.</p>
<p>Lei n. 13.769, de 19 de dezembro de 2018</p> <p>Publicada no D.O.U. de 20 dez. 2018</p>	<p>Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), as Leis nºs 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), e 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), para estabelecer a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar da mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência e para disciplinar o regime de cumprimento de pena privativa de liberdade de condenadas na mesma situação.</p>
<p>Lei n. 13.767, de 18 de dezembro de 2018</p> <p>Publicada no D.O.U. de 18 dez. 2018 - Edição extra</p>	<p>Altera o art. 473 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a fim de permitir a ausência ao serviço para realização de exame preventivo de câncer.</p>

<p>Lei n. 13.756, de 12 de dezembro de 2018</p> <p>Publicada no D.O.U. de 13 dez. 2018</p>	<p>Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis n.ºs 8.212, de 24 de julho de 1991 [que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio], 9.615, de 24 março de 1998 [que instituiu normas gerais sobre desporto e dá outras providências. (Lei Pelé)], 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis n.ºs 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar n.º 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis n.ºs 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis n.ºs 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis n.ºs 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982.</p>
--	--

1.3 DECRETOS

<p>Decreto n. 9.895, de 27 de junho de 2019</p> <p>Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019</p>	<p>Dispõe sobre a Comissão de Ética dos Agentes Públicos da Presidência e da Vice-Presidência da República.</p>
<p>Decreto n. 9.894, de 27 de junho de 2019</p> <p>Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019</p>	<p>Dispõe sobre o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua.</p>
<p>Decreto n. 9.893, de 27 de junho de 2019</p> <p>Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019</p>	<p>Dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa.</p>
<p>Decreto n. 9.892, de 27 de junho de 2019</p> <p>Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019</p>	<p>Altera o Decreto n.º 9.547, de 30 de outubro de 2018, para instituir o Comitê de Orientação Estratégica do Programa Brasil Mais Produtivo.</p>
<p>Decreto n. 9.891, de 27 de junho de 2019</p> <p>Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019</p>	<p>Dispõe sobre o Conselho Nacional de Política Cultural.</p>
<p>Decreto n. 9.890, de 27 de junho de 2019</p> <p>Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019</p>	<p>Dispõe sobre o Conselho Nacional de Secretários de Segurança Pública.</p>
<p>Decreto n. 9.889, de 27 de junho de 2019</p> <p>Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019</p>	<p>Dispõe sobre o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional e sobre o Comitê de Avaliação e Seleção de Conselheiros do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional.</p>
<p>Decreto n. 9.888, de 27 de junho de 2019</p> <p>Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019</p>	<p>Dispõe sobre a definição das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis de que trata a Lei n.º 13.576, de 26 de dezembro de 2017, e institui o Comitê da Política Nacional de Biocombustíveis - Comitê RenovaBio.</p>
<p>Decreto n. 9.887, de 27 de junho de 2019</p> <p>Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019</p>	<p>Dispõe sobre a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo.</p>
<p>Decreto n. 9.885, de 27 de junho de 2019</p> <p>Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019</p>	<p>Dispõe sobre o Comitê Nacional de Investimentos no âmbito da Câmara de Comércio Exterior.</p>

Decreto n. 9.884, de 27 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019	Dispõe sobre a Junta de Execução Orçamentária.
Decreto n. 9.883, de 27 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019	Dispõe sobre o Conselho Nacional de Combate à Discriminação.
Decreto n. 9.882, de 27 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019	Altera o Decreto nº 8.573, de 19 de novembro de 2015, que dispõe sobre o Consumidor.gov.br, sistema alternativo de solução de conflitos de consumo.
Decreto n. 9.881, de 27 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019	Altera o Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência.
Decreto n. 9.879, de 27 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019	Dispõe sobre a Comissão Permanente para o Aperfeiçoamento da Gestão Coletiva.
Decreto n. 9.877, de 27 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019	Altera o Decreto nº 8.614, de 22 de dezembro de 2015, para dispor sobre o Comitê Gestor da Política Nacional de Repressão ao Furto e Roubo de Veículos e Cargas.
Decreto n. 9.876, de 27 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019	Altera o Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, a Comissão Permanente do Sistema de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social e o Conselho Gestor do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas.
Decreto n. 9.875, de 27 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019	Dispõe sobre o Conselho Nacional de Combate à Pirataria e aos Delitos contra a Propriedade Intelectual.
Decreto n. 9.874, de 27 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019	Institui grupo de trabalho interministerial denominado Ponto de Contato Nacional para a implementação das Diretrizes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico para as Empresas Multinacionais.
Decreto n. 9.873, de 27 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019	Dispõe sobre o Conselho Nacional de Imigração.
Decreto n. 9.871, de 27 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019	Dispõe sobre o Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional.
Decreto n. 9.869, de 27 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019	Dispõe sobre a Sala de Inovação no Poder Executivo federal, o Comitê Gestor da Sala de Inovação e o Conselho Consultivo da Sala de Inovação.
Decreto n. 9.868, de 27 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019	Altera o Decreto nº 9.557, de 8 de novembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Gestor [dos recursos a serem alocados em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação e em programas prioritários de apoio ao desenvolvimento industrial e tecnológico para o setor automotivo e a sua cadeia de produção].
Decreto n. 9.867, de 27 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019	Altera o Decreto nº 5.906, de 26 de setembro de 2006, e o Decreto nº 6.008, de 29 de dezembro de 2006, e institui o Grupo Técnico Interministerial de Análise de Processos Produtivos Básicos.
Decreto n. 9.866, de 27 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019	Institui o Fórum Nacional de Ouvidores do Sistema Único de Segurança Pública.
Decreto n. 9.865, de 27 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019	Dispõe sobre os colegiados do Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro.

Decreto n. 9.864, de 27 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019	Regulamenta a Lei nº 10.295, de 17 de outubro de 2001, que dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia, e dispõe sobre o Comitê Gestor de Indicadores e Níveis de Eficiência Energética.
Decreto n. 9.863, de 27 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019	Dispõe sobre o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica - Procel e sobre o Prêmio Nacional de Conservação e Uso Racional da Energia.
Decreto n. 9.862, de 27 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2019	Altera o Decreto nº 9.128, de 17 de agosto de 2017, que altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, que regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior.
Decreto n. 9.861, de 25 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 26 jun. 2019	Dispõe sobre a Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis e sobre as Comissões Estaduais de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis.
Decreto n. 9.860, de 25 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 26 jun. 2019	Dispõe sobre o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Cooperação Humanitária Internacional empreendida pelo Brasil.
Decreto n. 9.859, de 25 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 26 jun. 2019	Altera o Decreto nº 968, de 29 de outubro de 1993, que regulamenta o Decreto-Lei nº 828, de 5 de setembro de 1969, que instituiu o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo.
Decreto n. 9.858, de 25 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 26 jun. 2019	Dispõe sobre a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar.
Decreto n. 9.857, de 25 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 26 jun. 2019	Altera o Decreto nº 7.970, de 28 de março de 2013, que regulamenta dispositivos da Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012, que estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa.
Decreto n. 9.856, de 25 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 26 jun. 2019	Dispõe sobre o Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil para a Classificação Indicativa.
Decreto n. 9.855, de 25 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 26 jun. 2019	Dispõe sobre o Comitê Gestor do Programa Criança Feliz.
Decreto n. 9.854, de 25 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 26 jun. 2019	Institui o Plano Nacional de Internet das Coisas e dispõe sobre a Câmara de Gestão e Acompanhamento do Desenvolvimento de Sistemas de Comunicação Máquina a Máquina e Internet das Coisas.
Decreto n. 9.853, de 25 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 26 jun. 2019	Dispõe sobre a Comissão Interministerial Brasil 200 Anos.
Decreto n. 9.852, de 25 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 26 jun. 2019	Dispõe sobre a qualificação de empreendimentos, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e inclui empreendimentos no Programa Nacional de Desestatização.
Decreto n. 9.848, de 25 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 26 jun. 2019	Dispõe sobre o Comitê de Orientação e Supervisão do Projeto Rondon.
Decreto n. 9.843, de 19 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 21 jun. 2019	Altera o Decreto nº 9.527, de 15 de outubro de 2018, que cria a Força-Tarefa de Inteligência para o enfrentamento ao crime organizado no Brasil.
Decreto n. 9.841, de 18 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 19 jun. 2019	Dispõe sobre o Programa Nacional de Zoneamento Agrícola de Risco Climático.
Decreto n. 9.839, de 14 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 17 jun. 2019	Dispõe sobre o Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro.

Decreto n. 9.834, de 12 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 13 jun. 2019	Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.
Decreto n. 9.833, de 12 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 13 jun. 2019	Dispõe sobre o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.
Decreto n. 9.831, de 10 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 11 jun. 2019	Altera o Decreto nº 9.673, de 2 de janeiro de 2019, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e o Decreto nº 8.154, de 16 de dezembro de 2013, que regulamenta o funcionamento do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, a composição e o funcionamento do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, dispõe sobre o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; e remaneja cargos em comissão.
Decreto n. 9.830, de 10 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 11 jun. 2019	Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que instituiu a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro.
Decreto n. 9.829, de 10 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 11 jun. 2019	Dispõe sobre o Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia.
Decreto n. 9.828, de 10 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 11 jun. 2019	Dispõe sobre o Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro.
Decreto n. 9.827, de 10 de junho de 2019 Publicado no D.O.U. de 11 jun. 2019	Delega competência ao Ministro de Estado da Infraestrutura para definir a área dos portos organizados.
Decreto n. 9.825, de 5 de junho de 2019 Publicada no D.O.U. de 6 jun. 2019	Regulamenta a Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019, para dispor sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas e por designações de seus comitês de sanções, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados.
Decreto n. 9.823, de 4 de junho de 2019 Publicada no D.O.U. de 5 jun. 2019	Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, que disciplina o disposto na Emenda Constitucional nº 60, de 11 de novembro de 2009, na Emenda Constitucional nº 79, de 27 de maio de 2014, e na Emenda Constitucional nº 98, de 6 de dezembro de 2017.
Decreto n. 9.819, de 3 de junho de 2019 Publicada no D.O.U. de 4 jun. 2019	Dispõe sobre a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo.
Decreto n. 9.818, de 3 de junho de 2019 Publicada no D.O.U. de 4 jun. 2019	Altera o Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, que institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução.
Decreto n. 9.817, de 3 de junho de 2019 Publicada no D.O.U. de 4 jun. 2019	Altera o Decreto nº 7.950, de 12 de março de 2013, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Comitê Gestor da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos.
Decreto n. 9.813, de 30 de maio de 2019 Publicada no D.O.U. de 31 maio 2019	Altera o Decreto nº 9.373, de 11 de maio de 2018, que dispõe sobre a alienação, a cessão, a transferência, a destinação e a disposição final ambientalmente adequadas de bens móveis no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Decreto n. 9.812, de 30 de maio de 2019 Publicada no D.O.U. de 31 maio 2019	Altera o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.
Decreto n. 9.810, de 30 de maio de 2019 Publicada no D.O.U. de 30 maio 2019 - Edição extra	Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.
Decreto n. 9.806, de 28 de maio de 2019 Publicado no D.O.U. de 29 maio 2019	Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama.
Decreto n. 9.804, de 23 de maio de 2019 Publicado no D.O.U. de 24 maio 2019	Altera o Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018, que institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital.
Decreto n. 9.799, de 23 de maio de 2019 Publicado no D.O.U. de 24 maio 2019	Altera o Anexo ao Decreto nº 6.871, de 4 de junho de 2009, que regulamenta a Lei nº 8.918, de 14 de julho de 1994, que dispõe sobre a padronização, a classificação, o registro, a inspeção, a produção e a fiscalização de bebidas.
Decreto n. 9.797, de 21 de maio de 2019 Publicado no D.O.U. de 22 maio 2019	Altera o Decreto nº 9.785, de 7 de maio de 2019, que regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas, e o Decreto nº 9.607, de 12 de dezembro de 2018, que institui a Política Nacional de Exportação e Importação de Produtos de Defesa.
Decreto n. 9.792, de 14 de maio de 2019 Publicado no D.O.U. de 15 maio 2019	Regulamenta o inciso III do parágrafo único do art. 11-A da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que dispõe sobre a exigência de inscrição do motorista de transporte remunerado privado individual de passageiros como contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social.
Decreto n. 9.791, de 14 de maio de 2019 Publicado no D.O.U. de 15 maio 2019	Aprova o Plano Nacional de Turismo 2018-2022.
Decreto n. 9.787, de 8 de maio de 2019 Publicada no D.O.U. de 9 maio 2019	Delega competência ao Ministro de Estado da Economia para decidir e praticar os atos de autorização de funcionamento no País de sociedade estrangeira.
Decreto n. 9.785, de 7 de maio de 2019 Publicada no D.O.U. de 8 maio 2019	Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 [que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - Sinarm, define crimes e dá outras providências], para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema Nacional de Gerenciamento Militar de Armas.
Decreto n. 9.784, de 7 de maio de 2019 Publicado no DOU de 8 maio 2019	Declara a revogação, para fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no art. 9º do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, de decretos normativos.
Decreto n. 9.781, de 3 de maio 2019 Publicado no D.O.U. de 3 maio 2019 - Edição extra	Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.
Decreto n. 9.772, de 25 de abril de 2019 Publicado no D.O.U. de 26 abr. 2019 - Edição extra	Encerra a hora de verão no território nacional.

Decreto n. 9.775, de 30 de abril de 2019 Publicado no D.O.U. de 30 abr. 2019 - Edição extra	Altera o Decreto de 29 de novembro de 2017, que dispõe sobre o Conjunto Mínimo de Dados da Atenção à Saúde.
Decreto n. 9.770, de 22 de abril de 2019 Publicado no D.O.U. de 23 abr. 2019	Altera o Decreto nº 8.863, de 28 de setembro de 2016, que dispõe sobre a criação, a estrutura e as atribuições do Ombudsman de Investimentos Diretos.
Decreto n. 9.769, de 16 de abril de 2019 Publicado no D.O.U. de 17 abr. 2019	Estabelece a competência para autorizar o exercício da atividade de escrituração de duplicatas escriturais.
Decreto n. 9.765, de 11 de abril de 2019 Publicado no D.O.U. de 11 abr. 2019 - Edição extra	Institui a Política Nacional de Alfabetização.
Decreto n. 9.764, de 11 de abril de 2019 Publicado no D.O.U. de 11 abr. 2019 - Edição extra	Dispõe sobre o recebimento de doações de bens móveis e de serviços, sem ônus ou encargos, de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Decreto n. 9.763, de 11 de abril de 2019 Publicado no D.O.U. de 11 abr. 2019 - Edição extra	Regulamenta o disposto no inciso XI do caput do art. 5º da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, com vistas a desenvolver, a ordenar e a promover os segmentos turísticos relacionados com o Patrimônio Mundial Cultural e Natural do Brasil.
Decreto n. 9.762, de 11 de abril de 2019 Publicado no D.O.U. de 11 abr. 2019 - Edição extra	Regulamenta os art. 51 e art. 52 da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, para dispor sobre as diretrizes para a transformação e a modificação de veículos automotores a fim de comporem frotas de táxi e de locadoras de veículos acessíveis a pessoas com deficiência.
Decreto n. 9.761, de 11 de abril de 2019 Publicado no D.O.U. de 11 abr. 2019 - Edição extra	Aprova a Política Nacional sobre Drogas.
Decreto n. 9.760, de 11 de abril de 2019 Publicado no D.O.U. de 11 abr. 2019 - Edição extra	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.
Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019 Publicado no D.O.U. de 11 abr. 2019 - Edição extra	Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.
Decreto n. 9.758, de 11 de abril de 2019 Publicado no D.O.U. de 11 abr. 2019 - Edição extra	Dispõe sobre a forma de tratamento e de endereçamento nas comunicações com agentes públicos da administração pública federal.
Decreto n. 9.756, de 11 de abril de 2019 Publicado no D.O.U. de 11 abr. 2019 - Edição extra	Institui o portal único "gov.br" e dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do Governo federal.
Decreto n. 9.755, de 11 de abril de 2019 Publicado no D.O.U. de 11 abr. 2019 - Edição extra	Institui o Comitê Interministerial de Combate à Corrupção.
Decreto n. 9.742, de 29 de março de 2019 Publicado no D.O.U. de 29 mar. 2019 - Edição extra	Altera o Decreto nº 8.690, de 11 de março de 2016, que dispõe sobre a gestão das consignações em folha de pagamento no âmbito do sistema de gestão de pessoas do Poder Executivo federal.

Decreto n. 9.741, de 29 de março de 2019 Publicado no D.O.U. de 29 mar. 2019 - Edição extra	Altera o Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019 e dá outras providências.
Decreto n. 9.739, de 28 de março de 2019 Publicado no D.O.U. de 29 mar. 2019	Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIORG.
Decreto n. 9.735, de 21 de março de 2019 Publicado no D.O.U. de 22 mar. 2019	Revoga dispositivos do Decreto nº 8.690, de 11 de março de 2016, que dispõe sobre a gestão das consignações em folha de pagamento no âmbito do sistema de gestão de pessoas do Poder Executivo federal.
Decreto n. 9.732, de 20 de março de 2019 Publicado no D.O.U. de 20 mar. 2019 - Edição extra	Altera a vacatio legis e a data fixada para a aplicação das exigências para nomeação ou designação de que trata o Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019.
Decreto n. 9.731, de 16 de março de 2019 Publicado no D.O.U. de 18 mar. 2019 - Edição extra	Dispensa visto de visita para os nacionais da Comunidade da Austrália, do Canadá, dos Estados Unidos da América e do Japão e altera o Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, que regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração.
Decreto n. 9.727, de 15 de março de 2019 Publicado no D.O.U. de 18 mar. 2019	Dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.
Decreto n. 9.723, de 11 de março de 2019 Publicado no D.O.U. de 12 mar. 2019	Altera o Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, o Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, e o Decreto nº 9.492, de 5 setembro de 2018, para instituir o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo da apresentação de outros documentos do cidadão no exercício de obrigações e direitos ou na obtenção de benefícios e regulamentar dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.
Decreto n. 9.722, de 7 de março de 2019 Publicado no D.O.U. de 8 mar. 2019	Revoga dispositivos do Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, que institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências.
Decreto n. 9.720, de 1º de março de 2019 Publicado no D.O.U. de 1º mar. 2019 - Edição extra	Altera o Decreto nº 9.493, de 5 de setembro de 2018, que aprova o Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados.
Decreto n. 9.716, de 26 de fevereiro de 2019 Publicado no D.O.U. de 27 fev. 2019	Revoga dispositivos do Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019, que altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação.
Decreto n. 9.715, de 26 de fevereiro de 2019 Publicado no D.O.U. de 27 fev. 2019	Altera o Decreto nº 3.520, de 21 de junho de 2000, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE.
Decreto n. 9.713, de 21 de fevereiro de 2019 Publicado no D.O.U. de 22 fev. 2019	Altera o Decreto nº 9.278, de 5 de fevereiro de 2018, que regulamenta a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, que assegura validade nacional às Carteiras de Identidade e regula sua expedição.

Decreto n. 9.712, de 21 de fevereiro de 2019 Publicado no D.O.U. de 22 fev. 2019	Altera o Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012, para dispor sobre a delegação de competência para autorizar despesas com diárias e passagens referentes a deslocamentos para o exterior.
Decreto n. 9.707, de 11 de fevereiro de 2019 Publicado no D.O.U. de 12 fev. 2019	Altera o Decreto nº 9.144, de 22 de agosto de 2017, que dispõe sobre as cessões e as requisições de pessoal em que a administração pública federal, direta e indireta, seja parte.
Decreto n. 9.702, de 8 de fevereiro de 2019 Publicado no D.O.U. de 8 fev. 2019 - Edição extra	Delega a competência ao Ministro de Estado da Economia para a prática dos atos que especifica.
Decreto n. 9.700, de 8 de fevereiro de 2019 Publicado no D.O.U. de 8 fev. 2019 - Edição extra	Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999.
Decreto n. 9.692, de 25 de janeiro de 2019 Publicado no D.O.U. de 28 jan. 2019	Altera o Decreto nº 9.454, de 1º de agosto de 2018, para dispor sobre a extensão do prazo para a apuração e a liquidação entre créditos e débitos existentes entre os beneficiários e a União ao fim da concessão de subvenção econômica à comercialização do óleo diesel rodoviário.
Decreto n. 9.690, de 23 de janeiro de 2019 Publicado no D.O.U. de 24 jan. 2019	Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação.
Decreto n. 9.686, de 15 de janeiro de 2019 Publicado no D.O.U. de 16 jan. 2019	Altera o Decreto nº 9.279, de 6 de fevereiro de 2018, que cria o Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro.
Decreto n. 9.685, de 15 de janeiro de 2019 Publicado no D.O.U. de 15 jan. 2019 - Edição extra	Altera o Decreto nº 5.123, de 1º de julho de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - SINARM e define crimes. Altera o Decreto nº 5.123, de 1º de julho de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - SINARM e define crimes.
Decreto n. 9.682, de 4 de janeiro de 2019 Publicado no D.O.U. de 4 jan. 2019 - Edição extra	Dispõe sobre a aprovação de projetos beneficiados com incentivos fiscais de redução e reinvestimento do imposto sobre a renda e adicionais nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - Sudam.
Decreto n. 9.663, de 1º de janeiro de 2019 Publicado no D.O.U. de 2 jan. 2019 - Edição extra	Aprova o Estatuto do Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf.
Decreto n. 9.661, de 1º de janeiro de 2019 Publicado no D.O.U. de 1º jan. 2019 - Edição especial	Regulamenta a Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015, que dispõe sobre o valor do salário mínimo e a sua política de valorização de longo prazo.
Decreto n. 9.660, de 1º de janeiro de 2019 Publicado no D.O.U. de 1º jan. 2019 - Edição especial	Dispõe sobre a vinculação das entidades da administração pública federal indireta.

Decreto n. 9.656, de 27 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.U. de 28 dez. 2018	Altera o Decreto nº 5.626, de 22 de dezembro de 2005, que regulamenta a Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras.
Decreto n. 9.648, de 27 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.U. de 28 dez. 2018	Altera o Decreto nº 9.144, de 22 de agosto de 2017, que dispõe sobre as cessões e as requisições de pessoal em que a administração pública federal, direta e indireta, seja parte.
Decreto n. 9.642, de 27 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.U. de 28 dez. 2018	Altera o Decreto nº 7.891, de 23 de janeiro de 2013, para dispor sobre a redução gradativa dos descontos concedidos em tarifa de uso do sistema de distribuição e tarifa de energia elétrica.
Decreto n. 9.641, de 27 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.U. de 28 dez. 2018	Delega competência à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP para definir blocos em bacias terrestres a serem objeto de licitação, sob regime de concessão, no sistema de Oferta Permanente.
Decreto n. 9.640, de 27 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.U. de 28 dez. 2018	Regulamenta a Cota de Reserva Ambiental, instituída pelo art. 44 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.
Decreto n. 9.639, de 26 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.U. de 27 dez. 2018	Revoga o Decreto nº 19.269, 25 de julho de 1945, que regulamenta a readaptação dos incapazes das Forças Armadas.
Decreto n. 9.637, de 26 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.U. de 27 dez. 2018	Institui a Política Nacional de Segurança da Informação, dispõe sobre a governança da segurança da informação, e altera o Decreto nº 2.295, de 4 de agosto de 1997, que regulamenta o disposto no art. 24, caput, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre a dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional.
Decreto n. 9.631, de 26 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.U. de 27 dez. 2018	Altera o Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, que regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração.
Decreto n. 9.630, de 26 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.U. de 27 dez. 2018	Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e dá outras providências.
Decreto n. 9.619, de 20 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.U. de 21 dez. 2018	Aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público.
Decreto n. 9.618, de 18 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.U. de 18 dez. 2018 - Edição extra	Declara de interesse público e social o acervo documental privado do Instituto de Arqueologia Brasileira.
Decreto n. 9.616, de 17 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.U. de 18 dez. 2018	Altera o Decreto nº 7.382, de 2 de dezembro de 2010 que regulamenta os Capítulos I a VI e VIII da Lei nº 11.909, de 4 de março de 2009, que dispõe sobre as atividades relativas ao transporte de gás natural, de que trata o art. 177 da Constituição, e sobre as atividades de tratamento, processamento, estocagem, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural.
Decreto n. 9.614, de 17 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.U. de 18 dez. 2018	Altera o Decreto nº 9.328, de 3 de abril de 2018, que institui a Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa.

Decreto n. 9.613, de 17 de dezembro 2018 Publicado no D.O.U. de 18 dez. 2018	Revoga o Decreto nº 899, de 17 de agosto de 1993, o Decreto nº 996, de 30 de novembro de 1993, o Decreto nº 997, de 30 de novembro de 1993, o Decreto nº 1.118, de 22 de abril de 1994, e o Decreto nº 1.275, de 13 de outubro de 1994, que dispõem sobre a criação de Zonas de Processamento de Exportação.
Decreto n. 9.612, de 17 de dezembro 2018 Publicado no D.O.U. de 18 dez. 2018	Dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações.
Decreto n. 9.611, de 14 de dezembro 2018 Publicado no D.O.U. de 14 dez. 2018 - Edição Extra	Aprova o Programa de Dispêndios Globais - PDG - para 2019 das empresas estatais federais, e dá outras providências.
Decreto n. 9.609, de 12 de dezembro 2018 Publicado no D.O.U. de 13 dez. 2018	Regulamenta a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública e a gestão dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública.
Decreto n. 9.607, de 12 de dezembro 2018 Publicado no D.O.U. de 13 dez. 2018	Institui a Política Nacional de Exportação e Importação de Produtos de Defesa.

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS

Emenda Constitucional n. 43, de 29 de maio de 2018 Publicado no D.O.E. de 29 maio 2019	Revoga o § 5º do art. 85 da Constituição Estadual do Estado do Paraná [que dispõe sobre o subsídio mensal e vitalício a Governador de Estado quando cessada a investidura no cargo].
Emenda Constitucional n. 42, de 12 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 12 dez. 2018	Acresce dispositivos ao art. 60 da Constituição do Estado do Paraná, para incluir a previsão de licença aos deputados em razão de nascimento de filho ou adoção.
Emenda Constitucional n. 41, de 12 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 12 dez. 2018	Altera o art. 25 da Constituição do Estado do Paraná [que trata das associações entre municípios].
Emenda Constitucional n. 40, de 12 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 12 dez. 2018	Acrescenta os incisos XXIII, XXIV e XXV ao art. 34 da Constituição do Estado do Paraná, para estabelecer como direitos dos servidores públicos a licença à gestante em caso de aborto, natimorto e óbito neonatal e a licença-paternidade em caso de óbito fetal e neonatal.

2.2 LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar n. 214, de 22 de abril de 2019 Publicado no D.O.E. de 23 abr. 2019	Altera dispositivo da Lei Complementar nº 131, de 29 de setembro de 2010, que dispõe sobre a reestruturação da carreira do Agente Fiscal da Coordenação da Receita do Estado, que passa a ser denominado Auditor Fiscal, conforme especifica e adota outras providências.
Lei Complementar n. 213, de 19 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 20 dez. 2018	Altera a Lei Complementar nº 113, de 15 de dezembro de 2005 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná).

2.3 LEIS ORDINÁRIAS

<p>Lei n. 19.866, de 6 de junho de 2019 Publicado no D.O.E. de 6 jun. 2019</p>	<p>Altera dispositivo da Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006, que dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141 da Constituição Estadual.</p>
<p>Lei n. 19.858, de 29 de maio de 2019. Publicado no D.O.E. de 29 maio 2019</p>	<p>Altera a Lei nº 18.868, de 12 de setembro de 2016, que cria diretrizes gerais para implementação e uso do Dispositivo de Segurança Preventiva, Botão do Pânico, para mulheres em situação de violência doméstica e familiar em todo o Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 19.857, de 29 de maio de 2019. Publicado no D.O.E. de 29 maio 2019</p>	<p>Institui o Programa de Integridade e Compliance da Administração Pública Estadual e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 19.856, de 29 de maio de 2019. Publicado no D.O.E. de 29 maio 2019</p>	<p>Altera dispositivos das Leis nº 19.848, de 3 de maio de 2019, que dispõe sobre a organização básica administrativa do Poder Executivo Estadual, nº 18.106, de 4 de junho de 2014, que incorporou a Secretaria de Estado de Governo à Casa Civil e nº 12.215, de 10 de julho de 1998, que instituiu a Ecoparaná, e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 19.853, de 14 de maio de 2019 Publicado no D.O.E. de 14 maio 2019</p>	<p>Determina que as pessoas jurídicas privadas e as empresas prestadoras de serviços públicos informem a existência de débitos nos boletos de cobrança.</p>
<p>Lei n. 19.851, de 14 de maio de 2019 Publicado no D.O.E. de 14 maio 2019</p>	<p>Dispõe sobre a afixação de cartazes em revendedoras e concessionárias de veículos informando sobre isenções tributárias específicas, concedidas às pessoas com deficiência e portadoras de enfermidade de caráter irreversível no âmbito do Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 19.850, de 14 de maio de 2019 Publicado no D.O.E. de 14 maio 2019</p>	<p>Dispõe sobre a obrigatoriedade de afixação de cartazes mencionando a Lei Federal nº 12.879, de 5 de novembro de 2013 [que dispõe sobre a gratuidade dos atos de registro, pelas associações de moradores, necessários à adaptação estatutária à Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e para fins de enquadramento dessas entidades como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público], nos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas do Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 19.849, de 8 de maio de 2019 Publicado no D.O.E. de 8 maio 2019</p>	<p>Altera dispositivo da Lei nº 19.802, de 21 de dezembro de 2018, que dispõe sobre tratamento diferenciado de pagamento de dívidas tributárias relacionadas com o ICM e o ICMS e da Lei nº 18.748, de 13 de abril de 2016, que dispõe sobre a distribuição das verbas de sucumbência, de natureza privada e alimentar, entre integrantes da carreira de Procurador do Estado e da carreira especial de Advogado do Estado, em extinção.</p>
<p>Lei n. 19.848, de 3 de maio de 2019 Publicado no D.O.E. de 3 maio 2019</p>	<p>Dispõe sobre a organização básica administrativa do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 19.847, de 29 de abril de 2019 Publicado no D.O.E. de 29 abr. 2019</p>	<p>Institui o Fundo Estadual do Trabalho do Estado do Paraná, e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 19.843, de 22 de abril de 2019 Publicado no D.O.E. de 23 abr. 2019</p>	<p>Dispõe sobre a utilização de lâmpadas que adotem tecnologia de maior eficácia energética e luminosa nos projetos de obras e nos serviços de engenharia executados por órgãos ou entidades da administração pública, direta e indireta, dos Poderes do Estado do Paraná.</p>

Lei n. 19.841, de 10 de abril de 2019 Publicado no D.O.E. de 10 abr. 2019	Dispõe sobre a denominação de bens públicos estaduais.
Lei n. 19.840, de 10 de abril de 2019 Publicado no D.O.E. de 10 abr. 2019	Altera a Lei nº 15.876, de 7 de julho de 2008, que assegura aos professores da rede de ensino público e particular de todo o território do Estado do Paraná que estejam exercendo suas funções, o pagamento de 50% (cinquenta por cento) do valor realmente cobrado para o ingresso em estabelecimentos e/ou casas de diversões, praças esportivas e similares, que promovam espetáculos de lazer, entretenimento e difusão cultural, conforme específica.
Lei n. 19.839, de 10 de abril de 2019 Publicado no D.O.E. de 10 abr. 2019	Altera e inclui os dispositivos que especifica na Lei nº 16.357, de 23 de dezembro de 2009, que instituiu o Fundo de Equalização do Microcrédito.
Lei n. 19.832, de 1º de abril de 2019 Publicado no D.O.E. de 10 abr. 2019	Prioriza o atendimento de doadores de sangue raro e fenotipados convocados pelos bancos de sangue do Estado do Paraná.
Lei n. 19.831, de 1º de abril de 2019 Publicado no D.O.E. de 1º abr. 2019	Obriga a afixação de placas informativas nas unidades públicas e privadas de saúde sobre a adoção de nascituro.
Lei n. 19.830, de 27 de março de 2019 Publicado no D.O.E. de 28 mar. 2019	Isenta do pagamento de taxas de revalidação de diplomas de graduação, pós-graduação, mestrado, doutorado e pós-doutorado os migrantes em situação de vulnerabilidade, solicitantes de refúgio, refugiados e apátridas no Estado do Paraná.
Lei n. 19.829, de 27 de março de 2019 Publicado no D.O.E. de 28 mar. 2019	Dispõe sobre a admissão e reconhecimento, no Estado do Paraná, de diplomas de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado) originários de cursos ofertados de forma integral presencial nos países do Mercado Comum do Sul e em Portugal, e dá outras providências.
Lei n. 19.812, de 6 de fevereiro de 2019 Publicado no D.O.E. de 8 fev. 2019	Dispõe sobre o Programa Tarifa Rural Noturna, conforme específica.
Lei n. 19.811, de 5 de fevereiro de 2019 Publicado no D.O.E. de 5 fev. 2019	Cria o Programa Parcerias do Paraná, estabelecendo normas para desestatização e contratos de parceria no âmbito da Administração Pública Executiva Estadual e de suas entidades, institui o Fundo para o Desenvolvimento de Projetos de Infraestrutura e altera os dispositivos que especifica da Lei nº 17.046, de 11 de janeiro de 2012.
Lei n. 19.810, de 21 de janeiro de 2019 Publicado no D.O.E. de 24 jan. 2019	Institui o Plano Estadual de Florestas Plantadas, vinculado à Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento e adota outras providências.
Lei n. 19.809, de 7 de janeiro de 2019 Publicado no D.O.E. de 7 jan. 2019	Estabelece critérios para a criação de Distritos Industriais e dá outras providências.
Lei n. 19.803, de 21 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 21 dez. 2018	Altera o Valor de Referência de Custas para os atos judiciais constantes nas Tabelas do Regimento de Custas das Tabelas previstas na Lei nº 6.149, de 9 de setembro de 1970.
Lei n. 19.802, de 21 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 21 dez. 2018	Dispõe sobre tratamento diferenciado de pagamento de dívidas tributárias relacionadas com o ICM e o ICMS, nas condições que especifica.
Lei n. 19.795, de 20 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 20 dez. 2018	Revoga a Lei nº 16.658, de 9 de dezembro de 2010, que autorizou o pagamento das diferenças decorrentes da defasagem da URV, à ordem de 11,98% (onze, vírgula noventa e oito por cento) dos vencimentos dos servidores do Poder Legislativo do Estado do Paraná com vínculo entre 16 de junho de 2002 a 31 de dezembro de 2006.

Lei n. 19.794, de 20 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 20 dez. 2018	Altera a redação do inciso I do art. 1º da Lei nº 18.786, de 23 de maio de 2016, que dispõe sobre a instalação obrigatória de dispositivos para segurança nas piscinas de uso comum.
Lei n. 19.791, de 20 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 20 dez. 2018	Institui a prática do teste do bracinho nas consultas pediátricas em crianças a partir de três anos de idade, atendidas pela rede pública de saúde no âmbito do Estado do Paraná.
Lei n. 19.790, de 20 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 20 dez. 2018	Altera, na forma que especifica, a Lei nº 17.435, de 21 de dezembro de 2012, para revisão do Plano de Custeio do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná.
Lei n. 19.788, de 20 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 20 dez. 2018	Institui no âmbito do Estado do Paraná as Patrulhas Maria da Penha e dá outras providências.
Lei n. 19.786, de 20 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 20 dez. 2018	Institui a Semana Estadual do Livro e de Incentivo à Leitura.
Lei n. 19.785, de 20 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 20 dez. 2018	Institui as diretrizes para as Práticas Integrativas e Complementares em Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde do Estado do Paraná SUS-PR.
Lei n. 19.784, de 20 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 20 dez. 2018	Dispõe sobre a Política Estadual de Economia Solidária.
Lei n. 19.783, de 20 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 20 dez. 2018	Dispõe sobre doação e reutilização de gêneros alimentícios e de sobras de alimentos e dá outras providências.
Lei n. 19.782, de 19 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 20 dez. 2018	Altera a Lei nº 18.135, de 3 de julho de 2014, que consolida as normas referentes ao Quadro Próprio de Servidores do Poder Legislativo.
Lei n. 19.781, de 19 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 20 dez. 2018	Institui a assistência à saúde no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Paraná.
Lei n. 19.777, de 18 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 18 dez. 2018	Dispõe sobre a reinstituição das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, decorrentes de atos normativos editados pelo Estado do Paraná, publicados no Diário Oficial Executivo até 8 de agosto de 2017, em desacordo com o disposto na alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.
Lei n. 19.776, de 18 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 18 dez. 2018	Institui, na forma que especifica, o Teletrabalho no âmbito do Poder Executivo do Governo do Estado do Paraná.
Lei n. 19.775, de 17 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 18 dez. 2018	Altera a Lei nº 17.335, de 10 de outubro de 2012, que instituiu o Programa de Combate ao Bullying.
Lei n. 19.766, de 17 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 26 dez. 2018	Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2019.

Lei n. 19.765, de 17 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 17 dez. 2018	Altera dispositivos da Lei nº 16.792, de 25 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura administrativa da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.
Lei n. 19.764, de 17 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 17 dez. 2018	Acresce o art. 19A na Lei nº 19.173, de 18 de outubro de 2017, que dispõe sobre a organização da política da criança e do adolescente no Estado do Paraná.
Lei n. 19.762, de 17 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 17 dez. 2018	Dispõe sobre a fixação dos valores do auxílio-creche e do auxílio-saúde no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e altera dispositivos da Lei nº 19.573, de 2 de julho de 2018, conforme específica e adota outras providências.
Lei n. 19.746, de 11 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 12 dez. 2018	Dispõe sobre o uso do nome afetivo nos cadastros das instituições escolares, de saúde, cultura e lazer para crianças e adolescentes que estejam sob guarda provisória concedida em regular processo de adoção.
Lei n. 19.745, de 11 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 12 dez. 2018	Dispõe sobre a política de gestão e as atividades de manejo e uso sustentável das espécies de passeriformes da fauna nativa de origem silvestre desenvolvidas por criadores amadoristas e criadores comerciais, e estabelece outras providências.

2.4 DECRETOS

Decreto n. 1.732, de 18 de junho de 2019 Publicado no D.O.E de 18 jun. 2019	Regulamenta o procedimento de Acordo Direto de Precatórios relativo à Rodada de Conciliação instituída pelo artigo 1º, § 8º, da Lei nº 19.802, de 21 de dezembro de 2018.
Decreto n. 1.568, de 5 de junho de 2019 Publicado no D.O.E de 5 jun. 2019	Altera dispositivos do Decreto nº 1.416, de 23 de maio de 2019, que aprovou a estrutura organizacional básica dos órgãos integrantes da Administração Direta do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.
Decreto n. 1.547, de 5 de junho de 2019 Publicado no D.O.E de 5 jun. 2019	Cria a Superintendência Geral de Inovação e adota outras providências.
Decreto n. 1.485, de 29 de maio de 2019 Publicado no D.O.E. de 29 maio 2019	Acresce dispositivos ao Decreto nº 1.417, de 23 de maio de 2019, que criou a Superintendência Geral de Diálogo e Interação Social e dá outras providências.
Decreto n. 1.483, de 29 de maio de 2019 Publicado no D.O.E. de 29 maio 2019	Institui Grupo de Trabalho tendo por objeto o levantamento junto ao Sistema de Ensino Superior das informações requisitadas pela Comissão de Política Salarial.
Decreto n. 1.482, de 29 de maio de 2019 Publicado no D.O.E. de 29 maio 2019	Dispõe sobre as atribuições do Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Paraná – CEDES.
Decreto n. 1.452, de 24 de maio de 2019 Publicado no D.O.E. de 24 maio 2019	Dá nova redação ao art. 2º do Decreto nº 3.828, de 19 de novembro de 2008 [que sobre a gratificação pelo exercício de encargos especiais, concedida a ocupantes de cargos da parte permanente do quadro de pessoal, dos órgãos do Poder Executivo].
Decreto n. 1.424, de 23 de maio de 2019 Publicado no D.O.E. de 23 maio 2019	Cria a Superintendência Geral da Cultura e adota outras providências.
Decreto n. 1.423, de 23 de maio de 2019 Publicado no D.O.E. de 23 maio 2019	Cria a Superintendência Geral de Desenvolvimento das Bacias Hidrográficas e adota outras providências.
Decreto n. 1.422, de 23 de maio de 2019 Publicado no D.O.E. de 23 maio 2019	Cria a Superintendência Geral de Articulação Regional e adota outras providências.

Decreto n. 1.421, de 23 de maio de 2019 Publicado no D.O.E. de 23 maio 2019	Cria a Superintendência Geral de Apoio aos Municípios e adota outras providências.
Decreto n. 1.420, de 23 de maio de 2019 Publicado no D.O.E. de 23 maio 2019	Cria a Superintendência Geral de Desempenho Governamental e adota outras providências.
Decreto n. 1.419, de 23 de maio de 2019 Publicado no D.O.E. de 23 maio 2019 Republicado no D.O.E. de 24 maio 2019	Cria a Superintendência Geral de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e adota outras providências. REPUBLICADO
Decreto n. 1.418, de 23 de maio de 2019 Publicado no D.O.E. de 23 maio 2019	Cria a Superintendência Geral de Governança Social e adota outras providências.
Decreto n. 1.417, de 23 de maio de 2019 Publicado no D.O.E. de 23 maio 2019	Cria a Superintendência Geral de Diálogo e Interação Social e adota outras providências.
Decreto n. 1.416, de 23 de maio de 2019 Publicado no D.O.E. de 23 maio 2019	Dispõe sobre a implementação da Reforma Administrativa do Poder Executivo Estadual, promovida pela Lei nº 19.848, de 3 de maio de 2019.
Decreto n. 1.397, de 14 de maio de 2019 Publicado no D.O.E. de 14 maio 2019	Altera a redação do § 1º do art. 3º do Decreto nº 1.517, de 25 de maio de 2015 [que institui o Programa Paranaense de Mobilidade por Bicicleta- CICLOPARANÁ].
Decreto n. 1.285, de 23 de abril de 2019 Publicado no D.O.E. de 23 abr. 2019 Republicado no D.O.E. de 24 abr. 2019	Altera o Decreto nº 237, de 21 de janeiro de 2019, que regulamenta a Lei nº 19.802, de 21 de dezembro de 2018, que dispõe sobre tratamento diferenciado de pagamento de dívidas tributárias relacionadas com o ICM e o ICMS, nas condições que especifica e institui programa especial de parcelamento de débitos não tributários.
Decreto n. 1.227, de 17 de abril de 2019 Publicado no D.O.E. de 9 abr. 2019	Acresce dispositivos ao Decreto nº 1.146, de 9 de abril de 2019 [que instituiu grupo de trabalho para a realização de estudos, estratégias e propostas afetas as questões fundiárias ligadas aos cumprimentos de ordens judiciais sobre o tema].
Decreto n. 1.145, de 23 de abril de 2019 Publicado no D.O.E. de 9 abr. 2019	Acresce o inciso VII ao art. 5º do Decreto nº 11.461, de 21 de outubro de 2018 [que regulamenta o Fundo de Inovação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Paraná – FIME/PR, instituído pela Lei nº 19.480, de 30 de abril de 2018 e dá outras providências].
Decreto n. 1.077, de 4 de abril de 2019 Publicado no D.O.E. de 4 abr. 2019	Regulamenta a Lei nº 19.447, de 5 de abril de 2018, que dispõe sobre a gravação em áudio e vídeo do processo licitatório e sua transmissão ao vivo, por meio da internet, no Portal da Transparência do Estado do Paraná.
Decreto n. 1.076, de 4 de abril de 2019 Publicado no D.O.E. de 4 abr. 2019	Decreto n. 1.076, de 4 de abril de 2019. Regulamenta a Lei Estadual n. 19.240, de 28 novembro de 2.017, que dispõe sobre o pagamento dos aparelhos de monitoramento eletrônico pelos presos e apenados.
Decreto n. 1.074, de 4 de abril de 2019 Publicado no D.O.E. de 4 abr. 2019	Aprova o Manual de Gestão de Documentos do Estado do Paraná, 4. edição, revista, atualizada e ampliada a que se refere a Resolução n. 12.220, de 11 de dezembro de 1998.
Decreto n. 973, de 2 de abril de 2019 Publicado no D.O.E. de 4 abr. 2019	Promove alterações no Decreto n. 841, de 15 de março de 2019 [que regulamenta a Lei nº 19.130, de 25 de setembro de 2017, que autoriza o Poder Executivo a instituir o Corpo de Militares Estaduais Inativos Voluntários] e dá outras providências.
Decreto n. 972, de 2 de abril de 2019 Publicado no D.O.E. de 4 abr. 2019	Altera dispositivos do Decreto nº 6.063, de 31 de janeiro de 2017, e dá outras providências.

Decreto n. 841, de 15 de março de 2019 Publicado no D.O.E. de 15 mar. 2019	Regulamenta a Lei nº 19.130, de 25 de setembro de 2017, que autoriza o Poder Executivo a instituir o Corpo de Militares Estaduais Inativos Voluntários.
Decreto n. 786, de 8 de março de 2019 Publicado no D.O.E. de 8 mar. 2019	Cria o Comitê de Política Digital, vinculado à Casa Civil, com o objetivo de otimizar procedimentos, aperfeiçoar a prestação de serviços públicos estaduais aos cidadãos e à sociedade.
Decreto n. 782, de 1º de março de 2019 Publicado no D.O.E. de 1º mar. 2019	Altera o Decreto n. 237, de 21 de janeiro de 2019, que regulamenta a Lei n. 19.802, de 21 de dezembro de 2018, que dispõe sobre tratamento diferenciado de pagamento de dívidas tributárias relacionadas com o ICM e o ICMS, nas condições que especifica e institui programa especial de parcelamento de débitos não tributários.
Decreto n. 781, de 1º de março de 2019 Publicado no D.O.E. de 1º mar. 2019	Revoga o Decreto nº 11.019, de 10 de setembro de 2018 [que dispõe sobre o pagamento, na forma de acordo direto, com deságio (arts. 97, § 8º, III, e 102 do ADCT e Lei Estadual nº 17.082/2012 - art. 1º ao art. 13), de valores devidos a credores de precatórios].
Decreto n. 515, de 13 de fevereiro de 2019 Publicado no D.O.E. de 13 fev. 2019	Dispõe sobre a reavaliação e a renegociação dos contratos em vigor e das licitações em curso, no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo.
Decreto n. 430, de 8 de fevereiro de 2019 Publicado no D.O.E. de 8 fev. 2019	Altera dispositivos do Decreto nº 1.444, de 12 de setembro de 2007, que regulamenta a Lei nº 15.605, de 15 de agosto de 2007, que autoriza concessão de subvenção econômica com recursos do FDE, e dá outras providências
Decreto n. 426, de 4 de fevereiro de 2019 Publicado no D.O.E. de 4 fev. 2019	Estabelece o rol de documentos necessários para a posse e exercício em cargo de provimento em comissão e a aplicação da vedação ao nepotismo no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, direta e indireta.
Decreto n. 387, de 30 de janeiro de 2019 Publicado no D.O.E. de 30 jan. 2019	Fixa os novos valores do Piso Salarial do Estado do Paraná, válidos a partir de 1º de fevereiro de 2019.
Decreto n. 326, de 25 de janeiro de 2019 Publicado no D.O.E. de 25 jan. 2019	Estabelece a PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA EM COTAS MENSAS da arrecadação do Orçamento Estadual de 2019, conforme o Anexo I, programada a partir do resultado das Receitas Previstas no Orçamento para o Exercício de 2019.
Decreto n. 238, de 21 de janeiro de 2019 Publicado no D.O.E. de 21 jan. 2019	Revoga o Decreto nº 11.982, de 12 de dezembro de 2018 [que dispõe sobre tratamento diferenciado de pagamento de dívidas tributárias relacionadas com o ICM e o ICMS, nas condições que especifica e institui programa especial de parcelamento de débitos não tributários].
Decreto n. 237, de 21 de janeiro de 2019 Publicado no D.O.E. de 21 jan. 2019	Regulamenta a Lei nº 19.802, de 21 de dezembro de 2018, que dispõe sobre tratamento diferenciado de pagamento de dívidas tributárias relacionadas com o ICM e o ICMS, nas condições que especifica e institui programa especial de parcelamento de débitos não tributários.
Decreto n. 186, de 15 de janeiro de 2019 Publicado no D.O.E. de 15 jan. 2019	Inclui o § 8º, no art. 1º, do Decreto 4.189 de 2016 [que define competências e procedimentos para a realização de despesas da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado do Paraná e dá outras providências] e o parágrafo único, no art. 2º-A, do Decreto 5.409, de 2016 [regulamenta o inciso IV do art. 3º da Lei nº 17.655/2013 – que institui o Sistema de Financiamento de Ações nos Municípios do Estado do Paraná – e dá outras providências].

Decreto n. 54, de 7 de janeiro de 2019 Publicado no D.O.E. de 7 jan. 2019	Determina a revisão dos atos normativos legais ou infralegais publicados nos últimos 60 dias.
Decreto n. 53, de 7 de janeiro de 2019 Publicado no D.O.E. de 7 jan. 2019	Dispõe sobre o contingenciamento de 20% (vinte por cento) do total dos recursos do Orçamento Fiscal do Poder Executivo do Estado do Paraná, aprovado pela Lei Estadual nº 19.766, de 17 de dezembro de 2018 [que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2019].
Decreto n. 49, de 7 de janeiro de 2019 Publicado no D.O.E. de	Revoga o Parágrafo único do art. 2º-A do Decreto Estadual nº 5.409, de 03 de novembro de 2016 [que regulamenta o inciso IV do art. 3º da Lei nº 17.655, de 7 de agosto de 2013 – que instituiu o Sistema de Financiamento de Ações nos Municípios do Estado do Paraná – SFM - e dá outras providências].
Decreto n. 12.025, de 17 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 17 jan. 2019	Publica a tabela de valores venais para cálculo do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA para o exercício de 2019.
Decreto n. 11.982, de 12 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 12 jan. 2019	Introduz alterações no Decreto nº 8.470, de 07 de dezembro de 2017, que estabelece normas para a execução da Lei Estadual nº 19.182, de 26 de outubro de 2017, que regulamentou no âmbito estadual o artigo 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016.

3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 RESOLUÇÕES

Resolução n. 71, de 18 de fevereiro de 2019 Publicada no D.E.T.C. de 21 fev. 2019	Dispõe sobre a implantação dos novos valores de subsídio para os membros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
Resolução n. 70, de 13 de fevereiro de 2019 Publicada no D.E.T.C. de 25 fev. 2019	Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas entidades credoras municipais para fins de cumprimento das decisões de restituição de valores expedidas pelo Tribunal de Contas a partir da emissão da Certidão de Débito.
Resolução n. 69, de 12 de fevereiro de 2019 Publicada no D.E.T.C. de 15 fev. 2019	Dispõe sobre alterações do Regimento Interno.

3.2 INSTRUÇÕES NORMATIVAS

Instrução Normativa n. 149, de 26 de abril de 2019 Publicada no D.E.T.C. de 10 dez. 2018	Dispõe sobre a Agenda de Obrigações Municipais para o exercício financeiro de 2019, a ser observada pela Administração Direta e Indireta dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios do Estado do Paraná.
Instrução Normativa n. 148, de 11 de março de 2019 Publicada no D.E.T.C. de 14 mar. 2019	Dispõe sobre o processo de prestação de contas anual, do exercício financeiro de 2018, da Administração Direta e Indireta dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, e dá outras providências.

<p>Instrução Normativa n. 147, de 17 de janeiro de 2019</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 23 jan. 2019</p>	<p>Estabelece o escopo de análise para as Prestações de Contas Anuais dos Municípios do Estado do Paraná, compreendendo os Poderes Legislativo e Executivo, suas administrações direta e indireta, Consórcios Intermunicipais, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas de Direito Privado, e dá outras providências.</p>
<p>Instrução Normativa n. 146, de 17 de janeiro de 2019</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 23 jan. 2019</p>	<p>Dispõe sobre o encaminhamento da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual, relativa ao exercício de 2018, nos termos dos arts. 211 a 214 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, e dá outras providências.</p>

3.3 INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

<p>Instrução de Serviço n. 129, n. 129, de 6 de junho de 2019</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 10 jun. 2019</p>	<p>Dispõe sobre a delegação de competência para a elaboração e assinatura de despachos de mero expediente de que trata o art. 32, § 1º, do Regimento Interno.</p>
<p>Instrução de Serviço n. 128, de 5 de fevereiro de 2019</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 7 fev. 2019</p>	<p>Dispõe sobre a tramitação e apreciação dos pedidos de sustentação oral protocolados pelas partes, referentes às sessões de julgamento dos processos de competência do Tribunal Pleno.</p>
<p>Instrução de Serviço n. 127, de 17 de janeiro de 2019</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 22 jan. 2019</p>	<p>Altera a Instrução de Serviço nº 113/2017, que dispõe sobre a regulamentação do serviço de atendimento a usuários (Service Desk) da Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI.</p>

3.4 NOTAS TÉCNICAS

<p>Nota Técnica n. 4, de 11 de março de 2019</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 12 mar. 2019</p>	<p>Altera a Instrução de Serviço nº 113/2017, que dispõe sobre a regulamentação do serviço de atendimento a usuários (Service Desk) da Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI.</p>
---	---

3.5 PORTARIAS SELECIONADAS

<p>Portaria n. 134, de 23 de janeiro de 2019</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 23 jan. 2019</p>	<p>Aprova, nos termos do artigo 16, inciso XXXIX, do Regimento Interno, o Calendário Oficial deste Tribunal de Contas para o exercício de 2019, com a indicação das datas de suspensão de expediente, conforme feriados e recessos previstos.</p>
<p>Portaria n. 871, de 14 de dezembro de 2018</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 18 dez. 2018</p>	<p>Determina a composição das Câmaras deliberativas deste Tribunal de Contas, para o biênio 2019/2020. Revoga, em consequência, as Portarias nºs 58/17 e 656/18.</p>
<p>Portaria n. 865, de 12 de dezembro de 2018</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 18 dez. 2018</p>	<p>Torna público os segmentos da Administração Pública Estadual a serem fiscalizados pelas Inspetorias de Controle Externo no quadriênio 2019/2022, na forma dos anexos I e II, ficando, em consequência, revogada a Portaria nº 739/2014 e suas alterações posteriores.</p>





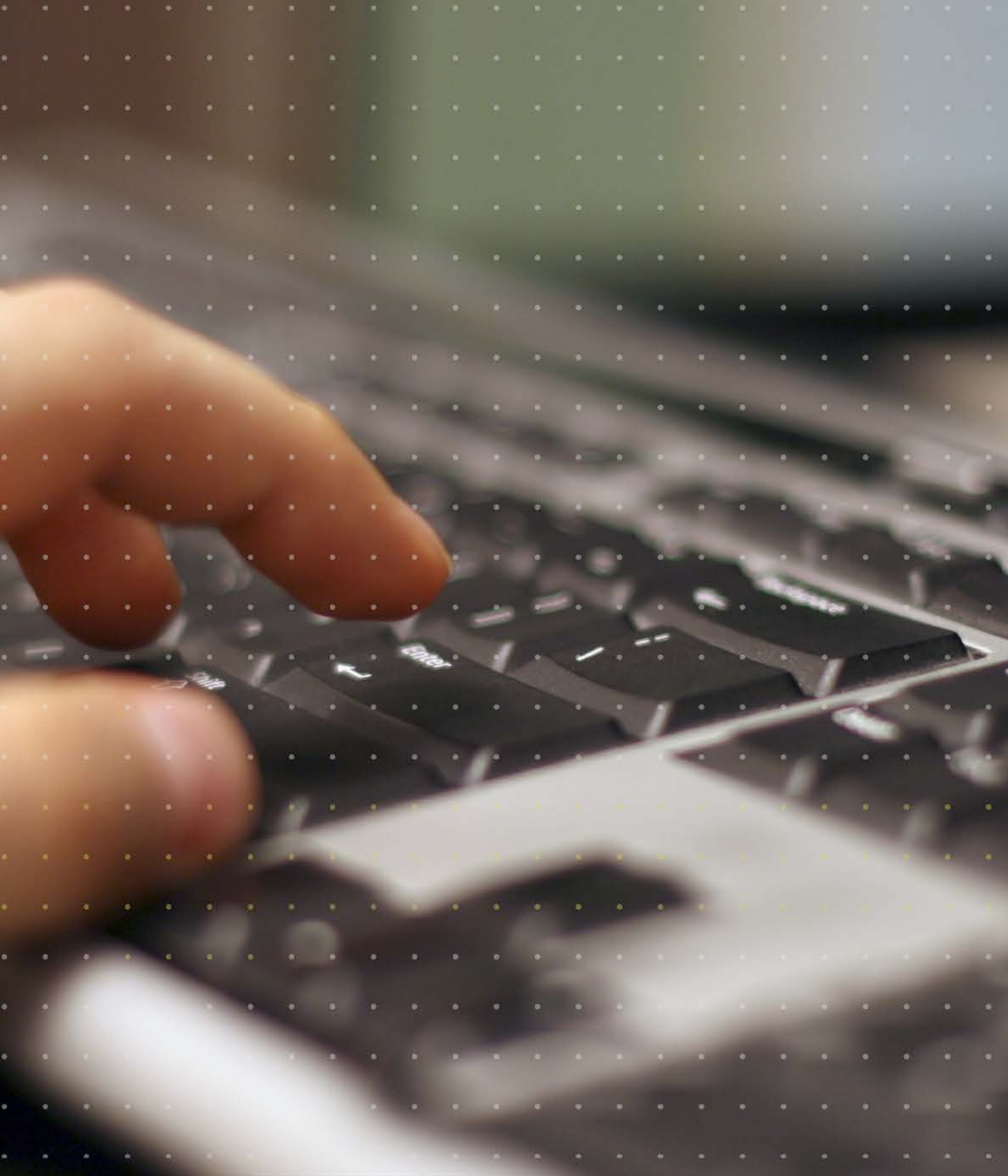
[LINKS DE INTERESSE]



LINKS DE INTERESSE

- Sistema de Jurisprudência do TCE-PR “VIAJuris”: VIAJuris
- Boletim Informativo de Jurisprudência - BJ: Boletim de Jurisprudência
- Pesquisas Prontas – PP: Pesquisas Prontas
- Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas – RGSTF: Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas
- Boletim de Doutrina e Legislação: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/boletim-de-doutrina-e-legislacao/314071/area/249>





[ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO]

PUBLICAÇÃO NA REVISTA DIGITAL DO TCE-PR

Por meio do seu Conselho Editorial, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) convida servidores, pesquisadores, consultores, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação na Revista Digital do TCE-PR.

Os documentos deverão ser enviados em formato eletrônico (formato do programa Microsoft Word) para a Secretaria do Conselho Editorial do TCE-PR, aos cuidados de Caroline Lichtensztein: carolg@tce.pr.gov.br (Fone: 41-3350-1665/3054-7555).

1 LINHA EDITORIAL

A Revista Digital do TCE-PR é uma publicação trimestral, composta por acórdãos exarados pela Corte e por artigos relacionados ao direito, contabilidade, administração e economia - no âmbito das atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A premissa básica de sua linha editorial é a busca pelo texto crítico, apartidário e pluralista.

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

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

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

Abrangência e profundidade devem ser buscadas simultaneamente.

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

2 APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCE-PR

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

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

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

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

3 NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

- 1 – Os originais serão submetidos à aprovação de especialistas nos temas tratados.
- 2 – Os originais serão encaminhados aos avaliadores no menor tempo possível. O processo de seleção de artigos envolve avaliação do Conselho Editorial, que deverá selecionar os títulos a serem publicados. No sumário, a sequência de títulos de artigos obedecerá à ordem alfabética de sobrenomes de autores.

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

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

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

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

6 – Nos artigos observar as seguintes recomendações:

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

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

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

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

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

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

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

www.tce.pr.gov.br

REVISTA DIGITAL DO TCEPR

ABR./JUN. 2019

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

NÚMERO 24

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



Foto: Adriana Carla Kukla