

TCEPR

REVISTA DIGITAL

NÚMERO 04

ABR/JUN 2013



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DOCTRINA

O impacto das regulamentações do TCE-PR no repasse de verbas municipais às entidades não governamentais

A concessão e a execução nos serviços públicos

Secretários municipais de saúde: suas decisões sob a ótica da gestão da informação

ORIENTAÇÃO AOS JURISDICIONADOS

Perguntas e respostas abordam dúvidas dos jurisdicionados do TCE-PR

LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE

Normas que podem impactar no dia-a-dia dos municípios

JURISPRUDÊNCIA EM FOCO

Os acórdãos relevantes do último semestre

WWW.TCE.PR.GOV.BR

REVISTA DIGITAL

DO 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)

Conselho Editorial:

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN

AKICHIDE WALTER OGASAWARA

ÂNGELA CÁSSIA COSTALDELLO

DUÍLIO LUIZ BENTO

GUMERCINDO ANDRADE DE SOUZA

LUIZ BERNARDO DIAS COSTA

OMAR NASSER FILHO

OSNI CARLOS FANINI SILVA

YARUSYA ROHRICH DA FONSECA

Presidente

Vice-Presidente

Secretária

Seleção de processos: LIGIA MARIA HAUER RÜPPEL

Organização: CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN

Normalização bibliográfica: YARUSYA ROHRICH DA FONSECA

Projeto gráfico: Núcleo de Imagem

Diagramação: Núcleo de Imagem

Capa: Núcleo de Imagem

Tribunal de Contas do Estado do Paraná – Secretaria do Conselho Editorial
Praça Nossa Senhora de Salete, s/n – Centro Cívico - Curitiba – PR
Contato: CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN (carolg@tce.pr.gov.br)
Tel. (41) 3350-1670

SUMÁRIO

EDITORIAL	8
DOCTRINA	11
Impacto das regulamentações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná na evolução dos repasses municipais às entidades não governamentais no período de 2004 a 2011	12
MACHADO, Marcus Vinícius; SOARES, Robson Fernandes; OLIVEIRA, Sandra Maritza Becher de	
Serviços públicos: concessão e execução	30
BERTI, Flávio de Azambuja	
O processo decisório dos secretários municipais de saúde sob a ótica da Gestão da Informação	48
SILVEIRA, Eliane Xavier da	
PERGUNTAS E RESPOSTAS	71
JURISPRUDÊNCIA	81
SÚMULAS	82
Súmula nº 13	82
Correção de enunciado de Súmula	91
ACÓRDÃOS	96
Aposentadoria – Art. 6º da EC 41/2003	96
Diligências não cumpridas - Inadequação do Ato de Inativação - Negativa de registro	



Aposentadoria	101
Verbas transitórias – inclusão aos proventos – Emenda Constitucional nº 20/98	
Convênio	105
Evento cultural - Promoção Evento de cunho religioso	
Pregão Presencial	116
Participação mediante encaminhamento prévio de proposta	
Serviços – Pagamento	122
Fornecedor com irregularidade fiscal	
Servidor público celetista	132
Transformação da entidade em autarquia - Licença para tratamento de saúde	
LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE	141
ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO	151

EDITORIAL

Nas sociedades democráticas, a informação é bem precioso, essencial para a coletividade, as instituições públicas e fator preponderante para a tomada de decisões.

No setor público, em especial, é matéria prima fundamental para uma boa administração. Conhecer a lei, as normas, as boas práticas e ser contemporâneo das mudanças tecnológicas e ambientais são requisitos que pavimentam o caminho da gestão eficiente e garantem o atendimento tempestivo das demandas do cidadão.

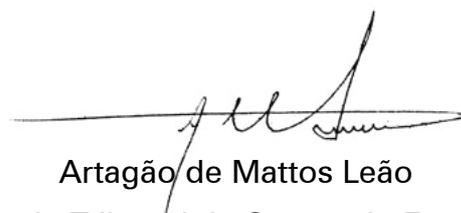
A Revista do Tribunal de Contas do Paraná é instrumento de qualificação dos quadros da administração pública e, nas alterações promovidas em sua configuração, vem com uma nova proposta: trazer temas que tenham aplicação no cotidiano do gestor e uma linguagem mais próxima da sua realidade. Assim, além de artigos que abordam a gestão e o próprio controle externo, o leitor encontrará jurisprudência selecionada e seção de perguntas e respostas, sempre com assuntos diretamente afeitos ao processo decisório específico.



Ademais, a Revista se constitui num espaço permanente, privilegiado e democrático de análise e discussão de temas de interesse do Poder Público, consagrando-se como uma usina de ideias que possam refletir na definição de políticas públicas direcionadas para o bem comum.

Finalmente, ela quer contribuir, de forma efetiva, para a implantação da grade de capacitação e de transparência, fornecendo informações precisas e de qualidade para gestores, profissionais de várias áreas do conhecimento e a própria sociedade, num processo de integração capaz de sedimentar a verdade das contas públicas.

Bem-vindos e boa leitura!

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Artagão de Mattos Leão', written over a horizontal line.

Artagão de Mattos Leão
Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná



DOUTRINA

Impacto das regulamentações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná na evolução dos repasses municipais às entidades não governamentais no período de 2004 a 2011

RESUMO

Estudo das finanças públicas. Evolução das transferências voluntárias de acordo com a evolução econômica das décadas de 70, 80 e 90. Análise do regramento das transferências voluntárias no âmbito nacional e estadual. Cotejo com a evolução dos métodos de controle interno e externo. Superação do estágio de quantificação pelo de qualificação dos repasses. Reflexos da melhoria do controle do Tribunal de Contas do Estado do Paraná sobre o número absoluto de recursos públicos transferidos.

1 INTRODUÇÃO

O estudo das finanças públicas é um problema complexo, que se concentra em torno do processo de captação de receitas e efetivação de despesa (MUSGRAVE, 1976). É “um desses assuntos que se situam na linha divisória entre a Economia e a Política” (DALTON, 1977, p. 29).

Houve sempre um debate nesse campo do conhecimento sobre o tamanho ideal do estado e seu papel na economia. “O Estado liberal, com um mínimo de interferência na vida social, trouxe, de início, alguns inegáveis benefícios: houve um progresso econômico acentuado, criando-se as condições para a revolução industrial” (DALLARI, 2005, p. 280).

MACHADO, Marcus Vinícius¹

Analista de Controle Externo Jurídico – TCE-PR
Bacharel em Direito - UFPR
Bacharel em Ciências Econômicas - FAE Business School
Especialista em Direito Corporativo - Ibmec

SOARES, Robson Fernandes²

Analista de Controle Externo Contador – TCE-PR
Bacharel em Administração de Empresas - UDESC
Bacharel em Contabilidade - UFSC
Mestrando em Contabilidade - UFPR

OLIVEIRA, Sandra Maritza Becher de³

Diretora da Diretoria de Análise de Transferências – TCE-PR
Bacharel em Ciências Contábeis – FAE-PR
MPA em Gestão Pública - FGV
Pós-Graduada em Auditoria Interna e
Controladoria de Gestão - ISPG-SPEI

“A grande crise de depressão econômica da década de 30 deu origem a estudos que vieram a justificar a necessidade de o governo intervir na economia para combater a inflação ou desemprego da mão-de-obra” (REZENDE, 2001, p. 17-18).

Com essa nova concepção do papel do Estado na Economia e diante da realidade econômica vivenciada pelo Brasil nas décadas de 70, 80 e 90, houve uma proliferação das parcerias com a sociedade privada. A fiscalização e regulamentação dessa nova forma de gestão, conforme interpretação do art. 70, Inciso VI, da Constituição da República, ficou a cargo do Poder Legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas.

Inicialmente, buscou-se a universalização destes repasses, os quais atualmente passam por um período de qualificação e regulamentação mais apuradas, no intuito de se obter melhores resultados com menos recursos, em conformidade com o conceito econômico de eficiência.

1 Contato: marcus.machado@tce.pr.gov.br.

2 Contato: robson.soares@tce.pr.gov.br.

3 Contato: smar@tce.pr.gov.br.

É sabido que essa regulamentação gera impactos nas escolhas e comportamentos das entidades e agentes envolvidos. A literatura econômica tenta entender como essas interferências ocorrem.

Diante dessa realidade, interessa saber **como a normatização recente do Tribunal de contas do Estado do Paraná tem interferido na decisão dos gestores municipais de repassar recursos a entidades privadas** e quais as perspectivas para os próximos anos.

2 DO SURGIMENTO E DA RACIONALIDADE DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO BRASIL

A ciência econômica é denominada como a ciência da escassez, termo que remete ao problema fundamental de seu objeto: conciliar necessidades infinitas com recursos finitos (escassos). A solução desta problemática passa por opções e estratégias político-econômicas que privilegiem a eficiência na alocação dos recursos.

Ao discorrer a respeito da intervenção do Estado na Economia, Fabio NUSDEO pondera que o “quanto de Estado [...] será uma opção política da sociedade, tendente a dosar as porções de mercado e de Estado segundo valores ou ideologias próprias de cada povo, ao longo de sua trajetória histórica”. Uma opção que certamente revela preocupações relativas à eficiência (NUSDEO, 2005, p. 211).

Após o grave endividamento externo do Estado brasileiro nos anos 70, resultante do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), o segundo choque do petróleo (1979) foi o gatilho necessário para acionar um ciclo vicioso, com um período de elevadas taxas de juros, forte retração no mercado de trabalho e acentuado índice inflacionário. Assim, a década de oitenta foi marcada por uma brusca reversão na trajetória de crescimento econômico brasileiro, processo este que culminou em uma das maiores crises econômicas da história do País.

Em decorrência, o período democrático brasileiro iniciou com um Estado verdadeiramente “quebrado”, burocrático e ineficiente, absolutamente distante dos alvissareiros objetivos delineados na Constituição de 1988. As obrigações assumidas pelo aparato estatal estavam muito distantes da realidade financeira.

Como se não bastasse, sucessivos planos econômicos e medidas econômicas inadequadas deterioraram ainda mais este cenário, em tendência que passa a ser revertida tão somente por meio do Plano Real, pautado no combate inflacionário, com o lançamento das âncoras cambial e monetária, sendo esta desdobrada nos setores público (fiscal) e privado.

A intensificação do neoliberalismo apresentou-se então como meio hábil a reduzir e otimizar os gastos públicos, os quais supostamente seriam melhores alocados se as demandas fossem analisadas e executadas de forma descentralizada. Neste contexto, foi lançado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, redigido pelo (não cabe este tipo de termo num ensaio) economista Luiz Carlos Bresser Pereira, com o objetivo claro de direcionar a transição de “um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão” (PEREIRA, 1997 apud MELO, 2011, p. 63).

Seguindo esta linha, o referido plano diretor segregou a atuação estatal em quatro setores, subdivididos entre núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado. Enquanto o núcleo estratégico (Poderes do Estado) e as atividades exclusivas (funções típicas do Estado) seriam atribuídos ao Estado, as denominadas atividades não exclusivas poderiam ser desenvolvidas por entidades auxiliares do poder público, fomentadas pelas denominadas “transferências voluntárias”.

A despeito da imprecisão do termo “atividades não exclusivas do Estado”, soa preciso o trecho extraído do voto do Ministro Ayres Brito, proferido no julgamento da ADI 1923:

os particulares poderiam desempenhar atividades que também corresponderiam a deveres do Estado, mas que não seriam exclusivamente públicas, a exemplo da cultura, saúde, ciência e tecnologia, educação e do meio ambiente. [...] tais atividades seriam passíveis de financiamento público e sob a cláusula da atuação apenas complementar do setor público.

Neste contexto, o intuito de prestigiar a eficiência na administração pública, doravante denominada '*administração gerencial*', passou a ocupar a agenda dos gestores públicos. Dentre as ferramentas aptas a materializar tal diretiva, identificam-se as figuras do Termo de Parceria (art. 9º da Lei Federal nº 9.790/1999) e do Convênio Administrativo, sendo este último previsto no ordenamento pátrio desde o Decreto-Lei nº 200/67, mas até então subutilizado.

A diretriz emanada pelo governo federal, aliada às ferramentas previstas na legislação específica, instaurou um período de irrestrita ampliação no número de atos cooperativos firmados entre a administração pública e entes menores ou entidades privadas, com drástica evolução na quantidade de recursos públicos repassados.

E ainda que necessário, haja vista que a universalização dos serviços básicos é uma tendência de toda república democrática, este estágio inicial de ampliação quantitativa não atendeu devidamente aos anseios e demandas sociais nestas áreas basilares. Multiplicaram-se as denúncias de mau uso dos instrumentos convencionais e de parceria, tanto por objetivos deliberados, quanto por despreparo dos agentes envolvidos.

Iniciaram-se, então, as preocupações inerentes à qualificação destes atos cooperativos, no intuito de se atingirem resultados socioeconômicos maiores com a movimentação de menos recursos. Os desafios à atuação dos Tribunais de Contas estavam lançados.

3 DA MUDANÇA DE RACIONALIDADE NO CONTROLE INTERNO E EXTERNO NO ÂMBITO FEDERAL E NO ÂMBITO DO ESTADO DO PARANÁ

Superado o estágio de ampliação quantitativa dos atos cooperativos, as atenções voltaram-se à ampliação qualitativa propriamente dita, na qual o pleno atendimento do objetivo no final da cadeia do repasse público ganhou importância em detrimento da análise absoluta e estéril apenas do valor transferido.

Isto porque, ainda que as transferências voluntárias possam destinar-se a entidades privadas, o disposto no artigo 138 da lei de Licitações Estadual é claro ao definir que “os recursos financeiros repassados em razão do convênio não perdem a natureza de dinheiro público”, afeto exclusivamente ao objeto definido no Convênio celebrado. É certo que a alteração do estado das coisas deve aliar repasses financeiramente significativos à qualidade na aplicação e manejo dos recursos.

No entanto, ao contrário do que possa parecer, o alinhamento destes interesses não é tarefa fácil, sobrelevando um papel ativo dos Tribunais de Contas neste processo. A esse propósito, Ruy Barbosa vislumbrava o Tribunal de Contas da seguinte forma:

Corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil (BARBOSA apud SILVA, 2012, p. 21).

Sabe-se que os Tribunais de Contas foram investidos constitucionalmente de competências da maior envergadura, inerentes ao auxílio no exercício do controle externo. Neste desiderato, exercerão a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União (Estados e Municípios) e das respectivas entidades da administração direta e indireta.

Trata-se de estrutura concebida no ideário de um dos maiores juristas brasileiros, o qual pontuou que:

Convém levantar, entre o Poder que realiza periodicamente a despesa e o Poder que cotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a Legislativa, e intervindo na Administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis das finanças (SILVA, 2012, p. 22).

A seu turno, o controle interno, como sugerido pelo próprio nome, será (e deverá ser) exercido pela própria entidade originariamente detentora dos recursos, a saber, União, Estados ou Municípios, além da própria administração indireta, em determinados casos.

A sociedade civil organizada também assumiria seu papel de fiscalização, ao exercer o denominado controle democrático ou social sobre a gestão dos recursos públicos.

Em matéria de transferências voluntárias, a prática demonstrou o frágil exercício tanto do controle interno quanto do controle democrático, o que em boa medida prejudicava inclusive a adequada implantação do controle externo pelo Tribunal de Contas.

No âmbito federal, a iniciativa de qualificação dos repasses partiu da própria União (controle interno), havendo exaustiva normatização pelo Decreto nº 6.170/2007, regulamentado pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011.

Além das exigências de caráter formal, salvo exceções pontuais trazidas pelo artigo 2º, a referida Portaria passou a exigir o cadastro das transferências voluntárias oriundas da União junto ao SICONV (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse), como se observa no disposto em seu artigo 3º, *in verbis*:

Art. 3º Os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca

de tomada de contas especial dos convênios e termos de parceria serão realizados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, aberto à consulta pública, por meio do Portal dos Convênios.

Registre-se ainda que, pelo disposto no artigo 4º da Portaria Federal, passou-se a exigir da administração pública a divulgação anual, no SICONV, da relação dos programas a serem executados de forma descentralizada, bem como dos critérios para seleção do conveniente, tornando não apenas o processo de seleção, como de acompanhamento da execução, mais transparentes e exigentes.

O impacto causado pelo fortalecimento da fiscalização, no âmbito federal, foi avaliado por Grazieli Esposti, em artigo intitulado “O Furacão SICONV”:

Se comparado a um fenômeno meteorológico, o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), utilizado a partir de 1º de setembro de 2008 por meio do Portal de Convênio do Governo Federal, pode ser considerado um furacão, tamanha alteração climática que tem causado no país. O clima na Esplanada dos Ministérios está tenso e o alarme já soou pelos corredores. As opiniões estão divididas desde que o Portal entrou no ar e se tornou responsável por administrar, via internet, os bilhões de reais transferidos pelo governo federal a estados, municípios, organizações não-governamentais (ONGs), consórcios municipais, associações, entre outros, por meio de convênios e contratos de repasse. A tensão acontece porque em média são assinados 50 mil convênios por ano, destinados a obras, serviços ou aquisição de bens. Somente em 2008, esses recursos foram da ordem de R\$ 35 bilhões. O ponto principal desta questão é que a partir de agora tudo será gerenciado via o Portal. O SICONV tira dos convenientes a liberdade para manipulação de recursos ao criar uma conta corrente específica aberta à fiscalização do público para cada convênio em um banco oficial. Acabam os intermediários. Os ministérios pagam diretamente ao executor da obra ou serviço. Devido ao monitoramento do dinheiro e prestação de contas do desembolso, o Sistema tem conquistado uma fila de opositores cada vez maior (ESPOSTI apud BITTENCOURT, 2012).

O exercício do controle externo no âmbito federal, a seu turno, é exercido pelo Tribunal de Contas da União de forma consentânea ao princípio de Pareto, segundo o qual *“20% das causas geram 80% dos efeitos”*, havendo a preocupação com os repasses de maior valor. Na regulamentação trazida pela Instrução Normativa nº 71/2012, em seu artigo nº 6º, o Tribunal de Contas da União, em regra, está dispensado de promover a Tomada de Contas Especial nos casos em que a omissão na prestação refira-se a valor inferior a

R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais).

No âmbito estadual, ante a ausência de regulamentação específica pelo Poder Executivo, o Tribunal de Contas – no exercício do controle externo – vem implementando, desde 2008, uma série de medidas destinadas a qualificar os repasses voluntários.

De acordo com o texto original da Resolução nº 03/2006, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, estariam sujeitos ao controle externo tão somente as transferências voluntárias oriundas dos cofres do Estado do Paraná. Previsão legal alterada a partir de 18 de Dezembro de 2008, com o advento da Instrução Normativa nº 27/2008, que ampliou a competência da Corte para fiscalizar também os repasses oriundos do orçamento dos municípios, desde que superiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no exercício.

Neste interregno, ainda houve a emissão de ofícios pelo Tribunal de Contas aos municípios, no intuito de que houvesse a prestação de contas relativa a repasses municipais (Ofícios nº 06/08 ODV-DG, nº 13/08-DAT e nº 01/07-DCM).

As grandes alterações na sistemática de repasses ocorrida nesse período foram decorrentes da edição de um ofício do Tribunal de Contas, em 2007, exigindo a apresentação à referida Corte, em 2008, de determinados documentos básicos referentes às transferências de 2007, e da Instrução normativa nº 27/2008, também da referida Corte, que trazia a obrigatoriedade de prestação de contas, em 30 de abril de 2009, dos recursos municipais - superiores a R\$ 100.000, repassados a título de transferência.

Em seguida, foi a vez da Resolução nº 28/2011 e da Instrução Normativa nº 61/2011 regulamentarem a matéria, no intuito de ampliar ainda mais o papel do Tribunal de Contas nas transferências voluntárias municipais, haja vista a assunção do controle sobre a totalidade das transferências e não apenas sobre as que excedessem o importe de cem mil reais.

Sob a tutela do Tribunal de Contas do Paraná, o instrumento do ato de

transferência, o repasse dos recursos, a movimentação financeira no convênio, a execução do Plano de Trabalho, a fiscalização e a prestação de contas foram minuciosamente regulamentados com o objetivo de qualificar os atos cooperativos firmados. A alteração da matriz de responsabilidade, atribuída à entidade concedente dos recursos públicos, doravante, implicou no compartilhamento da fiscalização pelos municípios e pelo Estado e, por conseguinte, no exercício fático do controle interno. Mas não foi só.

Ainda mais relevante que a alteração normativa propriamente dita, implementada em 2011, a criação de um sistema informatizado de compilação e análise dos dados dos Convênios, o Sistema Integrado de Transferências (SIT) foi determinante. Em artigo veiculado na Revista Digital nº 2 deste Tribunal de Contas, o SIT foi dissecado com precisão, oportunidade na qual foram ressaltados a economia em sua utilização, a facilidade de manuseio, a elevação da publicidade e transparência, a redução do tempo de análise das informações compiladas e a instauração de um método de acompanhamento processual contemporâneo à execução dos repasses (ANDRADE; THOMÉ, 2012, p. 96).

Conforme exposto pelo Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado, Conselheiro Fernando Augusto de Mello Guimarães, na sessão da 1ª Câmara realizada no dia 12 de março de 2013, o novo paradigma deste Tribunal deve se respaldar no “acompanhamento da gestão contemporaneamente”, de modo que os “problemas sejam gerenciáveis ao longo do exercício” da gestão do administrador público e não mais de forma estanque apenas ao final da prestação de contas.

Assim, o *modus operandi* do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em matéria de repasses voluntários, assumiu um viés preventivo, havendo a assunção do poder de cautela pela Corte, conforme preconizado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.510-7, como se observa no seguinte trecho do voto do ministro Celso de Mello:

Isso significa que a atribuição de poderes explícitos ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas

cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público” (p. 21).⁴

A evolução do controle na matéria ainda não está ultimada, ante a premente necessidade de que o Poder Executivo estadual (controle interno), à semelhança do realizado no âmbito federal, normatize as transferências voluntárias em seu limite geográfico.

Entretanto, o aniversário de um ano de vigência do Sistema Integrado de Transferência deve ser comemorado. Isto porque, com base em informações extraídas do sistema, evidencia-se um nítido ponto de inflexão na trajetória de evolução no volume de recursos estaduais e municipais repassados, o que se entende como o primeiro estágio de qualificação destas operações.

4 O IMPACTO DAS NORMATIVAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

Por meio de uma pesquisa empírica, analisa-se o impacto da Instrução Normativa nº 27/2008, do Tribunal de Contas do Estado, sobre o volume de recursos repassados por transferência voluntária, pelos municípios paranaenses, para entidades privadas.

Foi coletada, na base de dados do Tribunal, uma série histórica das transferências de 2004 a 2011, realizadas pelos municípios paranaenses para entidades privadas sem fins lucrativos. Devido à forte correlação existente entre a variável de estudo e os gastos públicos, foram coletados adicionalmente, na base de dados do IPARDES, dados sobre o PIB (Produto Interno Bruto) dos municípios paranaenses, no mesmo período. Como os dados das duas séries encontram-se a valores nominais, utilizou-se o índice de preços IPCA dispo-

4 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 24510, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2003, DJ 19-03-2004 PP-00018 EMENT VOL-02144-02 PP-00491 RTJ VOL-00191-03 PP-00956.

nível no Ipeadata, para deflacionar os números e trazê-los a valores reais. Os dados são apresentados na tabela 1.

Tabela 1 - Despesa e Repasses municipais deflacionados

ANO	DESPESAS PÚBLICAS	REPASSE MUNICIPAL	IPCA ACUMULADO	DESPESAS DEFLACIONADAS	REPASSES DEFLACIONADOS
2004	R\$ 16.975.633.572,24	R\$ 359.314.394	1	R\$ 16.975.633.572,24	R\$ 359.314.393,98
2005	R\$ 17.603.117.923,82	R\$ 456.971.822	1,0445	R\$ 16.853.152.631,71	R\$ 437.502.940,95
2006	R\$ 20.906.672.966,76	R\$ 500.156.435	1,0739	R\$ 19.467.988.608,59	R\$ 465.738.369,19
2007	R\$ 24.294.053.765,24	R\$ 553.000.309	1,1293	R\$ 21.512.488.944,69	R\$ 489.684.148,33
2008	R\$ 28.815.323.019,98	R\$ 676.949.008	1,2024	R\$ 23.964.839.504,31	R\$ 562.998.177,30
2009	R\$ 29.683.722.938,08	R\$ 729.390.743	1,2413	R\$ 23.913.415.723,90	R\$ 587.602.306,23
2010	R\$ 34.223.721.024,78	R\$ 842.253.013	1,3328	R\$ 25.678.061.993,38	R\$ 631.942.536,90
2011	R\$ 38.777.879.314,72	804.138.605,66	1,4139	R\$ 27.426.182.413,69	R\$ 568.737.962,84

Verifica-se que tanto as despesas quanto os repasses apresentaram um crescimento elevado no período, de forma que não faz sentido calcular o valor médio da série. A fim de melhor compreender a evolução de tais valores no tempo, foi calculada a variação anual das variáveis, a relação repasses/despesas e a variação acumulada com base no ano de 2004. Os dados são apresentados na tabela 2.

Tabela 2 - Variação anual, relação repasses/despesas e variação acumulada

	DESPESAS - VAR. ANUAL	REPASSES - VAR. ANUAL	REPASSE/DESPESAS	DESPESAS ANUAIS	REPASSES - VAR. ANUAL
2004			2,117%	100,00%	100,00%
2005	-1%	22%	2,596%	99,28%	121,76%
2006	16%	6%	2,392%	114,68%	129,62%
2007	11%	5%	2,276%	126,73%	136,28%
2008	11%	15%	2,349%	141,17%	156,69%
2009	0%	4%	2,457%	140,87%	163,53%
2010	7%	8%	2,461%	151,26%	175,87%
2011	7%	-10%	2,074%	161,56%	158,28%
Média	7,24%	7,18%	2,37%		
DP	5,55%	9,11%	0,15%		
CV	0,77	1,27	0,06		

Analisando os dados coletados, é possível verificar que a variação média das duas variáveis no período é semelhante, embora os repasses municipais apresentem uma volatilidade maior. Embora não se possa inferir uma relação

direta entre a variação das despesas e a variação dos repasses ano a ano, é possível verificar que há uma proporção constante no decorrer da série, com média de 2,37% e valores variando entre 2,596% e 2,074%. Ou seja, em média, os municípios realizam transferências para entidades não-governamentais em uma razão de 2,37% de suas despesas. Essa relação é melhor evidenciada no gráfico 1.

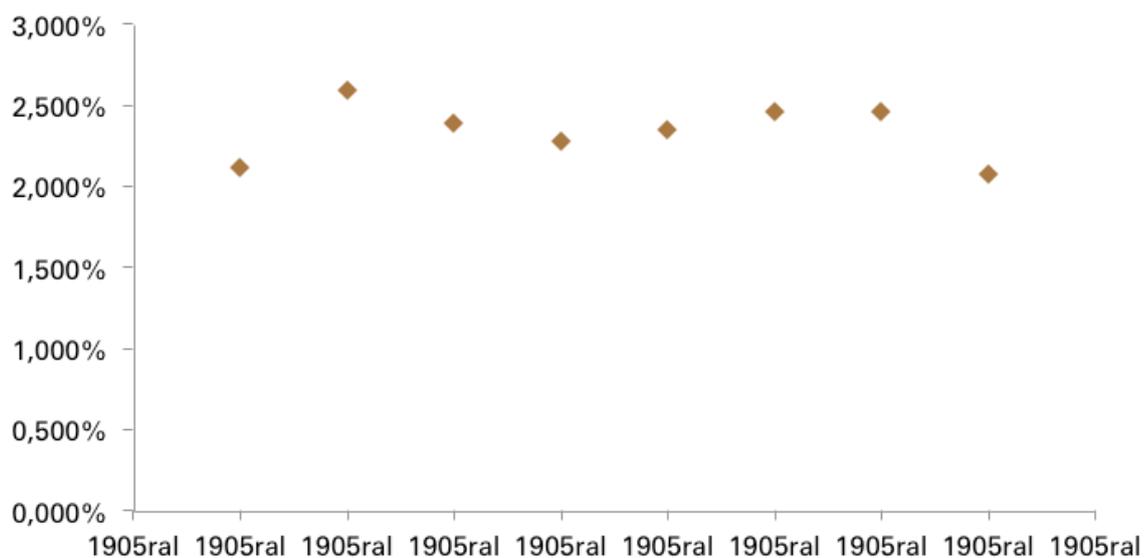


Gráfico 1 - Relação repasses/despesas

Embora haja uma relação mais ou menos constante entre transferências e despesas, verifica-se uma aparente ruptura na série do ano de 2010 para 2011. Essa diminuição se deu pela ocorrência de uma variação negativa do valor repassado no período. Ressalta-se que, dos 8 anos analisados, a única variação negativa, e em valor expressivo, se deu em tal situação.

Essa constatação de uma variação anormal em tal ano se torna mais evidente ao se analisar a evolução da variação acumulada das duas séries (Gráfico 2).

Impacto das regulamentações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná na evolução dos repasses municipais às entidades não governamentais no período de 2004 a 2011

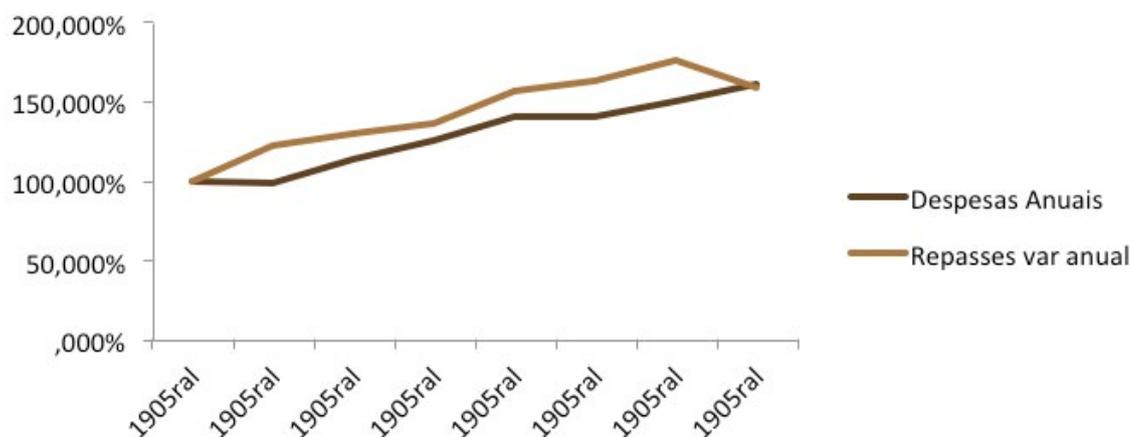


Gráfico 2 - Evolução da variação acumulada das despesas e repasses anuais

É possível perceber que, até 2010, as despesas os repasses apresentavam uma tendência de crescimento. No ano de 2010, houve uma queda do valor repassado frente a um aumento das despesas anuais dos municípios. Tal evento sugere a existência de alguma variável externa que afetou a relação das duas variáveis.

As grandes alterações na sistemática de repasses ocorrida nesse período foram decorrentes da edição de um ofício do Tribunal de Contas, em 2007, exigindo a apresentação à referida Corte, em 2008, de determinados documentos básicos referentes às transferências de 2007, e da Instrução Normativa nº 27/2008, também da referida Corte, que trazia a obrigatoriedade de prestação de contas, em 30 de abril de 2009, dos recursos municipais superiores a R\$ 100.000, repassados a título de transferência.

Em relação às prestações de contas de 2007, analisadas no decorrer de 2008, viu-se a necessidade de solicitação de documentos adicionais para consubstanciar a análise, uma vez que o ofício não trazia a obrigatoriedade nem mesmo de envio dos extratos bancários. Essas prestações de contas, em decorrência do fluxo processual, começaram a ser julgadas em 2009 e 2010.

Com relação às prestações de contas de 2008, regidas pela Instrução normativa nº 27/2008, não houve a necessidade de solicitação de documentos adicionais. Essas transferências também começaram a ser julgadas nos exercícios de 2009 e 2010.

É interessante notar que, em 2011, ano seguinte ao início dos julgamentos dos processos de prestação de contas, houve uma elevada queda no volume de recursos transferidos. Este fato indica que tal mudança tenha ocorrido em virtude do maior nível de controle exercido pelo Tribunal de Contas.

Em 2012, com a entrada do Sistema Integrado de Transferências, houve uma nova redução, de 12,5% do volume de recursos repassados em relação ao exercício de 2011. Essa nova queda reforça as conclusões no sentido de que o aumento do controle, por parte do Tribunal de Contas, faz com que haja um estímulo na qualificação das transferências, com redução do número absoluto.

Esses resultados podem ser decorrentes de duas situações: a) o controle desestimula e inibe a celebração de transferências com finalidades obscuras; b) o controle faz com que o custo de prestar contas, para pequenas entidades, seja superior aos benefícios recebidos com a transferência.

5 CONCLUSÕES

A nova realidade econômica do país faz com que o modelo de execução de atividades públicas não exclusivas, em parcerias com a sociedade privada, seja um instrumento cada vez mais relevante.

Com esse modelo de gestão, os Tribunais de Contas ganham uma função adicional de normatizar, orientar e controlar a gestão dos recursos repassados por transferências voluntárias. Ante a incipiência do controle interno, no âmbito estadual o controle externo assumiu papel ainda mais relevante, nestas modalidades cooperativas, de acordo com o ocorrido na esfera da União.

A normatização, contudo, faz com que, em um primeiro momento, haja uma redução no valor das transferências, seja porque o custo de prestar contas se eleva, seja porque há um desestímulo nos repasses destinados a atender finalidades obscuras.

Diante desse cenário, a implementação de uma ferramenta online de prestação de contas no Tribunal de Contas do Paraná, a exemplo do que já acontece na União, introduz uma perspectiva de redução do volume transferido, com a consequente qualificação dos repasses para os próximos anos.

De modo que o primeiro aniversário do Sistema Integrado de Transferências do Tribunal de Contas deve ser comemorado como instrumento de qualificação dos repasses. A análise dos dados apresentados nos permite aferir duas conclusões para as entidades tomadoras dos recursos: a) há a necessidade de profissionalização na gestão dos recursos públicos; b) há cada vez menos espaço para malversação dos recursos repassados.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, James Robles de; THOMÉ, Elias Gandour. O controle externo das transferências voluntárias no Paraná: um novo cenário. Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Curitiba, n. 2, maio/ago. 2012. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2012/9/flipbook/236864/revistadigitaltcepr_02.pdf>. Acesso em: 27 maio 2013.

SILVA, Carlos Eduardo Lima Passos da. Breves considerações sobre o Tribunal de Contas da União. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, v. 12, n. 141, p. 17-26, nov. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição: República Federativa do Brasil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 27 maio 2013.

_____. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 27 maio 2013.

_____. Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 27 maio 2013.

_____. Lei Federal n. 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm>. Acesso em: 27 maio 2013.

_____. Decreto-Lei n. 200/1967, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização

da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 27 maio 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa n. 71, de 28 de novembro de 2012. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/conheca_a_tce/INT2012-071.rtf>. Acesso em: 27 maio 2013.

BRASIL. CGU/MF/MP. Portaria Interministerial n. 507, de 24 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/portaria-interministerial-no-507-de-24-de-novembro-de-2011>>. Acesso em: 27 maio 2013.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Perfil e evolução das finanças municipais: 1998-2007**. Brasília, 2008.

MELO, Cristina Andrade. As organizações sociais e as quasi autonomous non governmental organizations (Quangos) da Grã-Bretanha: uma fuga para o direito privado? Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 79, n. 2, p. 62-85, abr./jun. 2011. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1211.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DALTON, Hugh. **Princípios de finanças públicas**. Tradução Maria de Lourdes Modiano. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1977.

BITTENCOURT, Sidney. Manual de convênios administrativos: também enfocando os contratos de repasse e os termos de parceria. 3. ed., rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MUSGRAVE, Richard Abel. **Teoria das finanças públicas: um estudo da economia governamental**. Tradução Auriphebo Berrance Simões. São Paulo: Atlas, 1976.

NUSDEO, Fábio. Curso de economia: introdução ao direito econômico. 4. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

PARANÁ. Constituição (1989). Constituição do Estado do Paraná. Disponível em <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=iniciarProcesso&tipoAto=10&orgaoUnidade=1200&retiraLista=true&site=1>>. Acesso em: 27 maio 2013.

PARANÁ. Tribunal de Contas. Instrução Normativa n. 27, de 18 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a realização de inspeções in loco e apresentação completa de prestações de contas, no âmbito de suas atribuições, para o exercício de 2009 (Ano base 2008) e dá outras providências. Atos Oficiais do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, PR, n. 181, 9 jan. 2009, p. 74-75.

_____. Instrução Normativa n. 61, de 1º de dezembro de 2011. Regulamenta a Resolução nº 28/2011, dispõe sobre a formalização, a execução, a fiscalização e a prestação de contas das transferências de recursos financeiros no âmbito estadual e municipal, regulamenta o Sistema Integrado de Transferências - SIT e dá outras providências. Atos Oficiais do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, PR, n. 330, 16 dez. 2011, p. 150-153.

_____. Resolução n. 3, de 4 de agosto de 2006. Regulamenta os artigos 162, parágrafo 2º, 228, 229, 230 e 295, todos do Regimento Interno do Tribunal de Contas, e dispõe sobre a fiscalização de transferências voluntárias estaduais e municipais. Atos Oficiais do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, PR, n. 60, 4 ago. 2006, p. 98-103.

_____. Resolução n. 24, de 16 de dezembro de 2010. Altera as Resoluções nºs 1 e 2, de 2006, que tratam do Regimento Interno. Atos Oficiais do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, PR, n. 285, 4 fev. 2011, p. 41-86.

_____. Resolução n. 28, de 6 de outubro de 2011. Dispõe sobre a formalização, a execução, a fiscalização e a prestação de contas das transferências de recursos financeiros e demais repasses no âmbito estadual e municipal, institui o Sistema Integrado de Transferências - SIT e dá outras providências. Atos Oficiais do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, PR, n. 321, 14 out. 2011, p. 103-106.

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

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 1923/DF. Relator: Min. Carlos Ayres Brito. Voto proferido em 31.3.2011. Publicado no Informativo Semanal do Supremo Tribunal Federal nº 621.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 24510, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2003, DJ 19-03-2004 PP-00018 EMENT VOL-02144-02 PP-00491 RTJ VOL-00191-03 PP-00956

Serviços públicos: concessão e execução

BERTI, Flávio de Azambuja

Procurador do Ministério Público junto ao TCE/PR

Mestre em Direito – UFSC

Doutor em Direito pela UFPR

RESUMO

Estudo da concessão e permissão de serviços públicos. Apresentação das características e requisitos desse processo, entre eles a competência da entidade concedente, o procedimento licitatório para escolha da empresa vencedora, o prazo de duração e/ou prorrogação, a validade e permanência da relação contratual, a titularidade do serviço e as formas de fiscalização. Expõe as diferenças entre os serviços centralizado e descentralizado, entre outorga e delegação e as formas de prestação indireta de serviços públicos. Analisa as parcerias público privadas (PPPs) e o regime especial de compras. Examina o regime tarifário das concessões de serviços públicos.

A temática afeta aos serviços públicos e sua efetiva prestação, seja diretamente pelo Estado, seja indiretamente por um delegado integrante ou não da estrutura administrativa pública, causa alguma ordem de discussões em relação à forma pela qual se dá a transferência da competência para sua execução e também sobre o regime tarifário instituído, advindo daí riscos aos usuários dos serviços e indiretamente, também, à Administração Pública. Neste sentido parece oportuno abordar o assunto, até mesmo com vistas ao controle necessário a ser feito pelos Tribunais de Contas país afora.



Ao tratar do tema referente à concessão e permissão de serviços públicos, há que se diferenciar inicialmente tais serviços das atividades econômicas propriamente ditas. A propósito do assunto, parecem importantes as observações do professor Eros Roberto Grau¹ no sentido de que tais serviços chamados de públicos diferenciam-se das atividades econômicas propriamente ditas pelo fato de: a) não objetivarem o lucro como regra geral; b) possuírem um regime jurídico próprio estabelecido em lei e vinculado a princípios constitucionais; c) serem enunciados pela Constituição Federal como tais; d) ser observada em relação a eles a predominância dos interesses do trabalho; e) constituírem-se em atividade essencial à existência da sociedade; f) caracterizarem-se pela continuidade, o que implica em legitimar ações e atos por parte da Administração Pública no sentido de retomar bens e assumir a titularidade da prestação nos casos em que o particular concessionário ou permissionário descumpra normas e metas acordadas com a Administração Pública, concedente ou permissionária do serviço provisoriamente delegado.

Segundo definição do Decreto-lei nº 200/67, o serviço é centralizado quando o Poder Público o presta por seus próprios órgãos em seu nome

¹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

e sob sua responsabilidade exclusiva. Temos então o Estado como titular e concomitantemente prestador do serviço, o qual permanece integrado à chamada Administração Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Já serviço público descentralizado é aquele em que o Poder Público transfere sua titularidade ou, simplesmente, sua execução, por outorga ou delegação, a autarquias, fundações, entidades paraestatais, empresas privadas ou particulares individualmente.

A distinção entre outorga e delegação² de serviço é importante, já que aquela implica em transferência por lei e somente por lei pode ser retirada ou modificada, ao passo que na delegação apenas a execução do serviço é transferida a terceiro, por ato administrativo (bilateral ou unilateral), pelo quê pode ser revogado, modificado ou anulado, como o são os atos dessa natureza.

A descentralização administrativa, inclusive para a prestação de serviços públicos, decorre de necessidade premente da Administração no sentido de otimizar a máquina burocrática estatal. Em razão da complexidade própria dos órgãos públicos, bem como em face da enorme quantidade de atribuições de cada qual, é tarefa muito difícil, senão impossível, atender satisfatoriamente às expectativas da coletividade. Assim como na iniciativa privada tornou-se comum a prática da terceirização de atividades-meio para outras empresas, chamadas terceirizadas, também a Administração Pública, num dado momento histórico, houve por bem transferir a outras pessoas – públicas ou privadas – a competência pela execução de determinadas atividades, reconhecendo que com certa autonomia e uma regulamentação coerente, estas outras pessoas teriam melhores condições de prestar serviços com mais eficiência. As formas pelas quais se expressa a descentralização são variadas, de acordo com os objetivos, estratégias e políticas definidas pelas autoridades competentes. A descentralização, consoante já afirmado em outra passagem desta monografia, pressupõe a atuação de outra pessoa jurídica distinta da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, o que não ocorre com a desconcentração, na qual há uma simples divisão e reorganização interna do serviço.

2 Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit.

A prestação indireta de serviços públicos, efetivada mediante outorga legal ou delegação, respectivamente a entes administrativos de direito público como autarquias e fundações e a entes de direito privado (paraestatais ou particulares), pode assumir cinco formas diferentes, conforme lembra o Professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto³, quais sejam: a) prestação autárquica; b) prestação paraestatal (empresas públicas e sociedades de economia mista); c) prestação contratual (concessão); d) prestação complexa (associação de pessoas para realizar a mesma prestação mediante convênio ou consórcio administrativo); e) prestação unilateral (autorização pura e simples e permissão, ainda que recente legislação tenha atribuído à permissão natureza contratual).

Em razão das recentes mudanças promovidas pelo legislador, com inovações importantes e que repercutem nos conceitos construídos pela doutrina tradicional, há que mencionar ainda o advento das chamadas “parcerias públicas privadas” e o regime especial de compras, instituído com vistas às obras edificadas para os dois eventos esportivos mundiais a serem recebidos pelo Brasil: a Copa do Mundo de Futebol e as Olimpíadas. Ambos repercutem diretamente sobre o aproveitamento e exploração de alguns dos equipamentos esportivos que estão sendo inaugurados, particularmente os estádios de futebol, que vêm sendo construídos com recursos públicos diretos (execução da obra propriamente dita) ou indiretos, sob a forma de incentivos fiscais e congêneres.

Em relação às PPP's, há um acordo prévio que impõe a atribuição partilhada de diferentes competências ao investidor privado, o qual acaba sendo também o gestor/explorador econômico da obra edificada e o Poder Público parceiro, de modo tal que a maior gama de aportes financeiros para a execução do projeto e da obra propriamente dita são feitos pela empresa ou grupo de empresas privadas. Cabe ao Poder Público a regulamentação e a definição de objetivos, parâmetros de qualidade e metas a serem alcançadas quando da utilização efetiva do bem e da prestação do serviço.

No que se refere aos regimes especiais adotados em face dos equipamentos esportivos construídos para os eventos referidos, especialmente a Copa do

3 Ob. Cit.;

Mundo, observa-se ainda muita discussão e uma onda imensa de críticas e interrogações no que tange à exploração econômica dos estádios e arenas esportivas. Há dúvidas quanto à efetiva transparência e atingimento de interesse público em casos marcantes. Por exemplo, naqueles em que se autoriza que consórcio de empresas responsável pela consultoria prévia contratada pelo Poder Público acerca da viabilidade econômica do empreendimento participe – e vença - a licitação para escolha da proposta de exploração de arena esportiva edificada. Sem falar de benefícios fiscais concedidos pelos governos municipal, estadual e federal em favor da empreiteira e clube futebolístico, respectivamente, responsável pela construção e proprietário de arena esportiva.

Discussões sobre PPPs e tais regimes especiais à parte, e voltando os olhos para os serviços públicos, vale lembrar da diferenciação anterior entre os regimes de *concessão* e *permissão*. Ambos constituem formas pelas quais se descentraliza a execução de referidos serviços; são assim instrumentos à disposição do Estado para ofertar serviços que venham ao encontro das expectativas dos cidadãos. A legitimidade para a utilização de ambos decorre de texto expresso da Constituição de 1988, mais precisamente de seu Artigo 175, conforme transcrição abaixo:

Art. 175 – Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único – A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão e permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado.

Pelo que dispõe o texto constitucional, percebe-se claramente que tanto a concessão quanto a permissão do serviço público pressupõem prévio procedimento licitatório para escolha da empresa vencedora, aquela que efetivamente, após a adjudicação, responderá pela execução do serviço concedido ou permitido. O requisito da licitação é importante para garantir legitimidade e transparência no processo de escolha das concessionárias e permissionárias. Com isto atende-se ao princípio da igualdade, o qual possibilita a participação

isonômica de todo e qualquer particular interessado em prestar o serviço público descentralizado, sem que sejam presenteados os “filhos do rei”, pelo menos em tese, já que infelizmente as denúncias de fraudes em nosso país são inúmeras e ocorrem repetidas vezes nas diferentes esferas de poder. Tanto é verdade que a atuação do Ministério Público investigando, instaurando inquéritos civis e promovendo medidas judiciais (ações civis públicas, ações pela prática de atos de improbidade, ações penais) tem aumentado consideravelmente.

A interpretação do Texto Constitucional impõe a conclusão segundo a qual em raríssimas hipóteses – nem tão raras assim no momento atual, o que é uma lástima – não haverá necessidade da licitação. São os casos de dispensa ou inexigibilidade, os quais não se aplicam às concessões e permissões de serviços públicos que, conforme já ressaltado, impõem licitação prévia por força de dispositivo constitucional, qual seja, o Artigo 175 da Constituição Federal de 1988.

Além da licitação para escolha do concessionário ou permissionário do serviço público como determina a Lei Maior, o ato de transferência da execução do serviço para o particular deverá observar os limites e regras estabelecidos em lei própria. Portanto, não há liberdade para que a autoridade do Poder Executivo estabeleça o regime sob o qual funcionará o serviço. Não são viáveis para proceder a tal regramento decretos, portarias, instruções normativas ou demais atos administrativos. A competência aqui é privativa do Legislativo, ainda que a iniciativa do projeto de lei possa caber ao Executivo. Será o Congresso, a Assembleia Legislativa ou a Câmara de Vereadores – dependendo do caso – o palco para o debate e definição dos parâmetros que nortearão a concessão ou a permissão.

Como consta da CF/88, a lei definirá o prazo da concessão ou permissão, a possibilidade ou não da prorrogação e as condições em que isto se dará, a forma pela qual a Administração concedente ou permitente fiscalizará a atuação do concessionário ou permissionário, bem como as hipóteses de rescisão. Ela também fixará os direitos dos usuários (público-alvo e maior interessado no

regime objeto de análise), inclusive o de receber um serviço contínuo e de acordo com índices mínimos de qualidade. Ainda, o diploma legal definirá a política tarifária, querendo com isto tratar dos limites mínimo e máximo das tarifas e da periodicidade em que ocorrerão eventuais reajustes, bem como a definição prévia dos índices de correção/reajuste. Aqui reside ponto focal na questão relativa à definição da natureza jurídica do pedágio, a ser tratada no próximo capítulo, pois o valor efetivo da tarifa não é definido (ao menos não necessariamente) na lei, mas sim no contrato de concessão ou no ato de permissão. A lei disporá na verdade sobre os limites e demais nuances inerentes ao regime tarifário como um todo. A diferença é sutil, mas existe.

Mas, afinal de contas, o que diferencia a concessão da permissão, já que ambas são formas pelas quais o Estado delega a prestação de serviços públicos a pessoas privadas mediante um prévio procedimento licitatório e em respeito à uma lei específica que trata do regime de um determinado serviço, concedido ou permitido? A resposta à questão suscitada passa basicamente pela seguinte explicação: Ambas são modalidades delegadas de prestação de serviços públicos, porém mediante formas e com garantias distintas. A concessão é delegação contratual e legal; a permissão (assim como a autorização) constitui delegação mediante ato unilateral da Administração; aquela apresenta maior formalismo e estabilidade para o serviço; esta é mais simples e sua execução é precária.

Com efeito, como ensina e repete a doutrina pátria⁴, “o contrato de concessão é ajuste de Direito Administrativo, bilateral, oneroso, comutativo e realizado *intuitu personae*. Com isto se afirma que é um acordo administrativo (e não um ato unilateral da Administração), com vantagens e encargos recíprocos, no qual se fixam as condições de prestação do serviço, levando-se em consideração o interesse coletivo na sua obtenção e as condições pessoais de quem se propõe a executá-lo por delegação do poder concedente. Sendo um contrato administrativo como é, fica sujeito a todas as imposições da Administração, necessárias à formalização do ajuste, dentre as quais a autorização governamental, a regulamentação e a licitação.

4 Meirelles, Hely Lopes. Ob. cit.;

“Pela concessão o poder concedente não transfere propriedade alguma ao concessionário, nem se despoja de qualquer direito ou prerrogativa pública. Delega apenas a execução do serviço, nos limites e condições legais ou contratuais, sempre sujeita a regulamentação e fiscalização do concedente”.

“Como o serviço, apesar de concedido, continua sendo público, o poder concedente – União, Estado-membro, Município – nunca se despoja do direito de explorá-lo direta ou indiretamente, por seus órgãos, suas autarquias e entidades paraestatais, desde que o interesse coletivo assim o exija. Nessas condições, permanece com o poder concedente a faculdade de, a qualquer tempo, no curso da concessão, retomar o serviço concedido, mediante indenização, ao concessionário, dos lucros cessantes e danos emergentes resultantes da encampação. As indenizações, em tal hipótese, serão as previstas no contrato, ou, se omitidas, as que foram apuradas amigável ou judicialmente”.

De fato, a Administração pode retomar o serviço público concedido. Tal retomada poderá ser transitória ou permanente. A primeira se dará quando o Estado intervier para garantir a prestação do serviço em casos fortuitos ou de força maior. A retomada do serviço pelo Poder Público será permanente nos casos de extinção da concessão: reversão, anulação, encampação, caducidade, rescisão, distrato e renúncia⁵.

5 Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. Ob. Cit.: “Reversão ocorre quando expirado o prazo da concessão, os bens vinculados ao serviço se integram ao patrimônio público. É a solução norma do contrato pelo advento do seu termo.
(...) “Anulação é a forma de desfazimento contratual genérica, que se dá quando os elementos do contrato administrativo não se conformam aos ditames legais. Tanto cabe à Administração quanto ao Judiciário declarar a nulidade que, como é sabido, atua ex tunc, devolvendo as partes à situação anterior ao contrato desfeito. (...)
“Na encampação trata-se do desfazimento contratual provocado por denúncia da Administração; modalidade que, em tema de concessões, toma a denominação de encampação ou resgate.
(...) “A caducidade é a extinção do contrato durante sua vigência, decretada por ato administrativo vinculado da Administração, motivado necessariamente por uma falta grave, que tenha sido legal ou contratualmente prevista, e cometida pelo concessionário.
(...) “Rescisão, embora tecnicamente ambivalente, é utilizada limitadamente na sistemática das concessões para designar a extinção do contrato por iniciativa do concessionário, no caso de descumprimento das normas legais e contratuais por parte do Poder Concedente.
(...) “Distrato é modalidade bilateral, resultante de acordo entre as partes, tendo por fim extinguir a relação jurídica que elas próprias constituíram. É o mútuo consenso desconstitutivo, em oposição ao mútuo consenso constitutivo da relação concessional.”
(...) “Renúncia é modalidade unilateral de desfazimento fundada na ulterior vontade do concessionário. Embora, em princípio, a vontade do concessionário, isoladamente manifestada não resulte eficácia jurídica, será sempre possível que o contrato venha atribuir-lhe efeitos e disciplinar-lhe as conseqüências.”

Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁶ caracteriza a concessão da seguinte forma: “.... *contrato administrativo* que tem por características: a *imperatividade*, imanente, mas apenas em potencial; a *validade*, construída sobre a presunção de veracidade, de legalidade, de legitimidade e de licitude dos pressupostos fáticos e jurídicos, sobre os quais foi estabelecida; a *eficácia* decorrente da presumida validade; a *exequibilidade*, com a possibilidade de execução imediata; a *executoriedade*, que é própria dos atos em que a Administração é parte; a *bilateralidade*, referida aos efeitos desejados; a *comutatividade* expressa na equivalência das prestações recíprocas; a *onerosidade*, dada a existência de obrigações de valor econômico; e a *instabilidade*, tanto quanto ao conteúdo obrigacional de interesse público, quanto à própria permanência da relação contratual.

O professor Marçal Justen Filho⁷ apresenta em sua obra os requisitos indispensáveis no instituto da concessão de serviços públicos: a) obrigatoriedade de licitação; b) idoneidade do particular concessionário; c) a manutenção do serviço público concedido em face da exigência constitucional quanto à sua continuidade (o serviço concedido não se transforma em serviço privado, continuando, pois, dentro da competência do Poder Público); d) a temporariedade da delegação fixada necessariamente no instrumento contratual da concessão; e) a natureza constitutiva da outorga da concessão; f) a natureza trilateral da relação jurídica de concessão.

Ainda segundo o professor Marçal Justen Filho⁸,

a concessão não retira do poder concedente a titularidade do serviço, tal como não afeta o regime jurídico aplicável. O concessionário não se transforma em titular dos poderes reservados ao ente estatal titular do serviço público. Portanto, a concessão de serviço público importa o surgimento de uma situação jurídica específica e peculiar, cuja extensão envolve o desempenho das atividades correspondentes. A fórmula tradicional, de que o concessionário presta o serviço público ‘em nome próprio’ indica que o título jurídico em que se funda sua atuação não é o mesmo de que deriva a qualificação do serviço como público ou a titularidade do poder concedente sobre ele.

6 Ob. Cit.;

7 JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria Geral das concessões de serviço público. São Paulo: Dialética, 2003.

8 Ob. cit., p. 57.

O mesmo autor chama ainda a atenção para um aspecto aparentemente estranho na relação surgida a partir da concessão do serviço público: forma-se uma relação entre o Estado concedente, o particular concessionário e os particulares usuários dos serviços, cujos direitos devem ser também preservados em face do pagamento de uma tarifa justa e adequada aos termos legais, além de terem um serviço com um padrão mínimo de qualidade garantido tanto pelo concedente quanto pelo concessionário.

A característica importante e fundamental em relação à concessão, porém, é seu caráter contratual mediante o qual o vínculo bilateral formado implicará necessariamente na preservação de um equilíbrio econômico-financeiro em favor do particular concessionário. Ela tem de prever, ainda, a fixação de um prazo de duração da concessão no próprio contrato, cujo desfazimento anterior – revogação da concessão ou sua rescisão antecipada – implicará, necessariamente, no pagamento de uma indenização ao particular concessionário como forma de compensação pelos investimentos e inversões já realizadas, tanto quanto pelo lucro cessante. São ressalvadas as situações em que foi o concessionário quem deu margem à rescisão ao descumprir cláusulas e obrigações contratuais.

Já a permissão, segundo também a lição doutrinária⁹, “é discricionária e precária, mas admite condições e prazos para a exploração do serviço, a fim de garantir rentabilidade e assegurar a recuperação do investimento do permissionário visando atrair a iniciativa privada. O que se afirma é que a unilateralidade, a discricionariedade e a precariedade são atributos da permissão, embora possam ser excepcionados em certos casos diante do interesse administrativo concorrente. Esses condicionamentos e adequações do instituto para delegação de serviços de utilidade pública ao particular – empresa ou pessoa física – não invalidam a faculdade de o Poder Público, unilateralmente e a qualquer momento, modificar as condições iniciais do termo ou, mesmo, revogar a permissão sem possibilidade de oposição do permissionário, salvo se ocorrer abuso de poder ou desvio de finalidade da Administração ou se tratar de permissão condicionada, caso em que as condições e prazos devem ser respeitados pela Administração que os instituiu”.

9 Meirelles, Hely Lopes. Ob. cit.

A conclusão é no sentido de que há nítidas diferenças entre a concessão e a permissão, até porque se assim não fosse, inexisteria razão para o ordenamento jurídico prever uma e outra; a própria Constituição teria sido neste ponto inócua. Entretanto, como é notório, a Carta Magna não possui normas inúteis nem tampouco contraditórias. A interpretação sistemática deve ser feita com base nas boas regras da hermenêutica.

Basicamente, temos como características próprias da concessão as seguintes: a) é ato bilateral; b) formalizado mediante contrato entre Poder Público concedente e concessionário vencedor da licitação; c) pode ser estipulada por prazo determinado ou indeterminado; d) quando extinta unilateralmente pelo Poder Público, sem que o particular tenha dado margem a isto (não desrespeitou as obrigações contratuais), obriga o concedente a indenizar os prejuízos e lucros cessantes do particular;

Já a permissão, caracteriza-se, sobretudo, por ser: a) ato unilateral; b) formalizada mediante um termo de permissão e não mediante contrato; c) ato precário, no sentido de que pode ser extinta a qualquer momento pelo Poder Público sem que esteja assegurada ao particular qualquer forma de indenização por prejuízos ou lucros cessantes; este tem conhecimento prévio dos riscos que corre ao firmar tal termo.

Em face da natureza precária que a caracteriza, a permissão presta-se à execução de serviços ou atividades transitórias, ou mesmo permanentes, mas que exijam modificações constantes para acompanhar a evolução da técnica ou as variações do interesse público. É importante não confundir a concessão com a permissão.

O que ocorre atualmente no Brasil é uma aproximação dos dois institutos, inclusive por força de conceitos empregados pela legislação, que possibilitam um uso distorcido deles. Muitas vezes objetivando fugir de qualquer obrigação quanto à reparação de prejuízos dos particulares e indenização por lucros cessantes, o Poder Público escolhe permitir um dado serviço ao invés de concedê-lo. Contudo, em que pese a adoção de tal medida, no caso de

grandes investimentos com a necessidade de consideráveis aportes de capital, quando da extinção da permissão há a possibilidade de que o permissionário questione eventual direito à indenização, sob pena de enriquecimento ilícito do Poder Público (ainda que isto pareça estranho) em detrimento do particular. O interesse público prepondera sobre o privado e é indisponível; porém, há que se entender como interesse público aquele chamado de primário e não outros, oriundos de medidas arbitrárias e ofensivas à moral e ao ordenamento jurídico posto¹⁰.

Imagine-se o seguinte exemplo: uma empresa permissionária de serviços de transporte coletivo (permissão foi a modalidade de delegação escolhida pelo legislador municipal do exemplo proposto) faz grandes investimentos na renovação de sua frota de ônibus, aportando capital para treinar novos funcionários e melhorar, assim, a qualidade do serviço prestado, disponibilizando maior número de ônibus nos horários críticos e nos itinerários mais movimentados. Ocorre que apenas algumas semanas após a renovação da frota e a promoção dos novos investimentos, é surpreendida com a revogação do ato de permissão, sendo comunicada oficialmente pela municipali-

10 Mello, Celso Antônio Bandeira de. Ob. cit.: “Outrossim, a noção de interesse público, tal como a expusemos, impede que se incida no equívoco muito grave de supor que o interesse público é exclusivamente um interesse do Estado, engano, este, que faz resvalar fácil e naturalmente para a concepção simplista e perigosa de identificá-lo com quaisquer interesses da entidade que representa o todo (isto é, o Estado e demais pessoas de Direito Público interno).

“Uma vez reconhecido que os interesses públicos correspondem à dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, que consistem no plexo dos interesses dos indivíduos enquanto partícipes da sociedade (entificada juridicamente no Estado), nisto incluído o depósito intertemporal destes mesmos interesses, põe-se a nu a circunstância de que não existe coincidência necessária entre interesse público e interesse do Estado e demais pessoas de Direito Público.

“É que, além de subjetivar estes interesses, o estado, tal como os demais particulares, é, também ele, uma pessoa jurídica, que, pois, existe e convive no universo jurídico em concorrência com todos os demais sujeitos de direito. Assim, independentemente do fato de ser, por definição, encarregado dos interesses públicos, o Estado pode ter, tanto quanto as demais pessoas, interesses que lhe são particulares, individuais, e que, tal como os interesses delas, concebidas em suas meras individualidades, se encarnam no Estado enquanto pessoa. Estes últimos não são interesses públicos, mas interesses individuais do Estado, similares, pois (sob prisma extra-jurídico), aos interesses de qualquer outro sujeito. Similares, mas não iguais. Isto porque a generalidade de tais sujeitos pode defender estes interesses individuais, ao passo que o Estado, concebido que é para a realização de interesses públicos (situação, pois, inteiramente diversa da dos particulares), só poderá defender seus próprios interesses privados quando, sobre não se chocarem com os interesses públicos propriamente ditos, coincidam com a realização deles”.

dade de que não fará jus a qualquer indenização em razão da permissão ser um ato unilateral e precário, por prazo indeterminado. Sem dúvida, no caso de ser corroborado o entendimento da Administração Municipal, haverá flagrante injustiça em face dos prejuízos acarretados ao particular. Não pode ser este o escopo a conduzir a atuação do Poder Público, desrespeitando direitos, desvirtuando o uso de institutos jurídicos e manobrando de modo arbitrário a delegação de serviços públicos.

Todavia, ao contrário da definição clássica do instituto da permissão, bem como de seu regime jurídico próprio, a Lei nº 8.987/95, em seu artigo 40, determina que a permissão seja formalizada mediante *contrato* de adesão, ajuste de direito privado. São justamente dispositivos como estes, aliados à falta de coerência da Administração Pública, que possibilitam a transferência, mediante permissão, de serviços que demandariam permanência, estabilidade e garantias razoáveis em prol de seu prestador (transporte coletivo municipal e intermunicipal, consoante já comentado linhas atrás). Obviamente que isto traz prejuízos à boa marcha da continuidade do serviço, como faz ver a melhor doutrina¹¹.

Em face desta realidade, alguns ressalvam que podem surgir atos denominados como permissões, porém concedidos a prazo certo ou com condicionamentos à faculdade de revogação. Outros, como Diogo de Figueiredo Moreira

11 Mello, Celso Antonio Bandeira de. Ob. cit.: “Em sendo precária a permissão, o permissionário fica em situação de instabilidade perigosa quando os valores econômicos em jogo são de grande monta. É bem de ver que o uso da permissão em tais casos incentiva a corrupção, porque, de um lado, enseja pressões indevidas, fáceis de se fazer sobre quem não tenha garantia nenhuma de segurança quanto à permanência do vínculo, e, de outro, porque o sujeito que não é assistido por direito algum recorre a quaisquer meios para obter o que não se lhe quer dar de direito. É claro que, perante situações do gênero, a forma óbvia de evitar a perigosa instabilidade inerente às permissões, com os consecutórios maus efeitos, seria a de outorgar tais serviços em concessão. “Sem embargo, ao invés de encaminhar-se para esta solução natural, o Poder Público ou manteve a permissão com suas características típicas, em despeito (ou até por causa) dos malefícios aludidos, ou, então, para evitá-los, trilhou, algumas vezes, o esdrúxulo caminho de simplesmente fixar um prazo para as sobreditas permissões, retirando do instituto sua característica nuclear. Esta contradição, evidentemente, só pode existir quando se faz uso impróprio da permissão e bem revela que se trata de instituto prestante apenas para situações efêmeras, transitórias ou enfrentáveis a título precário para acudir eventualidades contingentes até regular solução delas.”

Neto¹², restringem a aplicação do malfadado artigo 40 da Lei nº 8.987/95: “Não obstante a nitidez da investida, empreendida pelo legislador federal, sobre a autonomia das unidades políticas da Federação, ao ampliar o conceito de contratação para a Administração Pública (art. 21, XXVIII, CF), para incluir, a martelo, as permissões de serviços públicos entre os contratos, e assim, submetê-las às normas gerais de sua emissão, somente uma declaração de inconstitucionalidade lograria corrigir essa situação.

“Ainda assim, a violenta distorção da antiga doutrina atingiu apenas as permissões de serviços públicos, remanescendo, portanto, intocadas as modalidades tradicionais da permissão de obra pública e da permissão de uso de bem público, sob as respectivas definições legais que lhes derem os entes políticos.”

De qualquer forma, abstraindo-se das incoerências resultantes da aplicação do artigo 40 da Lei nº 8.987/95, seguindo Celso Antônio¹³, vale registrar que em suas disposições finais e transitórias, referida lei estabeleceu algumas regras para disciplinar a situação das atuais concessões, preservando, pelo prazo antes firmado, as que se encontravam em situação regular¹⁴. Infelizmente, o artigo 43, parágrafo único do texto legislativo inclui entre as concessões regulares aquelas outorgadas sem licitação, em flagrante ofensa ao artigo 175 da Constituição Federal de 1988, “como se o dever de licitar ou de respeitar aos princípios da igualdade e da ampla participação dos interessados houvessem sido instaurados apenas a partir do advento da atual Carta Magna”.

Observe-se, por fim, a existência de outras leis específicas sobre o tema relativo às concessões de serviços públicos. Como exemplo, temos a Lei nº

12 Ob. Cit.;

13 Ob. Cit.;

14 Meirelles, Hely Lopes. Ob. Cit: “Quanto às concessões que houvessem sido outorgadas ‘em caráter precário’ ou que estivessem com prazo vencido ou constituídas por prazo indeterminado, foi estabelecido, o §2º do art. 42, que ainda permaneceriam válidas por um prazo nunca inferior a 24 meses, estimado como o mínimo indispensável à realização de estudos e levantamentos necessários à organização das licitações para as concessões que as deveriam suceder. É certo, todavia, que tais prorrogações não poderão jamais ser admitidas como operantes e produtoras de efeitos válidos para as órbitas estaduais, municipais ou distrital, porque só mesmo no âmbito autônomo de tais pessoas é que tais medidas, se e quando cabíveis, poderiam ser adotadas. Fora daí, o que ocorreria seria invasão inconstitucional de suas respectivas esferas jurídicas.”

9.074/95, que trata das concessões de energia elétrica. Portanto, consagra-se a prestação indireta de serviços públicos como tema de suma relevância atualmente, além do regime jurídico das parcerias público-privadas, mencionado antes. Dignas de nota as formas mistas que surgem agora, com a transferência, para a iniciativa privada, da prerrogativa de exploração econômica dos estádios e arenas construídas para a Copa do Mundo, incluindo em alguns casos e excluindo em outros os clubes de futebol.

O REGIME TARIFÁRIO DAS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS

O regime tarifário afeto aos contratos de concessão de serviços públicos diz respeito à forma de remuneração do particular concessionário, porquanto este extrai sua compensação financeira mediante o pagamento dado em troca da utilidade por ele oferecida – o serviço público concedido. Incluem-se, neste caso, o transporte urbano ou interurbano, o serviço de telefonia ou de comunicações em geral, a infraestrutura aeroportuária, a administração e conservação de rodovias, etc.

Como decorrência da equação econômico-financeira característica da concessão de serviços públicos, na linha do que ensina Marçal Justen Filho¹⁵, “a remuneração do concessionário corresponderá à diferença entre o custo necessário a produzir e comercializar o serviço público e o preço correspondente por ele auferido como resultado da exploração”.

Obviamente que o concessionário precisa fazer aportes de recursos e investimentos, a fim de tornar possível a disponibilização de um serviço que atenda ao padrão mínimo de qualidade esperado pelos usuários e fixado contratualmente com a Administração Pública concedente. Por outro lado, é necessário remunerar-se mediante o retorno do investimento feito e o lucro desejado. Sobretudo porque, ao contrário do Estado, o particular concessio-

¹⁵ Ob. cit., p. 332.

nário que colabora com o Poder Público exercendo a efetiva prestação de serviços públicos o faz com objetivos econômico-financeiros. Estes são expressos pelas metas de lucratividade planejadas pelos sócios e acionistas do negócio privado, o que é não só legítimo como até mesmo usual. O fato é que há diferentes formas pelas quais tal remuneração (lucro) pode ser obtida.

Em tese, inexistem impedimentos no sentido de que a própria Administração Pública concedente efetue a transferência de recursos seus como forma de remunerar o concessionário do serviço público, o que será possível no caso de haver obviamente autorização legislativa para tal procedimento. Além, obviamente, de dotação orçamentária suficiente outorgada pela lei orçamentária anual em rubrica específica, a teor da normatização constitucional a respeito das finanças públicas. Sobre a matéria, observem-se as recentes alterações legislativas ocorridas no Brasil, em especial com o advento das chamadas “Parcerias Público-Privadas”, forma diferenciada de colaboração entre o Poder Público e os investidores particulares, com notas diferenciais em relação ao regime de concessão e também destoante das licitações públicas.

Alternativa reside na cobrança de tarifas dos usuários do serviço disponibilizado pelo concessionário. Isto, no entanto, implica em transferir os ônus dos cofres públicos para o bolso dos usuários. A iniciativa, talvez, até não tenha muita diferença de conteúdo, considerando o fato de que os cofres públicos são abastecidos basicamente pelos contribuintes, em especial no Estado, brasileiro caracterizado que é pela ânsia fiscal em relação à arrecadação de tributos das mais variadas espécies. Entre elas, destacamos os impostos, taxas, contribuições e empréstimos compulsórios, consoante examinado em capítulo anterior.

Também não se pode descartar a utilização de um regime misto, em que o usuário do serviço sujeita-se à obrigação de efetuar o pagamento de uma tarifa ao concessionário, cujo valor, todavia, é em parte subsidiado pelo Poder Público concedente, mediante o repasse de verbas públicas, cuja previsão na lei orçamentária destina-se justamente a isto. Outras modalidades poderiam ainda ser imaginadas e ter plena vigência, desde que baseadas em outorga legal a teor do Princípio da Estrita Legalidade no âmbito da Administração Pública.

É bem verdade que a respeito da temática específica sobre as tarifas, há doutrinas divergentes quanto à conceituação e definição da natureza jurídica de tal instituto, afirmando alguns tratar-se de preço-público; outros de taxas; outros, ainda, de preços quase públicos. Com o devido respeito, tais divergências parecem não possuir toda a importância atribuída inicialmente, ao menos não para os propósitos do presente estudo, conforme será desenvolvido na sequência. Por ora, vale à pena investir algum tempo no final deste tópico a respeito dos diferentes modelos tarifários. Neste sentido e seguindo a lição de Marçal Justen Filho¹⁶, quer parecer que o fundamental é antes de tudo considerar o regime de prestação do serviço público objeto da concessão, uma vez que segundo o referido professor, se houver concorrência (ausência de exclusividade do serviço), a tendência é a fixação das tarifas segundo os mecanismos de mercado, funcionando a demanda e a oferta como instrumento de determinação dos preços. Tratando-se de situação diversa, na qual se esteja diante de um serviço monopolizado por apenas um concessionário, não há que se falar em competição de mercado para determinação de preços, surgindo duas alternativas lógicas: a) fixação do valor da tarifa pelo fornecedor/prestador do serviço; b) fixação de seu valor pelo Estado.

Ora, tendo havido uma licitação pública para a escolha do concessionário, o que decorre de imposição constitucional, parece não só razoável senão até mesmo vinculante uma exegese no sentido de que o próprio edital do procedimento licitatório, embasado na legislação regulamentar a respeito do assunto (da competência de cada entidade concedente no uso de sua autonomia legislativa), estabeleça os parâmetros para a aferição do valor da tarifa e eventuais parâmetros para seu reajuste. Tais balizas deverão constar de cláusulas claras e precisas no futuro contrato de concessão, cuja minuta deve ser publicada conjuntamente com o edital da licitação.

Dentro de um estudo sob a perspectiva das ciências econômicas, há diferentes modelos tarifários, dentre os quais poderiam ser citados o do custo médio do serviço, o do custo marginal, o do retorno mínimo, etc., o que

¹⁶ Ob. cit., p. 351.

talvez apresente maior interesse num estudo próprio a respeito da forma e da metodologia própria para a definição de tarifas.

Caberá, contudo, aos órgãos de controle, especialmente os Tribunais de Contas, mas sem desconsiderar também aqueles existentes no âmbito do controle interno, verificar a correição e racionalidade dos parâmetros remuneratórios utilizados. A lei sempre deve ser o marco inicial e final do controle a ser exercido sobre as práticas da Administração Pública, sem que sejam desprestigiados também outros aspectos. Sem a pretensão de esgotar o assunto, lembre-se das disposições constitucionais a propósito da competência outorgada às Cortes de Contas, tanto em âmbito federal quanto em âmbito estadual: o controle e as análises a serem levados a efeito por estas devem tomar como referência tanto aspectos quantitativos quanto aspectos qualitativos, pelo que o controle não é apenas de legalidade, financeiro, contábil e econômico, senão também de fundo. Com isso, quer-se dizer que este controle deve reconhecer as boas práticas administrativas, aquelas que realizem os Princípios da Economicidade e da Eficiência, além de condenar aquelas outras que os desprestigiem, ainda que sob a máscara de estarem baseadas em leis aprovadas por vontade e sob a influência do gestor público.

O processo decisório dos secretários municipais de saúde sob a ótica da Gestão da Informação

SILVEIRA, Eliane Xavier da¹

Mestre em Ciência, Gestão e Tecnologia da Informação - UFPR
Especialista em Formulação e Gestão de Políticas Públicas - UFPR

RESUMO

Na atual sociedade, a informação tem uma função imprescindível que aperfeiçoa o desempenho e eficácia organizacional; assim, gerir esse recurso torna-se fundamental e especialmente estratégico porque subsidia a decisão. Dentre as várias teorias relativas ao processo decisório optou-se pela abordagem da racionalidade limitada de Simon. Compõe esse estudo os municípios da segunda regional de saúde metropolitana, formada por Curitiba e mais os 28 municípios adjacentes. Este estudo tem como objetivo identificar as características da prática decisória do secretário municipal de saúde associada ao seu comportamento informacional. Caracteriza-se como uma pesquisa exploratória, numa abordagem quantitativa. Quanto às características do processo decisório, os resultados evidenciam que não apresenta ligação com o uso adequado da informação, haja vista, não existir um fluxo informacional formalizado e o uso da informação não estar amparado em um nível de qualidade desejável. Essa prerrogativa fundamenta a importância de se inserir a gestão da informação no setor público de saúde, pois na sociedade atual o bom desempenho de qualquer organização apresenta estreita relação com a gestão da informação que subsidia o dirigente com informações úteis, precisas e no momento adequado. Os achados da pesquisa também corroboram com as premissas de Simon quanto à limitação cognitiva de processar e ter acesso a todas as informações e que o conteúdo da decisão é influenciado pelo jogo de poder.



1 INTRODUÇÃO

A solidificação organizacional ocorre por meio da administração que se fundamenta no processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos da organização a fim de alcançar seus objetivos (CHIAVENATO, 2000). E a realização dos objetivos apresenta conexão estreita com o processo de decisão, ou seja, proceder à opção dentre as diversas alternativas disponíveis.

Considera-se que a função do administrador é tomar decisão no que se refere às atividades que conduzam a organização a um resultado eficaz num amanhã duvidoso, sendo esta uma tarefa conectada à informação (McGEE e PRUSAK, 1994).

Entretanto, o simples fato isolado de haver informação numa organização não possibilita ao administrador um processo decisório eficaz, ou seja, que os objetivos sejam alcançados. Pois, é o uso da informação que possibilita a tomada de decisão com mais qualidade sobre seus processos e supervisionar os resultados de seus atos (DAVENPORT e PRUSAK 1998a).

Este estudo pretende conjugar os conhecimentos da gestão da informação e do processo decisório com o segmento de saúde pública. Dentre as várias teorias relativas ao processo decisório, neste estudo optou-se pela abordagem de Herbert Simon² (1970), pesquisador numa linha teórica que considera as limitações humanas nesse processo, formulando a teoria da racionalidade limitada. E, por entender que no contexto deste estudo, saúde pública, interagem múltiplas variáveis sociais, econômicas e políticas que fazem parte do dia-dia do secretário municipal de saúde. Assim, no processo decisório nem sempre evidência a maximização dos resultados e sim uma busca pela opção satisfatória. Esses são os alicerces globais que conduziram este estudo a fim de desvendar o processo decisório dos secretários de saúde municipais sob a ótica da gestão da informação.

2 SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE E A INFORMAÇÃO

O Sistema Único de Saúde (SUS) preconiza o acesso universal ao sistema de saúde como também a descentralização; este último proporcionou o avanço no processo de municipalização da saúde. Desta forma, cabe à esfera municipal, conforme a estabelece a Lei nº 8080/90 (Art. 18), “planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde”. E, contemplando a complexidade deste setor, nota-se como é árdua a tarefa de gerenciamento, pois o secretário de saúde precisa possuir certo domínio de conhecimento, na área de economia, administração, epidemiologia, sanitarismo, tecnologia, enfim, uma infinidade de conhecimentos. Soma-se a essas áreas o advento da informação, que desempenha um papel relevante na sociedade contemporânea.

O processo de produção da informação em saúde tem diversas finalidades, por exemplo, notificação de doenças e agravos, imunizações, expansão

2 Foi um pesquisador na área da psicologia cognitiva, administração pública e economia. Laureado com o prêmio Nobel de Economia em 1978, por sua pesquisa pioneira sobre o processo de tomada de decisões nas organizações econômicas.

dos conhecimentos referentes ao funcionamento do sistema de saúde, das unidades e equipes de trabalho, captar a opinião dos usuários sobre os serviços de saúde e identificar os recursos financeiros.

Os dados que compõem os Sistemas de Informação em Saúde (SIS) são gerados a partir da própria população e atividades de saúde (WHO, 2008), sendo que os profissionais de saúde habitualmente registram estes dados em planilhas. Assim, as unidades de saúde diariamente produzem uma infinidade de dados, que são coletados e armazenados.

Muito mais que coletar dados é necessário agregar valor a estes referenciais, transformando-os em informação que oriente o processo decisório e proporcione um bom desempenho organizacional.

Na esfera municipal, o secretário de saúde está inserido num emaranhado de informação e pressionado pela sociedade para apresentar um sistema de saúde resolutivo que disponibilize atenção integral ao cidadão. Por outro lado, sofre pressão das questões técnicas referentes a um orçamento exíguo, carência de profissionais de saúde fora de grandes centros além de não se poder desprezar o contexto político.

Para Targino (2009), o maior papel da informação em saúde é revelar agravos individuais e coletivos do quadro sanitário de uma população, apresentar noções que auxiliem o diagnóstico deste panorama, para enfim, proporcionar opções que reduzam a condição encontrada. Assim, envolve tanto informações referentes ao binômio saúde-doença, bem como as de natureza administrativa.

Os municípios são a base de produção da maior parte da informação utilizada por todos os níveis de gestão do SUS. Os níveis federais e estaduais exercem uma função mais dirigida ao controle da qualidade dos sistemas e também subsidiam o suporte técnico ao município (ALMEIDA, 1998). Assim, os responsáveis pela coleta de dados, que geralmente ocorre manualmente, são os profissionais de saúde. Essa atividade absorve uma quantia significativa de tempo e profissionais, bem como alimentam os sistemas de informação em

saúde (SIS). Deste modo, se os mesmos forem mal coletados, isso corresponde a um desperdício de tempo coligado com a perda de recursos financeiros para o município, haja vista, a vinculação dos sistemas de informações com a transferência de recursos (LIMA, 2004).

Moraes e Santos (2001) evidenciam que independente do ponto de vista financeiro os dados produzidos devem evidenciar o atributo da qualidade, sendo que a qualidade da informação decorre da qualidade com que se efetuam as etapas, desde a coleta até a disponibilização dos dados produzidos pelos sistemas de informação.

Para OMS³ (WHO, 2008), o objetivo de um sistema de informação da saúde (SIS), frequentemente está associado com a produção de dados de qualidade. Entretanto, o objetivo fundamental consiste em produzir a informação relevante para que os interessados/envolvidos no sistema de saúde possam ao intervir, neste sistema usar o processo de decisão baseada em evidência⁴.

Oliveira (2000, p.65) destaca que os “serviços de saúde do país registram uma grande quantidade de dados por meio de vários sistemas de informação que apresentam objetivos, usos e lógicas diversas”. E, a OMS (WHO, 2008) evidencia que uma ampla quantidade de dados pode ser coletada, mas simplesmente uma proporção pequena é sintetizada, analisada e usada.

Para a OMS⁵ (WHO, 2008) os tomadores de decisões em todos os níveis do sistema da saúde precisam de informação relevante, de confiança e oportu-

3 Traduzido livremente pela autora. Do original: The goal of a health information system is often narrowly defined as the production of good-quality data. However, the ultimate goal is more than this – it is to produce relevant information that health system stakeholders can use for making transparent and evidence-based decisions for health system interventions.

4 Compreende o uso consciente da melhor evidência na tomada de decisão sobre o cuidado de pacientes ou prestação de serviços de saúde. Um dos pioneiros do movimento medicina baseada em evidência foi Archie Cochrane pesquisador britânico autor do livro *Effectiveness and Efficiency: Random Reflections on Health Services* (1972).

5 Traduzido livremente pela autora. Do original: Decision-makers at all levels of the health system need information that is relevant, reliable and timely. Unfortunately, even when high-quality information is available this does not guarantee its appropriate use in the decision making process. [...] The perceptions and attitudes of senior management towards health information system design and implementation will have a determining influence on system performance.

na, mas evidencia que mesmo quando a informação de alta qualidade está disponível isto não garante o uso apropriado no processo de tomada de decisão.

3 GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Segundo Marchiori (2002), a gestão da informação apresenta, por acepção fundamental, focalizar o indivíduo (grupos ou organização) e suas “situações-problemas” na esfera de diversos fluxos de informação, que carecem de resolução criativa e efetiva em termos da relação custo X benefício. Assim, a partir da determinação da demanda e suas possibilidades, fixa-se a metodologia (estratégia) para resolução, podendo envolver o reconhecimento e mensuração de fontes de informação, uso de tecnologias apropriadas, profissionais e fornecedores convenientemente associados em parceria, bem como ferramenta de mensuração do desenvolvimento das ações e seus resultados.

Para Lima (2005, p. 340), a gestão da informação pode ser definida “como todas as ações relacionadas à obtenção da informação adequada, na forma correta, para a pessoa indicada, a um custo adequado, no tempo oportuno, em lugar apropriado, para tomar a decisão correta”.

Davenport e Prusak (1998a), ao abordar o gerenciamento de informação, não o fizeram somente por meio do investimento em tecnologia, mas sim numa perspectiva holística e cunharam uma nova abordagem, que denominaram de “ecologia da informação”. Essa abordagem ressalta a informação na sua totalidade, cultura (valores e crenças), comportamento, políticas e sistemas de informação.

O escopo fundamental da gestão da informação, segundo Tarapanoff (2001), é determinar e incrementar os recursos informacionais de uma organização, conduzindo-a para aprendizagem e adequando-a às transformações ambientais.

As organizações baseadas em informação passam a existir quando ocorre a gerência da informação e, para que alcancem êxito na tarefa de gerenciar

a informação, se faz necessário: delimitar consensualmente o que é informação no interior da organização, o indivíduo que a possui, sob qual formato é arquivada, quem se ocupa da tarefa de gerenciamento e o controle e uso da informação existente em todas as empresas (McGEE e PRUSAK, 1994).

Em síntese, o gerenciamento da informação relaciona-se com ações e/ou etapas estruturadas que representam o fluxo informacional da organização.

Para Davenport e Prusak (1998a), existem quatro etapas no processo de gerenciamento da informação e apresentam, em certa ordem, um grupo de ação que engloba a maneira de obter, distribuir e usar a informação.

O primeiro passo, determinar as exigências da informação, Davenport e Prusak (1998a) consideram um problema difícil, porque engloba identificar como os profissionais percebem seus ambientes informacionais e demanda diversas perspectivas: política, psicológica, cultural, estratégica.

O segundo passo, obtenção de informação é considerada uma atividade constante, sendo eficaz o processo que engloba um sistema de aquisição contínua, e consiste nas atividades de exploração do ambiente informacional; classificação da informação; formatação e estruturação das informações (DAVENPORT e PRUSAK, 1998a).

A distribuição é o terceiro passo e está vinculada à forma como a informação é formatada (DAVENPORT e PRUSAK, 1998a). Segundo estes mesmos autores, “a distribuição envolve a ligação de gerentes e funcionários com as informações de que necessitam” (DAVENPORT e PRUSAK, 1998a, p.189).

O último passo refere-se ao uso da informação e para Davenport e Prusak (1998a, p. 194) “o uso da informação é algo bastante pessoal. A maneira como um funcionário procura, absorve e digere a informação antes de tomar uma decisão – ou se ele faz isso – depende pura e simplesmente dos meandros da mente humana.”

4 INTERFACE INFORMAÇÃO E TOMADA DE DECISÃO

McGee e Prusak (1994, p.180) afirmam que “o papel dos executivos na organização é tomar decisões sobre as atividades diárias que levem ao sucesso num futuro incerto. Essa sempre foi uma tarefa intimamente ligada à informação.” A partir dessa premissa é possível ressaltar a importância da informação para as decisões e, dessa maneira, gerir a informação torna-se fundamental na organização.

Administrar é sinônimo de tomar decisões (SIMON, 1963; DRUCKER, 2002; CHOO, 2006), de modo que a melhor maneira de analisar o comportamento de uma organização é avaliar a estrutura dos processos decisórios. O comportamento decisório é incitado pela identificação de um problema. Os responsáveis pelas decisões procuram alternativas, avaliam os efeitos e escolhem os resultados oportunos, em conformidade com seus objetivos e preferências (CHOO, 2006).

Para Simon (1963), a decisão abrange três fases principais: descobrir as ocasiões em que deve ser tomada a decisão, identificar os possíveis cursos da ação e decidir entre um deles. Na primeira fase, identificar as situações que ordenam decisão, o autor denomina de coleta de informações. A segunda fase corresponde à estruturação que compreende criar, desenvolver e analisar possíveis cursos de ação, e a terceira designa como atividade de escolha, ou seja, escolher uma linha de ação entre as disponíveis.

A teoria da decisão adquire novo significado com Simon, que postula o modelo da racionalidade limitada, também conhecido como modelo *Carnegie* (pelo fato de pertencer à *Carnegie Mellon University*) para elucidar o comportamento humano nas organizações.

Simon (1970, p.7) enfatiza que “toda decisão é, até certo ponto, a matéria de acomodação. A alternativa finalmente escolhida jamais permite a rea-

lização completa ou perfeita dos objetivos visados, representando apenas a melhor solução encontrada naquelas circunstâncias.”

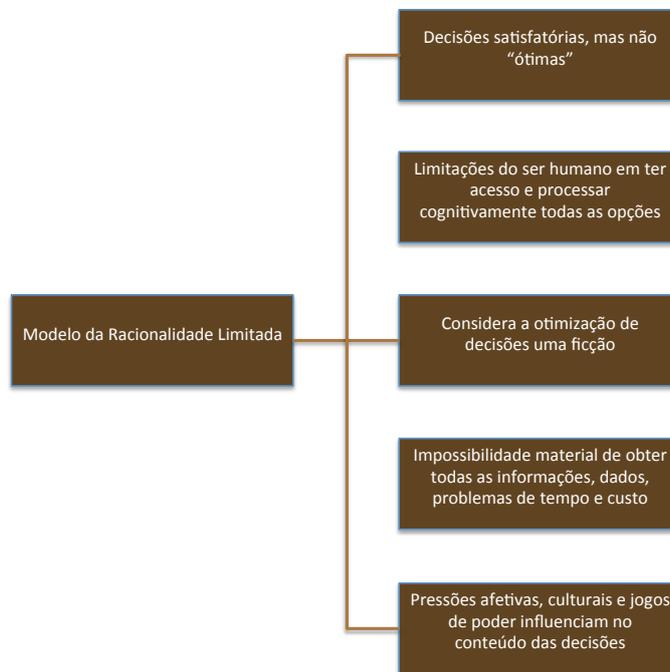


Figura 1: Modelo da Racionalidade Limitada de Simon

Fonte: Motta; Vasconcelos, (2006, p.99)

Essa figura 1 destaca as premissas da racionalidade limitada, ou seja, que o indivíduo no processo decisório busca a alternativa satisfatória, sendo limitado devido a sua capacidade cognitiva, que não consegue processar todas as informações (MOTTA e VASCONCELOS, 2006).

Evidencia-se que o processo decisório é afetado pelas pressões afetivas e jogos do poder, pois segundo Motta e Vasconcelos (2006, p.100) “não é um processo politicamente neutro ou um processo objetivo. [...] são alvos de negociações política e mudam de acordo com as alterações da estrutura de poder, sendo continuamente redefinidos e negociados”.

Esse modelo também apresenta que aspectos psicológicos e emocionais (pressões afetivas, motivações, expectativas pessoais, entre outros) influem no processo decisório, vários componentes são inconscientes, mas compõem a percepção do indivíduo em certo momento influenciando a deci-

são. Pois sob condições diferentes, em outro contexto ou sob outra forma de pressão emocional, as opções dos mesmos indivíduos podem mudar e suas ações podem ser de outro modo (MOTTA; VASCONCELOS, 2006).

Choo (2006, p. 266), baseando-se em Simon, enfatiza “que os homens são racionalmente limitados: quando tentam ser racionais, seu comportamento racional é limitado por suas capacidades cognitivas e por restrições da organização”.

E, ao se analisar o uso da informação em relação às necessidades cognitivas, Choo (2006) destaca que as simplificações cognitivas utilizadas pelo indivíduo ao tomar decisão podem incorrer em erros ou distorções. Assim, destaca que é pouco frequente o comportamento de escolha racional porque a racionalidade objetiva é minimizada pelas limitações humanas. Também a força institucional por uniformidade e conformidade pode regular o desempenho cognitivo abreviando a competência do indivíduo de reconhecer e reagir a novas informações. A pessoa que toma decisão é influenciada pela tendência a usar as informações que aprovelem suas crenças e auxiliem nos resultados desejados.

5 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa exploratória. A opção por este tipo de pesquisa está fundamentada na limitação de estudos que abordam a relação entre informação e tomada de decisão no contexto da saúde pública.

Para o desenvolvimento deste estudo, propõe-se uma abordagem quantitativa. O universo de pesquisa desse estudo compreende os 29 municípios que compõem a 2ª Regional de Saúde Metropolitana (2ª RSM).

O SUS estabelece que em cada esfera de governo a direção seja única, sendo o órgão político-administrativo responsável pela saúde, no âmbito municipal, a Secretaria Municipal de Saúde, que tem autonomia dentro dos limites de seu território para realizar ações referentes à organização e à execução dos serviços de saúde. Desta forma, o sujeito de pesquisa desse estudo foi centralizado nos secretários municipais de saúde, que têm como função precípua estabelecer as diretrizes de saúde nos limites do seu território.

Foi utilizado como instrumento de pesquisa o questionário autopreenchido, uma vez que permite atingir simultaneamente um determinado número de pessoas, abrange uma área geográfica mais ampla e o respondente pode preencher em um horário que lhe seja mais favorável.

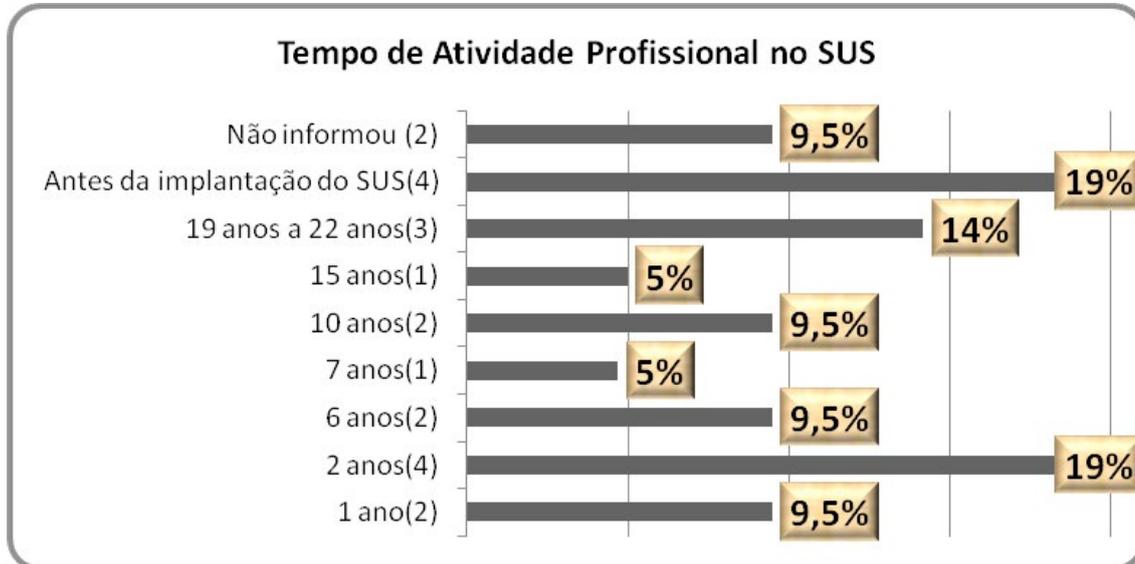
O questionário foi concebido em formulário eletrônico Google Docs®, pois essa ferramenta facilita a coleta de dados e tendo em vista a dispersão geográfica do universo de pesquisa. O formulário eletrônico foi enviado para todas as secretarias municipais de saúde, em setembro de 2010, por meio de e-mail direcionado ao secretário municipal de saúde, convidando-o a participar da pesquisa. Em relação aos procedimentos éticos, a pesquisadora comunicou aos participantes o objetivo do estudo evidenciando a privacidade e o anonimato na participação, por meio do termo de consentimento livre e esclarecido.

6 RESULTADOS

Dos 29 municípios que compõe a 2ª RSM, 21 participaram da pesquisa (72%), entretanto o preenchimento adequado ocorreu somente em 20 questionários (68,9%), pois em um questionário o respondente não efetuou o preenchimento total das questões de pesquisa, parte central deste estudo.

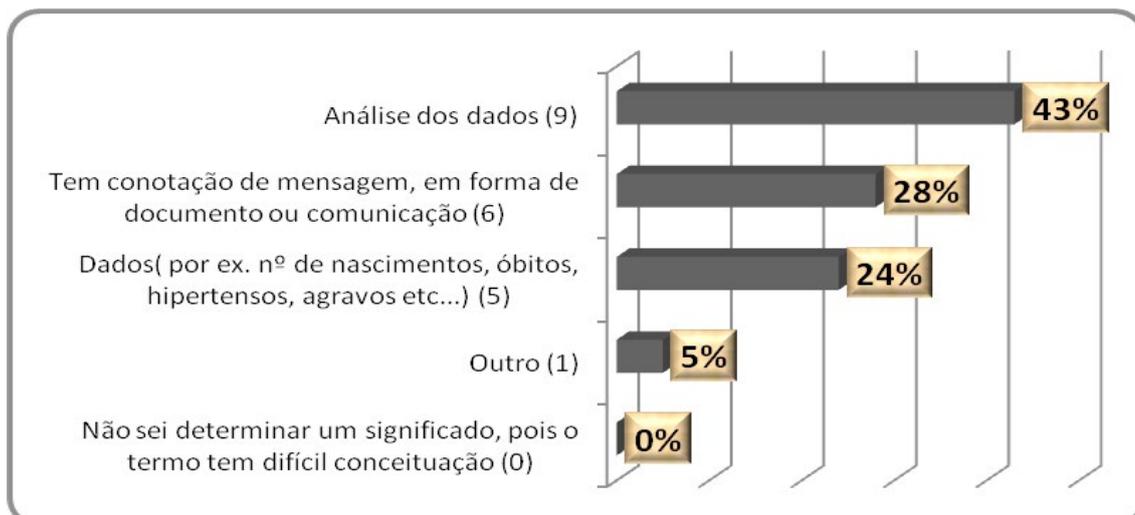
Em relação à caracterização dos respondentes sobre sua formação acadêmica, 52% têm especialização, 24% têm graduação, 14% mestrado/doutorado, 5% ensino médio, 5% outro. E, relação ao tempo de atividade no SUS, 19% atuam na área de saúde pública antes da implantação do SUS, 19% há

dois anos, 14% entre 19 anos a 22 anos, 9,5% há um ano, 9,5% há seis anos, 9,5% há 10 anos, 5% há sete anos, 5% há 15 anos e 9,5% não informaram.



Fonte: Pesquisa, 2010

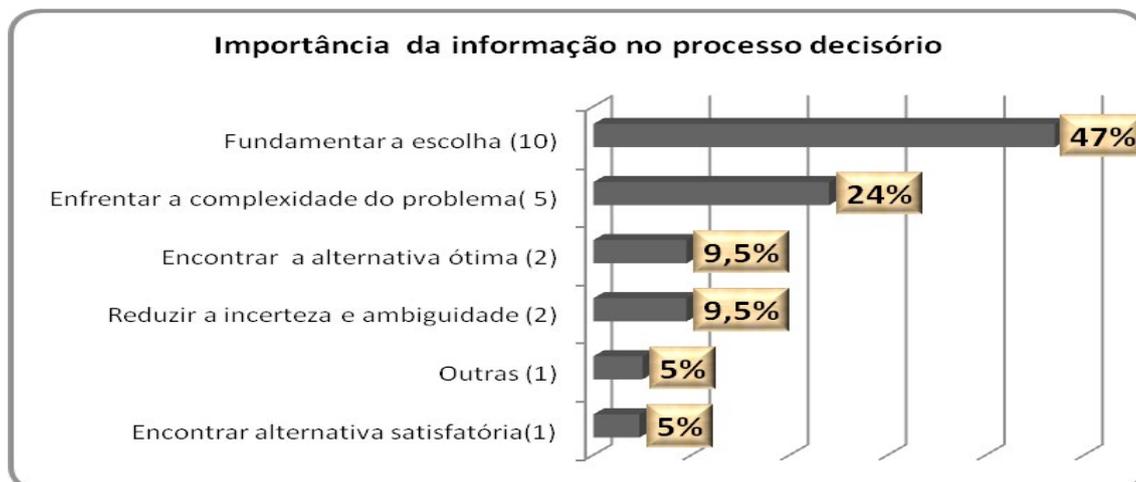
Perguntados sobre o significado do termo informação, para 43% representa análise de dados, 28% conotação de mensagem em forma de documento ou comunicação, 24% dados, 5% outro, mas não ocorreu a especificação.



Fonte: Pesquisa, 2010

Quanto ao uso da informação no processo decisório, e o resultado obtido foi que 80% recorrem ao uso da informação, e 20% às vezes.

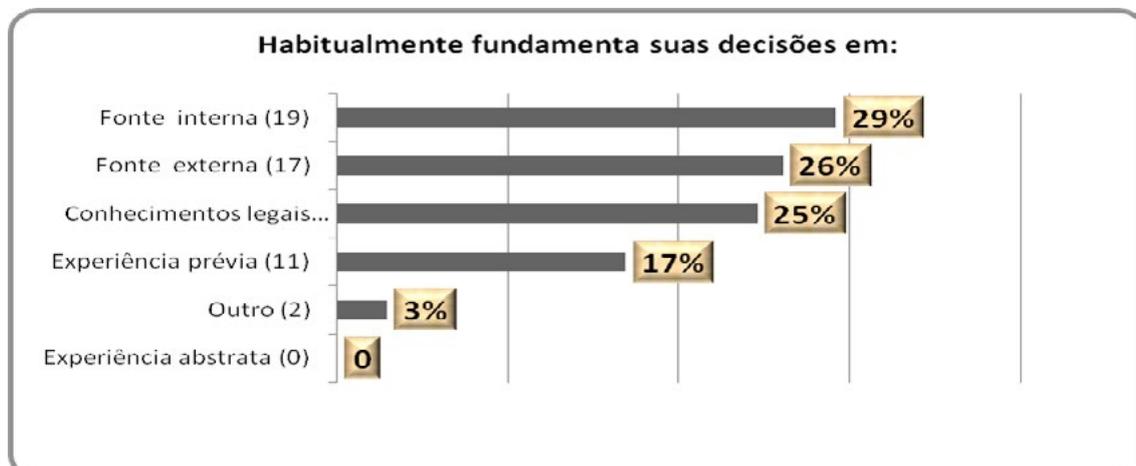
A importância da informação no processo decisório dos respondentes está relacionada com: fundamentar a escolha (47%), enfrentar a complexidade do problema (24%), escolher a alternativa ótima (9,5%), reduzir a incerteza e ambiguidade (9,5%), escolher a alternativa satisfatória (5%) e outras (5%).



Fonte: Pesquisa, 2010

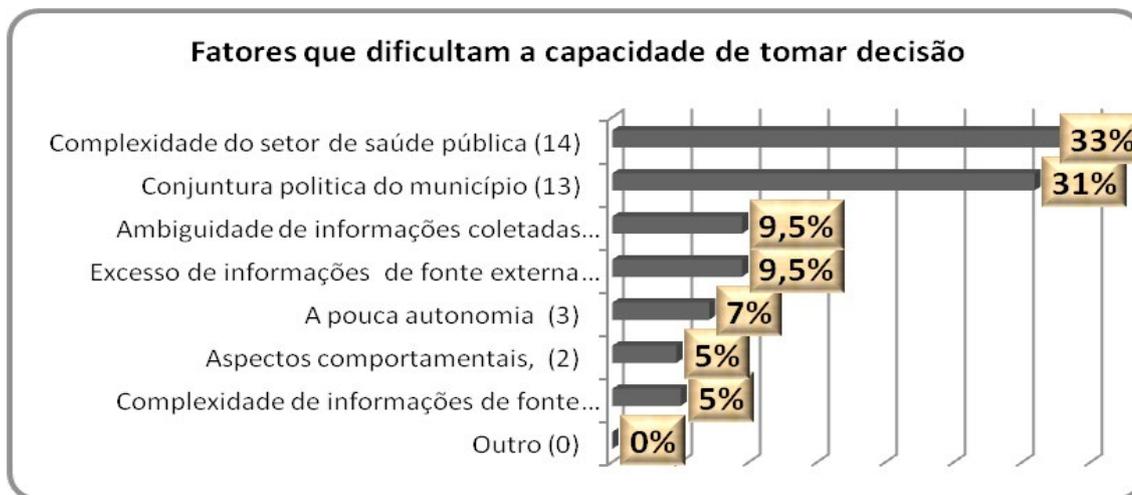
Em relação sob qual condição se realiza o processo decisório, obtve-se o seguinte resultado, 50% certeza – tem informação com qualidade; 45% risco - tem informação aproximada, 5% ambiguidade – falta clareza na informação disponível.

Habitualmente fundamentam as decisões em fonte de informação interna de Secretaria Municipal de Saúde (SMS) (29%), fonte de informação externa (26%), conhecimentos legais de saúde pública (25%), na experiência prévia (17%), outro (3%) e não houve registro para baseada na experiência abstrata.



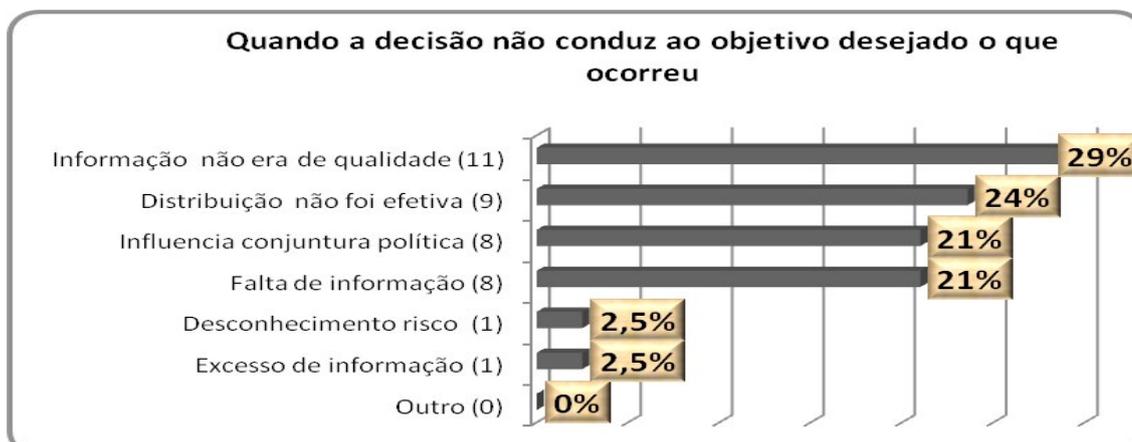
Fonte: Pesquisa, 2010

Dos resultados obtidos, quanto aos fatores que dificultam a capacidade de tomar decisão, os participantes evidenciaram ser a complexidade do setor saúde pública (33%), a conjuntura política do município (31%), ambiguidade de informações coletadas pela equipe de trabalho e excesso de informações provenientes de fonte externa (9,5%), a pouca autonomia do gestor (7%), aspectos comportamentais como incerteza e ansiedade e a complexidade de informações de fonte interna (5%).



Fonte: Pesquisa, 2010

Quando a decisão não conduz ao objetivo desejado, os participantes da pesquisa demonstram que a informação disponível não era de qualidade (29%), a informação distribuída para implementação à ação não foi efetiva (24%), os critérios de decisão foram influenciados pela conjuntura política (21%), falta de informação (21%), desconhecimento de todos os riscos envolvidos na decisão (2,5%) e excesso de informação (2,5%).



Fonte: Pesquisa, 2010

A pesquisa mostra que, quando o secretário encontra informações que são contrárias às suas ideias, 67% adapta seus pensamentos a partir das novas informações, 14% justifica a diferença, com o percentual de 9,5% tem uma sensação de conflito e 9,5% outro.

A figura 2 demonstra como os participantes da pesquisa classificam o seu domínio de conhecimento quando suas decisões são baseadas em informações.

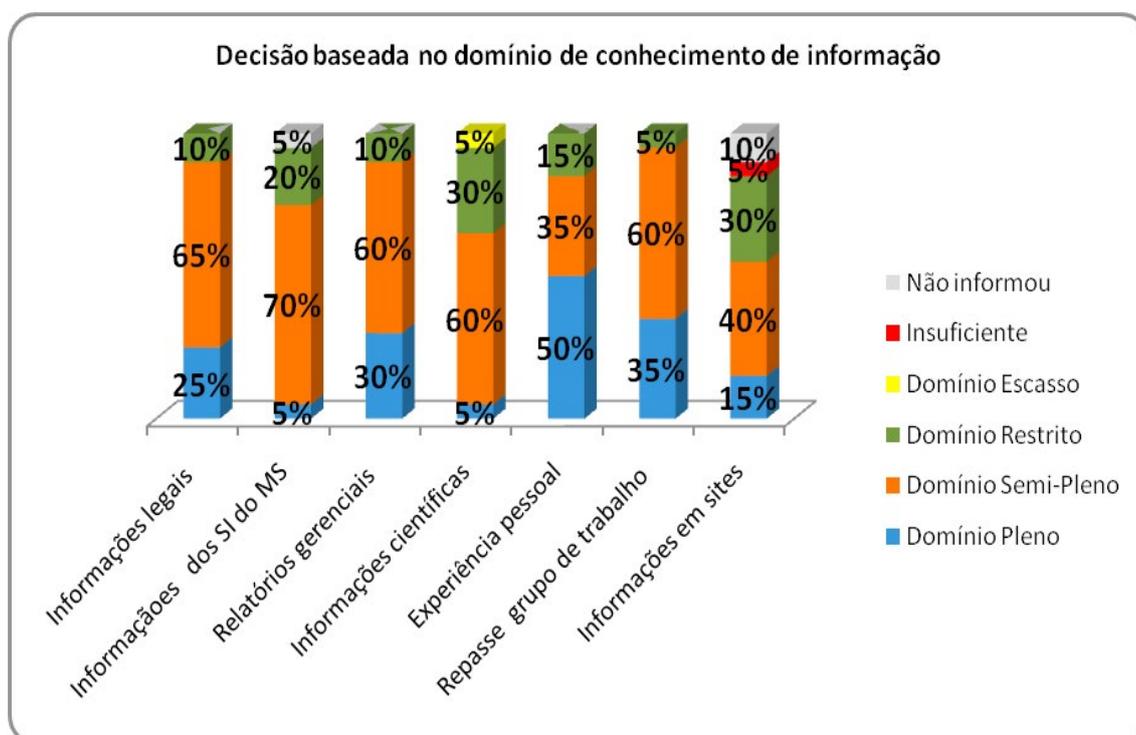


Figura 2 Classificação do domínio de conhecimento da decisão baseada em informação

Fonte: Pesquisa

Para informação legal de saúde pública, o resultado foi: 65% domínio semi-pleno, 25% domínio pleno e 10% domínio restrito. Já para informações provenientes dos Sistemas de Informação (SI) do Ministério da Saúde, obteve-se: 70% domínio semi-pleno, 20% domínio restrito, 5% domínio pleno e 5% não apresentou sua resposta neste item. Para informações provenientes de relatórios gerenciais e outros, foi: 60% domínio semi-pleno, 30% domínio pleno e 10% domínio restrito. O resultado para informação científica (congressos, pesquisas e revistas) foi: 60% semi-pleno, 30% domínio restrito e 5% simultaneamente para domínio pleno e domínio escasso.

Em relação à informação baseada na experiência pessoal, os participantes manifestaram 50% domínio pleno, 35% domínio semi-pleno e 15% domínio restrito. E, quanto a informação repassada pelo grupo de trabalho da SMS, obteve-se 60% domínio semi-pleno, 35% domínio pleno e 5% domínio restrito. No que se refere à informação disponível em sites, os resultados ficaram assim: 40% domínio semi-pleno, 30% domínio restrito, 15% domínio pleno, 5% insuficiente e 10% não responderam.

7 DISCUSSÃO

A informação como um componente existente nas atividades realizadas numa organização é uma concepção inequívoca. Esse estudo analisa as percepções e atitudes dos secretários municipais de saúde em relação à informação para tomada de decisão. Considerando-os como usuários da informação, ou seja, aquele indivíduo que necessita de informação e a utiliza. Os achados do presente estudo evidenciam os secretários como usuários, pois 80% recorrem ao uso da informação no processo decisório.

Outro aspecto fundamental nesse contexto de estudo é identificar o significado atribuído à informação. Dos pesquisados, 43% consideram informação como análise de dados. Essa concepção está em consonância com as colocações de Davenport e Prusak (1998a). Ao demonstrar que informação tem vinculação com os dados e considerando que aos mesmos são atribuídos significados, pode-se inferir que informação significa dados em uso. Assim, consolida-se a colocação anterior, dos secretários serem usuários de informação.

Em relação aos dados obtidos na questão que indaga a condição que se realiza o processo decisório, 50% evidenciaram que sob certeza (tem informação de qualidade) e 45 % sob risco (tem informação aproximada) nota-se uma proximidade de percentuais reforçando uma condição não tão favorável para a qualidade.

Quando indagados sobre os fatores que dificultam a capacidade de tomar decisão, os pesquisados indicam a complexidade do setor de saúde

(33%) e a conjuntura política do município (31%). Realmente existe uma complexidade no setor de saúde pública. Pode-se iniciar pelo próprio conceito de saúde, que a caracteriza como resultante da qualidade de vida e relacionada com os determinantes sociais e econômicos, além da universalidade, financiamento e legislação. E, principalmente porque o secretário de saúde tem sob sua responsabilidade decisões que abrangem questões alusivas à vida do ser humano.

Já noutro fator, a conjuntura política, provavelmente o secretário, em muitas situações, experimenta o conflito entre tomar a decisão adequada e esta não estar alinhada com a vontade e/ou necessidade dos interesses políticos, havendo um embate entre escolhas técnicas e políticas. Esse achado reforça a inexistência da neutralidade política nos processos decisórios, sendo os mesmos continuamente redefinidos e negociados.

A tomada de decisão já é em si uma ação árdua e complexa, pois além do conflito decisório que envolve o risco inerente de uma escolha, acrescido de que as suas consequências são significativas sobre uma população, incorpora-se a esse cenário as inter-relações políticas que tornam esse processo mais intenso.

Os pesquisados indicam que, quando a decisão não conduz ao objetivo desejado, isto emana da informação disponível não ser de qualidade (29%) ou a informação distribuída para implementar a ação não ser efetiva (24%). Esses dados reforçam que a decisão é afetada pela qualidade da informação, bem como pela sua distribuição. Deste achado de pesquisa decorre também a importância de se proceder à gestão da informação neste segmento.

A atribuição do conhecimento na tomada de decisão tem a finalidade de fixar antecipadamente as consequências de cada alternativa (Simon, 1970). Quando indagados a respeito do seu domínio sobre as informações que subsidiam a decisão, o maior índice de respostas foi situado no domínio semi-pleno (65%,70%,60%,60% e 40%), donde se deduz que os pesquisados apresentam uma percepção da limitação de seus conhecimentos

provenientes de informações para o processo decisório, corroborando com Simon (1970), que destaca a imperfeição do conhecimento, sendo esta a primeira limitação da racionalidade, haja vista que a mente humana apresenta limitação para processar uma gama de informação. Até mesmo o contexto pode limitar a decisão.

A função de secretário municipal de saúde corresponde ao papel de um administrador, cabendo-lhe a função de efetivar os objetivos da organização. Para isso, possui uma ferramenta essencial, que é a informação. Suas ações são efetivadas por meio da decisão. Entretanto, os resultados deste estudo evidenciam que a informação não é valorizada neste segmento como uma ferramenta estratégica. Apesar da mesma estar inserida nas atividades diárias da organização e na tomada de decisão do seu representante.

Quanto às características do processo decisório, verifica-se que não apresentam ligação com o uso adequado da informação, haja vista não existir um fluxo informacional formalizado e o uso não ser amparado em informação de qualidade. Essa premissa fundamenta a importância de se inserir a gestão da informação no setor público de saúde, pois na sociedade atual o bom desempenho de qualquer organização apresenta estreita relação com a gestão da informação, dando suporte a seu dirigente com informações úteis, precisas e no momento adequado.

Assim, a gestão da informação incrementa os recursos de informação disponíveis na organização, pois ao se identificar necessidades informacionais e administrar a coleta, tratamento, armazenamento, uso e disseminação, a organização passa a ter um diferencial para solidificar o seu desempenho.

Por meio da revisão de literatura, percebe-se que o espaço e atribuição decisória do secretário são significativos. Ele é considerado o representante do município que estabelece as diretrizes do pacto pela saúde⁶ e firma o termo de compromisso de gestão municipal, que representa uma declaração pública das metas e indicadores assumidos. Ao mesmo tempo encontram-

6 Portaria/GM nº 399 de 22 de fevereiro de 2006.

-se inseridos numa profusão de dados, característica da atual sociedade. Desse modo, ao se administrar adequadamente a informação, esses representantes municipais de saúde do SUS terão uma ferramenta estratégica que lhes ajudará a guiar a decisão. Como também estarão trabalhando com a matéria-prima basilar da sociedade contemporânea para uma apropriada administração, que intensifica a capacidade de resposta da organização e subsidia o processo decisório.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este tópico resgata e mostra as conclusões da investigação realizada. A pesquisa se propôs a ver o SUS sob a ótica de um segmento com potencial de crescimento na área de gestão, tendo a informação como componente fundamental.

O secretário municipal de saúde representa o gestor máximo, é quem, no âmbito municipal, define as diretrizes de atuação do SUS, formulando, executando, supervisionando e controlando as atividades da política de saúde, ou seja, aquele a quem compete decisões que predominem pelo desempenho e resultado.

Assim, a tríade deste estudo está formada: SUS - Informação – Decisão, bem como na construção de uma relação dialógica voltada ao aprimoramento da gestão e eficácia do sistema de saúde. Essa concepção, pautada na gestão da informação, vai além de alimentar regularmente bancos de dados e operar sistemas de informação, mas conceitua a gestão da informação como um diferencial para inovação na gestão pública de saúde.

A gestão da informação consolida o desempenho, tanto das organizações públicas como privadas. Essa assertiva reforça que as organizações precisam estar atentas ao fato de que a informação gerenciada de forma eficaz potencializa o desempenho e a qualidade do processo decisório.

Ao se verificar o comportamento informacional dos secretários municipais de saúde na prática decisória, constata-se que a informação fundamenta a escolha. Entretanto, esta não está baseada numa informação com um desejável padrão de qualidade. Infere-se que os secretários têm uma vaga noção sobre informação e um incipiente conhecimento sobre suas etapas e fluxos. Desta maneira, neste segmento, a gestão da informação apresenta carência de entendimento quanto a sua aplicação para solidificar o desempenho organizacional.

Espera-se, com uma investigação dessa natureza, ampliar a discussão da informação como recurso de qualificação da gestão do SUS. Os achados da pesquisa asseguram que se deveria potencializar a gestão da informação no segmento municipal de saúde.

Entretanto, é necessário que novas investigações sobre o tema sejam feitas, a fim de conhecer e aprofundar mais os estudos sobre informação neste segmento.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. F. Descentralização de sistemas da informação e o uso das informações a nível municipal. Informe Epidemiológico do SUS, Brasília, v. 7, n. 3, p. 27-34, jul./set. 1998.
- BRASIL. Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 setembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm>. Acesso em: 20 abr. 2010.
- CHIAVENATO, I. Introdução à teoria geral da administração. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- CHOO, C. W. A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significados, construir conhecimentos e tomar decisões. São Paulo: Ed. SENAC, 2006.
- DAVENPORT, T; PRUSAK, L. Ecologia da informação: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação. São Paulo: Futura, 1998a.
- DRUCKER, P.F. A prática da administração de empresas. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.
- LIMA, E. J. L. Gestão da informação e as novas tecnologias de informação. In: Gestão estratégica da informação e inteligência competitiva. São Paulo: Saraiva, 2005.

LIMA, M. V. A informática médica na atenção primária. In: Medicina ambulatorial: condutas de atenção primária baseadas em evidências. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MARCHIORI, P. A ciência e a gestão da informação: compatibilidades no espaço profissional. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 31, n. 2, p.72-79, maio/ago. 2002.

Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v31n2/12910.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2010.

MCGEE, J. V; PRUSAK, L. Gerenciamento estratégico da informação: aumente a competitividade e a eficiência de sua empresa utilizando a informação como uma ferramenta estratégica. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

MORAES, I. H.S.; SANTOS, S. R. F. R. Informações para a gestão do SUS: necessidades e perspectivas. Informe Epidemiológico do SUS, Brasília, mar. 2001, v. 10, n. 1, p.49-56.

MOTTA, F. C. P.; VASCONCELOS, I.F.G. Teoria geral da administração. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

OLIVEIRA, M.R.F. de. Fontes de informação complementares para a vigilância epidemiológica de doenças de notificação compulsória. Informe Epidemiológico do SUS, Brasília, DF, v. 9, n. 2, p.65, jun. 2000. Disponível em: <<http://scielo.iec.pa.gov.br/scielo.php?script>>. Acesso em: 21 abr. 2010.

SIMON, H. A. A capacidade de decisão e de liderança. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963. 77p.

_____. Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1970. 277 p.

TARAPANOFF, K. (org.). Inteligência organizacional e competitiva. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001. 344 p.

TARGINO, M. G. Informação em saúde: potencialidades e limitações. Informação & Informação, Londrina, v. 14, n. 1, p. 52-81, jan./jun., 2009. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/viewArticle/1845>>. Acesso em: 2 fev. 2010.

WHO. Framework and standards for country health information systems. 2. ed. Geneva: WHO, 2008.



PERGUNTAS E RESPOSTAS

TOMADAS DE CONTAS

Conceito

O que são Tomadas de Contas e quando se deve instaurá-las?

R: Tomadas de Contas são procedimentos administrativos excepcionais que têm a finalidade de apurar omissões ou irregularidades na apresentação das prestações de contas de recursos públicos. Nos casos dos convênios, cuja prestação de contas é obrigatória, as Tomadas de Contas são cabíveis sempre que o concedente detectar uma irregularidade na execução do objeto ou na prestação de contas e o tomador não tiver atendido às suas advertências.

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Procedimento do Concedente

Que procedimentos o concedente deve adotar para sanear falhas?

R: Antes de se instaurar uma Tomada de Contas – que é um processo administrativo formal – o concedente deverá orientar o seu tomador para que este providencie o saneamento da irregularidade apurada. Caso o tomador permaneça inerte, o concedente deverá abrir uma Tomada de Contas do tipo Especial.

O artigo 27 da Resolução nº 28/2011 do Tribunal de Contas do Paraná diz:

Art. 27. Não sendo prestadas as contas devidas pelo tomador, nos prazos estabelecidos, o órgão concedente, sob pena de responsabilidade solidária e das demais cominações legais, deverá instaurar, dentro de 30 (trinta) dias, a Tomada de Contas Especial, observados os arts. 233 e 234 do Regimento Interno.

Parágrafo único. Instaurada a Tomada de Contas Especial, o concedente dos recursos deverá comunicar, imediatamente, ao Tribunal de Contas.

A Tomada de Contas Especial é um ato administrativo interno do concedente que se faz necessário quando houver irregularidades na prestação de

contas e o tomador não tiver se manifestado após a regular comunicação. Se o concedente instaurar este tipo de processo, deverá interromper imediatamente os repasses e registrar a existência da Tomada de Contas no Sistema Integrado de Transferências do TCE.

As medidas regulatórias contra o tomador são de responsabilidade do concedente. Este deverá comunicar oficialmente o tomador, explanando as razões que motivaram a Tomada, conceder-lhe o contraditório e estipular prazo para o saneamento dos fatos apontados. Toda a comunicação e documentação deverão estar organizadas e arquivadas pelo concedente.

SISTEMA SEI

Licitações e Contratos - Cadastro de Usuários

Como deve ser feito o cadastro de usuários para alimentar o Sistema SEI – Licitações e Contratos?

R: Quem cadastra os usuários para acesso ao Sistema SEI-Licitações e Contratos são os gestores de senhas previamente indicados pela entidade. Caso ela ainda não tenha feito tais indicações, o responsável deverá enviar e-mail para tcprdce@tce.pr.gov.br, indicando os servidores que serão os gestores de senha. Na oportunidade, deverão informar os seguintes dados:

- nome completo;
- RG;
- CPF;
- endereço residencial e fone;
- e-mail corporativo.

Ao e-mail deve ser anexado documento de identidade (RG) digitalizado do (s) servidor (es) indicado (s), devidamente assinado por certificação digital.

Após o envio, o (s) servidor (es) indicado (s) receberá (ão) e-mail com as instruções de como proceder para que possa (m) incluir os servidores que farão a alimentação de dados no Sistema SEI - Licitações e Contratos.

SISTEMA SEI

Licitações e Contratos - Anexação de Documentos

O que ocorre se o usuário quiser anexar um documento a um Processo de Compra (Convite nº xx/2013) já registrado como “concluído” no SEI – Licitações e Contratos?

R: Após concluído o registro do Processo de Compra, o sistema não permite mais edição de qualquer natureza, inclusive inserção ou remoção de documentos anexados. Assim, para que seja possível anexar novo documento, o status do Convite nº XX/2013 retorna à fase “em andamento”. Após a anexação pretendida, o usuário deve, novamente, concluir o registro do Processo de Compra.

LICITAÇÕES

Formalização do Processo de Dispensa

No contrato com valores iguais ou inferiores aos limites estabelecidos nos Incisos I e II do Art. 24, da Lei nº 8.666/93, a partir dos quais o certame licitatório é obrigatório, é necessário elaborar processo formal de dispensa, incluindo a publicação?

R: Não. Contratações de valor inferior a R\$ 15 mil, no caso de obras e serviços de engenharia, e inferiores a R\$ 8 mil, no caso de outras compras e serviços, não precisam de um processo formal de dispensa – assim entendido o processo mencionado no parágrafo único do Art. 26 da Lei nº 8.666/93. Isso não significa, contudo, que estas contratações não precisem ser documentadas com elementos que demonstrem cuidados na escolha de condições mais vantajosas para a Administração. Tampouco significa que estejam livres de

publicidade, na forma reservada na legislação. Ou seja: mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, nos termos do Art. 16 da Lei nº 8.666/93; no âmbito do portal Contas Públicas, na página do Tribunal de Contas da União, na internet, na forma da Lei nº 9.755/98, e no portal de Transparência do Município, conforme estabelece a Lei Complementar nº 131/2009.

CONTRATOS

Obrigatoriedade da Formalização do Instrumento

Nas compras de pronta entrega e pronto pagamento, com valores iguais ou inferiores a R\$ 4.000,00 (5% do valor de convite), é obrigatória elaboração de um contrato formal?

R: Não obstante a Lei nº 8.666/93 dispensar a elaboração do contrato no caso de compra com entrega integral e imediata dos bens adquiridos (Art. 62, § 4º), a formalização do referido instrumento é necessária sempre que restarem direitos e obrigações cuja extinção ocorra no futuro. Já o parágrafo único do Art. 60, da mesma lei, estabelece que as compras de pronta entrega e pronto pagamento, com valores iguais ou inferiores a R\$ 4.000,00 (5% do valor de convite), serão documentadas, ao menos, com a nota de empenho. Além disso, sabe-se que o empenho é condição prévia indispensável na formalização da despesa do Poder Público (Art. 60 da Lei nº 4.320/64).

CONTROLE INTERNO

Nomeação do Responsável

O controle interno da entidade pode ser exercido por responsável ocupante de cargo em comissão cujo agente não seja pertencente ao quadro de pessoal efetivo e nem seja empregado público com contrato de trabalho por prazo indeterminado?

R: Sim, respeitado o requisito da proporcionalidade definido pelo Supremo Tribunal Federal. De acordo com a Suprema Corte, deve *"ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão"*. Além disso, devem ser atendidas as condições estabelecidas no Inciso V do Art. 37 da Constituição Federal, que determina que os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. O Acórdão nº 97/2008, do Pleno do Tribunal, esclarece que o controlador geral poderá ser cargo em comissão unicamente para chefiar equipe composta por servidores efetivos. Ou seja, na hipótese de o cargo em comissão vir a ser ocupado por servidor não pertencente ao quadro de pessoal efetivo, ou empregado público sem contrato por prazo indeterminado, conforme o regime trabalhista adotado pela Administração. Mas tal hipótese somente será possível se não houver vedação na legislação local. A posição vigente sobre outros pontos relacionados ao controle interno pode ser apreciada nos Acórdãos nº 921/2007 e 1369/2007, do Pleno do Tribunal. Vale citar, ainda, que se encontra em tramitação o processo nº 404884/12, contendo o resultado do trabalho de Comissão composta para elaboração de minuta de Resolução referente aos Controles Internos dos Jurisdicionados.

BAIXA DE RESPONSABILIDADE

No caso de recolhimento do débito referente a uma sanção aplicada pelo Tribunal, deve-se comprová-lo no processo ou a baixa é automática?

R: Toda comprovação de cumprimento de decisão deve ser juntada ao processo. Assim, se houve o recolhimento da sanção, o comprovante deve ser juntado eletronicamente ao processo em que ela foi aplicada, para que seja analisado pela DEX. Se for o caso, será autorizada baixa de responsabilidade pelo relator.

EXECUÇÃO FISCAL

Acompanhamento pelo TC

Por que os municípios credores devem juntar, semestralmente, aos processos (até 10/06 e 10/12) as Certidões de Inteiro Teor emitidas pelos cartórios

cíveis de suas comarcas, sobre o andamento e a fase atual de cada execução fiscal de valores impostos em decisões do Tribunal de Contas?

R: Para que a Diretoria de Execuções tenha os registros atualizados das providências que estão sendo tomadas pelos gestores municipais, visando receber os recursos originários de condenações impostas em decisões do Tribunal.

A medida atende ao Parágrafo 3º do Artigo 93 da Lei Complementar nº 113/2005, evitando o bloqueio automático da emissão de Certidão Liberatória *on-line* pela falta de tais informações.

QUITAÇÃO DO DÉBITO

Lista de Agentes Públicos com Contas Julgadas Irregulares

Uma vez quitado o débito junto ao Tribunal, por que o nome do gestor ainda consta na Lista de Agentes Públicos com Contas Julgadas Irregulares?

R: Porque a quitação do débito não muda o julgamento da conta irregular. A conta permanece irregular e o nome do gestor responsável permanece na Lista pelo prazo previsto na Lei, que, atualmente, é de oito anos. O nome só é retirado por decurso de prazo, decisão judicial ou Pedido de Rescisão julgado procedente.

Por força de Lei, o TCE encaminha essa Lista ao Tribunal Regional Eleitoral, que é o órgão responsável por declarar quem está apto ou não a concorrer às eleições.

APOSENTADORIA

Cumulação de Proventos do RPPS e RGPS

É possível a acumulação de proventos de aposentadoria decorrente do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)?

A Constituição Federal (CF) estabelece, em seu Artigo 40, Parágrafo 6º, que é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do RPPS, salvo se decorrentes de cargos acumuláveis na atividade (Artigo 37, Inciso XVI, da CF).

A vedação diz respeito às aposentadorias concedidas pelo RPPS, não fazendo referência expressa às concedidas pelo RGPS, o que pode gerar dúvidas acerca da aplicação da regra. Em especial, nos casos em que a aposentadoria for oriunda de emprego público e o servidor já for beneficiário de duas aposentadorias, nos termos do referido artigo da Lei Maior.

Há duas interpretações possíveis: a) a ausência de previsão legal permite a acumulação de aposentadorias do RPPS e do RGPS, havendo restrição quanto à concessão de mais de uma aposentadoria do RPPS, nos termos do Artigo 37, XVI, da CF; b) não é possível acumular aposentadoria do RGPS proveniente de emprego público com aposentadoria decorrente do Artigo 40 da CF, salvo se o acúmulo de cargo e emprego estiver amparado no texto constitucional.

A segunda interpretação mostra-se mais próxima da intenção do legislador de estabelecer limites para a acumulação de remuneração e proventos no serviço público, permitindo uma leitura conjunta dos Artigos 40, Parágrafo 6º e 37, Incisos XVI e XVII da CF.

Considerando, portanto, o disposto no Inciso XVII do Artigo 37 da CF, deverá ser verificado se a aposentadoria concedida pelo RGPS refere-se a emprego público, caso em que não será permitida a tríplice acumulação. A restrição, contudo, não abrange a aposentadoria do RGPS proveniente da iniciativa privada, podendo ser acumulada com duas aposentadorias do RPPS, autorizadas pelo Artigo 37, XVI da CF.

Nesse sentido, já se pronunciaram os Tribunais Superiores: "A vedação constitucional à percepção cumulativa de três cargos públicos, entre proventos e vencimentos, sempre existiu, nada importando que as fontes pagadoras sejam diversas"¹.

1 STF: RE 568487-RJ, publicado em 22/03/2011, STJ: RMS 14617/PR, publicado em 01/07/2005.

Sendo assim, embora o Artigo 40, Parágrafo 6º, da CF diga respeito às aposentadorias concedidas pelo RPPS, entende-se que a interpretação sistemática deve ser adotada para solucionar a lacuna existente na norma, estendendo, assim, a vedação de acumulação para as aposentadorias decorrentes de emprego público.



JURISPRUDÊNCIA

SÚMULAS

SÚMULA Nº 13

São consideradas funções de magistério, para fins do regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição Federal, além do exercício da docência em sala de aula, as funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, quando exercidas por professor de carreira, em estabelecimentos de educação básica previstos na LDBE – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, excluindo-se os especialistas em educação e o exercício de funções meramente administrativas em que não seja obrigatória a participação de profissional de magistério.

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno

Incidente: Súmula

Assunto: Tratamento jurídico a ser dado ao regime especial de aposentadoria da carreira do magistério, nos termos definidos no art. 40, § 5º e 201, da Constituição da República.

Autuação do Projeto de Enunciado de Súmula: Protocolo nº 112908/09

Relator: Conselheiro Hermas Eurides Brandão

Decisão: Acórdão nº 4240/12 - Tribunal Pleno

Sessão: Tribunal Pleno Sessão Ordinária nº 45 de 20/12/12

Publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas: nº 559 de 15/01/13



ACÓRDÃO Nº 4240/12 - TRIBUNAL PLENO

SÚMULA: São consideradas funções de magistério, para fins do regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição Federal, além do exercício da docência em sala de aula, as funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, quando exercidas por professor de carreira, em estabelecimentos de educação básica previstos na LDBE – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, excluindo-se os especialistas em educação e o exercício de funções meramente administrativas em que não seja obrigatória a participação de profissional de magistério.

PROCESSO Nº : 112908/09

ASSUNTO : PROJETO DE ENUNCIADO DE SÚMULA

ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

RELATOR : CONSELHEIRO HERMAS EURIDES BRANDÃO

Trata-se de Projeto de Enunciado de Súmula proposto pela Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca e pela Presidência do Tribunal de Contas visando padronizar o entendimento do Tribunal sobre o tratamento jurídico a ser dado ao regime especial de aposentadoria da carreira do magistério, nos termos definidos no art. 40, § 5º e 201, da Constituição da República.

A uniformização de jurisprudência vem prevista nos arts. 79, 80, 115 e 116, inciso III, da Lei Complementar nº 113/2005 e arts. 191, 199, 414-A, 416 e 429, § 3º, do Regimento Interno, constatando a Diretoria Jurídica, por meio do Parecer nº 3.180/11, de 25/05/2011, que todas as formalidades legais foram observadas para se exarar o Enunciado da Súmula, uniformizando o entendimento deste Tribunal sobre a matéria.

O posicionamento deste Tribunal é fundamental para que nenhuma lesão se materialize e não se postergue o exercício de direitos de servidores municipais que preenchem as condições exigidas pela lei e de conformidade com a posição do Supremo Tribunal Federal (inteligência dos arts. 5º, incisos XXXV e LXXVIII, da Constituição).

Conforme Acórdão nº 1552/08 – Tribunal Pleno, o Município de Curitiba, por meio do Decreto nº 1456/06, regulamentou a aplicação da Lei Federal nº 11.301/06, que incluiu, para os efeitos da aplicação do § 5º, do art. 40 e § 8º, do art. 201, da Constituição da República, funções exercidas por profissionais do magistério e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidos em estabelecimentos de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas a docência, direção de unidades escolares, coordenação e assessoramento pedagógico.

A matéria também foi ventilada nos autos do Acórdão nº 628/09 – Tribunal Pleno, por meio do qual este Tribunal de Contas determinou a complementação do Acórdão nº 1552/2008 para que fossem instruídos e julgados todos os processos que se encontram obstados ou em trâmite nesta Corte, decidindo, conforme item 'b', do Acórdão o seguinte:

...deverão ser considerados como de efetivo magistério as funções de direção de unidade escolar, de coordenação e de assessoramento pedagógico, quando exercidas por professor de carreira, apenas.

Verifica-se do referido Acórdão que algumas aposentadorias foram registradas por meio de decisões monocráticas, com pareceres favoráveis da Diretoria Jurídica e Ministério Público de Contas.

Noticia também o Acórdão que foram impetrados mandados de segurança em face das decisões denegatórias de registro de aposentadoria proferidas pelo Tribunal de Contas e que nos autos do mandado de segurança nº 496.916-2, foi concedida liminar para que a servidora permanecesse aposentada até que o STF decidisse a questão.

Também destacou que o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 14.568/08, noticiou que em diversos protocolados de aposentadoria especial requeridos com base na Lei nº 11.301/2006, regulamentada pelo Decreto nº 1465/06, propugnaram pela negativa de registro dos atos aposentatórios.

Colacionou várias decisões do STF em várias ADI's propostas por vários Estados da federação em que o Supremo Tribunal pacificou o entendimento limitando o conceito de magistério às atividades em sala de aula.

A legalidade da Lei nº 11.301/2006 foi questionada junto ao STF, por meio da ADI 3772/DF e, conforme consta do Acórdão nº 1552/08, os processos de aposentadoria dos servidores do Município de Curitiba concedidas com base na referida Lei, tem retornado ao órgão de origem ou tem tido seus registros negados com base no Enunciado da Súmula 726, do STF.

Noticia também o referido Acórdão que em 29/10/2008, o STF decidiu o mérito da ADI 3772-DF, declarou a constitucionalidade da Lei Federal nº 11.301/2006, reconhecendo o direito a aposentadoria especial aos diretores de escolas e orientadores, excluindo as funções administrativas em que não seja obrigatória a carreira de magistério.

De se observar que o Supremo Tribunal Federal ao julgar a ADI nº 3772/DF utilizou a técnica hermenêutica da declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, também denominada 'interpretação conforme' a Constituição, técnica esta que prestigia a missão básica do Parlamento, a produção legislativa e tudo que esse processo envolve, especialmente a presunção de legitimidade democrática dos representantes escolhidos pelo povo, além de manter a Lei no ordenamento jurídico do país.

O STF ao assim fazer reconhece a constitucionalidade da Lei se interpretada em determinado sentido.

A declaração de inconstitucionalidade, em regra, produz efeitos retroativos (*ex tunc*) e *erga omnes*, para o Supremo pode lhe aplicar efeitos diversos (*ex nunc*), ou seja, a partir do reconhecimento da inconstitucionalidade, preservando os atos jurídicos praticados até o momento do reconhecimento da inconstitucionalidade.

Na ADI nº 3.772/DF, o Supremo Tribunal Federal, examinando a constitucionalidade ou não da Lei nº 11.301/2006, realizou interpretação conforme (boa técnica hermenêutica que visa dar coerência e racionalidade a todo o ordenamento jurídico do país), decidindo que a função de magistério não se resume ao trabalho em sala de aula, mas também a preparação de aulas, correção de provas, atendimento aos pais e alunos, coordenação e assessoramento pedagógico e direção da unidade escolar.

Constou ainda da decisão que as funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira de magistério desde que exercidos em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação, fazendo jus aqueles que as desempenham, em regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 5º e 201, § 8º, da Constituição.

O Acórdão do Tribunal de Contas concluiu pelo sobrestamento dos processos de registro das aposentadorias dos servidores do Município de Curitiba, concedidas com espeque na Lei nº 11.301/2006 até a publicação do Acórdão do STF, publicação esta que se deu em 11/11/2008.

Conforme destacou o Ministério Público, a iniciativa do projeto de deve ao incidente de uniformização provocado por meio do Protocolo nº 351305/08 – Acórdão nº 1.552/08 – TP, requerido pelo Instituto dos Servidores Públicos do Município de Curitiba – IPMC no Protocolo nº 370160/07, tendo em vista divergências de entendimento do Tribunal sobre aposentadorias de servidores públicos do Município de Curitiba.

A proposta constante da peça 12 (proposta original constante da peça 02, modificada pela Diretoria Jurídica) vem assim redigida:

São consideradas funções de magistério, para fins de aposentadoria especial, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico, quando exercidas por professor de carreira, excluindo tão somente as funções administrativas em que não seja obrigatória a carreira do magistério.

A Diretoria Jurídica, por meio do Parecer nº 4.487/2012, propôs o sobrestamento do feito até o julgamento dos embargos declaratórios opostos nos autos da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 3.772/DF, em que se discute a constitucionalidade ou não da Lei nº 11.301/06, onde se discute mais amiúde a definição da função de magistério, ficando sobrestado entre 27/04/2009 e 25/05/2011 quando a Diretoria Jurídica lhe deu impulso.

Destacou o Ministério Público de Contas que, por força do contido no art. 102, § 2º, da Constituição, que as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de Ação Declaratória de Inconstitucionalidade – ADIN ou nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade – ADC, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, para o Judiciário, para a administração pública direta e indireta, em todas as esferas (federal, estadual e municipal).

Propôs o Ministério Público de Contas do Paraná que a presente proposta de Enunciado de Súmula se alinhe com o julgado pelo Supremo Tribunal Federal, excluindo o ‘especialista em educação’ do benefício/direito à aposentação no regime especial e o tempo em que ficou afastado exercendo funções administrativas.

Propôs assim o Ministério Público a seguinte redação de Ementa para o Enunciado de Súmula:

São consideradas funções de magistério, para fins do regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição Federal, além do exercício da docência em sala de aula, as funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, quando exercidas por professor de carreira, excluindo-se os especialistas em educação e o exercício de funções meramente administrativas em que não seja obrigatória a participação de profissional de magistério.

Impõe-se fazer um pequeno ajuste à proposta do Ministério Público de Contas, fazendo uma pequena restrição para que o Enunciado proposto se ‘conforme’ à decisão do STF, fazendo constar que os servidores devem estar exercendo suas funções em estabelecimentos de ensino básico.

Caso não se faça a ressalva de que se aplica apenas aos estabelecimentos de ensino básico, o Enunciado da Súmula poderia contrariar a decisão do Supremo Tribunal Federal e o contido no art. 40, § 5º e 201, § 8º, da Constituição, que abaixo transcrevo:

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, observando critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o dispositivo neste artigo.

(...) Omissis.

§ 5º. Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, a, para o professor que comprove exclusivamente tempo de **efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio**” (grifo nosso).

Já o art. 201 e seu parágrafo 8º, da Constituição, vem assim versados:

A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei a:

(...) Omissis.

§ 8º. Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério **na educação infantil e no ensino fundamental e médio**. Grifo nosso.

O art. 7º, inciso I, ao qual o art. 201, § 8º, da Constituição remete, traz os requisitos para a aposentadoria no regime geral de previdência social, como idade, sexo, tempo de contribuição, com previsão de redução do tempo (05 anos) para os trabalhadores rurais de ambos os sexos, bem como para aqueles que exercem atividades em regime de economia familiar, ao produtor rural, ao garimpeiro e ao pescador artesanal.

Assim, o § 8º, do art. 201, trouxe mais uma categoria de beneficiados pela

redução do tempo de contribuição, mas não concedeu o benefício a todos, mas somente ao professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino médio.

Relevante transcrever ainda o contido no art. 67, § 2º, da Lei nº 9.394/2006 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), que recebeu a mudança normativa introduzida pelo art. 1º, da Lei nº 11.301/2006:

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

(...) Omissis

§ 2º Para os efeitos do disposto no [§ 5º do art. 40](#) e no [§ 8º do art. 201 da Constituição Federal](#), são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico.

Diante do exposto, acolho a proposta do Ministério Público de Contas, com pequeno ajuste para que se 'conforme' à decisão do STF e proponho a seguinte redação de Ementa para o Enunciado de Súmula:

São consideradas funções de magistério, para fins do regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição Federal, além do exercício da docência em sala de aula, as funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, quando exercidas por professor de carreira, em estabelecimentos de educação básica previstos na LDBE – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, excluindo-se os especialistas em educação e o exercício de funções meramente administrativas em que não seja obrigatória a participação de profissional de magistério.

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 HERMAS EURIDES BRANDÃO, por unanimidade, em:

Propor a seguinte redação de Ementa para o Enunciado de Súmula: acolhendo a proposta do Ministério Público de Contas, com pequeno ajuste para que se 'conforme' à decisão do STF:

São consideradas funções de magistério, para fins do regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º,

da Constituição Federal, além do exercício da docência em sala de aula, as funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, quando exercidas por professor de carreira, em estabelecimentos de educação básica previstos na LDBE – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, excluindo-se os especialistas em educação e o exercício de funções meramente administrativas em que não seja obrigatória a participação de profissional de magistério.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HERMAS EURIDES BRANDÃO e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e os Auditores JAIME TADEU LECHINSKI e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Sala das Sessões, 20 de dezembro de 2012 – Sessão nº 45.

HERMAS EURIDES BRANDÃO
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

CORREÇÃO DE ENUNCIADO DE SÚMULA

ENUNCIADO: Irregularidades sanáveis são aquelas em relação as quais há possibilidade de retorno ao status quo ante, dizendo respeito, de modo geral, aos casos em que verificado apenas prejuízo ao erário.

Impropriedades insanáveis, geralmente aquelas decorrentes de desobediência à norma legal, não são regularizáveis por meio de devolução de recursos ao erário ou adoção de medidas outras determinadas pelo Tribunal.

As multas administrativas possuem caráter sancionatório, de modo que seu recolhimento nunca acarretará a regularização de um ato impróprio.

Observada a regularização de impropriedade sanável, as contas deverão ser julgadas:

- Regulares quando o saneamento houver ocorrido antes da decisão de primeiro grau;
- Regulares com ressalva quando o saneamento houver ocorrido antes da decisão de primeiro grau; (Redação dada pelo Acórdão nº617/2013 – Tribunal Pleno, Processo nº637977/08)
- Regulares com ressalva quando o saneamento houver ocorrido entre o julgamento de primeiro e o de segundo grau;
- Irregulares quando o saneamento houver ocorrido na fase de execução de decisão (neste caso, dependendo do cumprimento da decisão, é possível que seja dada quitação de obrigações).

Quando observada ofensa ao disposto no artigo 116, § 4º, da Lei 8.666/1993 deve-se notificar a entidade para apresentação de justificativas que, caso improcedentes, ensejarão a realização de nova notificação, desta vez específica para recolhimento do montante que deixou de ser auferido em virtude da ausência de aplicação financeira dos repasses.

PROCESSO Nº : 637977/08
ASSUNTO : SÚMULA
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 617/13 - Tribunal Pleno

EMENTA: Enunciado de súmula. Correção.

1 DO RELATÓRIO

Versa o presente expediente acerca de projeto de enunciado de súmula assim aprovado pelo Plenário desta Corte (v. Acórdão 322/09 – Peça 15):

Irregularidades sanáveis são aquelas em relação as quais há possibilidade de retorno ao status quo ante, dizendo respeito, de modo geral, aos casos em que verificado apenas prejuízo ao erário .

Impropriedades insanáveis, geralmente aquelas decorrentes de desobediência à norma legal, não são regularizáveis por meio de devolução de recursos ao erário ou adoção de medidas outras determinadas pelo Tribunal.

As multas administrativas possuem caráter sancionatório, de modo que seu recolhimento nunca acarretará a regularização de um ato impróprio. Observada a regularização de impropriedade sanável, as contas deverão ser julgadas:

Regulares quando o saneamento houver ocorrido antes da decisão de primeiro grau;

Regulares com ressalva quando o saneamento houver ocorrido entre o julgamento de primeiro e o de segundo grau;

Irregulares quando o saneamento houver ocorrido na fase de execução de decisão (neste caso, dependendo do cumprimento da decisão, é possível que seja dada quitação de obrigações).

Quando observada ofensa ao disposto no artigo 116, § 4º, da Lei nº 8.666/93 deve-se notificar a entidade para apresentação de justificativas que, caso improcedentes, ensejarão a realização de nova notificação, desta vez específica para o recolhimento do montante que deixou de ser auferido em virtude da ausência de aplicação financeira dos repasses.

Posteriormente à aprovação da súmula, a DJB, por meio da Informação 77/12 (Peça 19), identificou divergência entre o texto e o julgamento da Uniformização de Jurisprudência que originou a súmula, senão vejamos:

Acórdão 1386/08 (Uniformização de Jurisprudência) – 4. Observada a regularização de impropriedade sanável, as contas deverão ser julgadas:

4.1. **Regulares com ressalva** quando o saneamento houver ocorrido antes da decisão de primeiro grau;

(grifos nossos)

Súmula – Observada a regularização de impropriedade sanável, as contas deverão ser julgadas:

Regulares quando o saneamento houver ocorrido antes da decisão de primeiro grau;

(grifos nossos)

Em virtude dessa divergência, o feito foi encaminhado ao relator para adoção das medidas que entender necessárias (v. Despacho 5844/12 – Peça 20).

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO¹

A situação que a Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca coloca em discussão é muito simples, qual seja: a aprovação do texto de uma súmula apresenta uma pequena divergência da decisão aprovada no processo de uniformização de jurisprudência no qual foi discutida a questão e originada a súmula, senão vejamos:

Acórdão 1386/08 (Uniformização de Jurisprudência) – 4. Observada a regularização de impropriedade sanável, as contas deverão ser julgadas:

4.1. **Regulares com ressalva** quando o saneamento houver ocorrido antes da decisão de primeiro grau;

(grifos nossos)

Súmula – Observada a regularização de impropriedade sanável, as contas deverão ser julgadas:

- **Regulares** quando o saneamento houver ocorrido antes da decisão de primeiro grau;

(grifos nossos)

Desta feita, voto pela alteração do texto da súmula, na forma concebida pela DJB:

Irregularidades sanáveis são aquelas em relação as quais há possibilidade de retorno ao status quo ante, dizendo respeito, de modo geral, aos casos em que verificado apenas prejuízo ao erário .

Impropriedades insanáveis, geralmente aquelas decorrentes de desobediência à norma legal, não são regularizáveis por meio de devolução de recursos ao erário ou adoção de medidas outras determinadas pelo Tribunal.

¹ Responsável Técnico – Davi Gemael de Alencar Lima (TC 51455-1).

As multas administrativas possuem caráter sancionatório, de modo que seu recolhimento nunca acarretará a regularização de um ato impróprio.

Observada a regularização de impropriedade sanável, as contas deverão ser julgadas:

Regulares com ressalva quando o saneamento houver ocorrido antes da decisão de primeiro grau;

Regulares com ressalva quando o saneamento houver ocorrido entre o julgamento de primeiro e o de segundo grau;

Irregulares quando o saneamento houver ocorrido na fase de execução de decisão (neste caso, dependendo do cumprimento da decisão, é possível que seja dada quitação de obrigações).

Quando observada ofensa ao disposto no artigo 116, § 4º, da Lei nº 8.666/93 deve-se notificar a entidade para apresentação de justificativas que, caso improcedentes, ensejarão a realização de nova notificação, desta vez específica para o recolhimento do montante que deixou de ser auferido em virtude da ausência de aplicação financeira dos repasses.

3 DA DECISÃO

3.1. determinar a alteração do enunciado da Súmula 08, de modo a conferir o mesmo entendimento aprovado na discussão do processo de uniformização de jurisprudência que a ele deu origem.

3.2. determinar o encaminhamento do feito à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca para as anotações devidas.

3.3. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encerramento do feito.

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 determinar a alteração do enunciado da Súmula 08, de modo a conferir o mesmo entendimento aprovado na discussão do processo de uniformização de jurisprudência que a ele deu origem;

II determinar o encaminhamento do feito à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca para as anotações devidas.

III determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encerramento do feito.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, HERMAS EURIDES BRANDÃO, IVAN LELIS BONILHA e DURVAL AMARAL.

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

Sala das Sessões, 14 de março de 2013 – Sessão nº 9.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

ACÓRDÃOS

APOSENTADORIA – ART. 6º DA EC

41/2003

DILIGÊNCIAS NÃO CUMPRIDAS -

INADEQUAÇÃO DO ATO DE

INATIVAÇÃO - NEGATIVA DE

REGISTRO

PROCESSO Nº : 379416/10

ASSUNTO : ATO DE INATIVAÇÃO

ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MARILENA

INTERESSADO : MARINES ONDINA MULLER, JOSÉ APARECIDO DA SILVA

RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES



ACÓRDÃO Nº 641/13 - Primeira Câmara

EMENTA: Aposentadoria Municipal – Não Atendimento de Determinação do Relator – Negativa de Registro Multa.

1 DO RELATÓRIO

Versa o presente expediente acerca da análise da legalidade, para fins de registro, do Decreto nº 112/2010, publicado no jornal Diário do Noroeste, em 23/07/2010, por meio do qual foi aposentada a Sra. MARINÊS ONDINA MULLER, ocupante do cargo de Professora.

A Aposentanda ingressou no serviço público em 10 de abril de 1979, contando com período de contribuição de 31 anos e 02 meses. A aposentadoria é por idade. O cálculo dos proventos correspondem a R\$ 1.153,10 mensais.

Em primeira análise a Diretoria Jurídica (Parecer nº 11868/10, peça 05) apontou que o ato não estava em condições de ser registrado, motivo pelo qual

solicitou diligência à origem no intuito de que fosse oportunizado à servidora a opção de se aposentar segundo outras regras constitucionais visando assegurar isonomia e paridade de proventos, como por exemplo, a regra do art. 6º da EC nº 41/2003. Ademais, em a servidora optando por fundamento legal diverso para fins de aposentadoria, deveria o Município editar e publicar novo decreto com os fundamentos constitucionais adequados, elaborar novos cálculos dos proventos e apresentar certidão do tempo de carreira da interessada. Ademais, se a servidora optar pela aposentadoria conforme a regra já utilizada pelo município, o decreto de fls. 13 deveria ser retificado, com a finalidade de se excluir a informação de que haverá paridade no reajuste do benefício. Por fim, foi apontado que os cálculos de fls. 06 estão equivocados, uma vez que a forma de cálculo da aposentadoria segundo as regras do art. 40, § 1º, III, “b” da CF/88, deve se dar nos moldes do artigo 40, §§ 3º e 17 da CF, da Lei 10.887/2004 e artigos 61 e 62 da Orientação Normativa 02/2009 MPS.

Após a realização de três diligências, nas quais foram solicitadas as mesmas retificações, a Diretoria Jurídica (Parecer 3217/13) concluiu que não houve a retificação do ato aposentatório e sua publicação impede a emissão de opinativo pela legalidade do procedimento, uma vez que os cálculos de proventos e a opção da servidora apontam pela concessão do benefício com fundamento no art. 6º da EC nº 41/2003, e o ato de inativação se deu com fundamento nas novas regras para aposentadoria por idade (art. 40, § 1º, inciso III, alínea “b” da CF). Assim, a DIJUR se manifestou pela negativa de registro da aposentadoria da servidora.

O Ministério Público de Contas (Parecer 2471/13) opina pela negativa de registro salientando a necessidade de aplicação de multa prevista no artigo 87, I, “b” da LC nº 113/2005, bem como a responsabilização do Sr. José Aparecido da Silva, Prefeito do Município em epígrafe, pelos prejuízos sofridos pela servidora. Ainda, ressaltou que há a possibilidade de repetição do ato, com a apresentação de novo processo, caso a irregularidade seja sanada (artigo 16, §2º da Instrução Normativa nº 46/2010).

2 DA FUNDAMENTAÇÃO¹

Da análise do feito, extrai-se que foi oportunizado ao Município e a Interessada a possibilidade de esclarecer e sanar os erros apontando pelo Setor Técnico no Parecer nº 11868/10-DIJUR (oportunizado à servidora a opção de se aposentar segundo outras regras constitucionais visando assegurar isonomia e paridade de proventos, como por exemplo, a regra do art. 6º da EC nº 41/2003, bem como oportunizado ao Município editar e publicar novo decreto com os fundamentos constitucionais adequados, elaborar novos cálculos dos proventos e apresentar certidão do tempo de carreira da interessada). Entretanto, tal intento não foi alcançado, pois mesmo a servidora tendo optado por outra forma de aposentadoria (regra inserta no art. 6º da EC nº 41/2003), a municipalidade não demonstrou a retificação do ato aposentatório e dos novos cálculos dos proventos.

Assim, entendo assistir razão ao posicionamento lançado pela Diretoria Jurídica e corroborado pelo Ministério Público de Contas.

3 DO VOTO

Assim, em face do exposto, considerando os documentos acostados aos autos, bem como os pertinentes dispositivos legais, voto:

Pela negativa de registro ato aposentatório em exame; e;

Pela aplicação da multa ao Sr. José Aparecido da Silva, CPF nº 586.790.579.-91, representante legal do Município, com base no art. 87, I, b, da Lei Complementar nº 113/2005.

Determinar ao Município que, no prazo de 15 dias e sob pena de aplicação de multa administrativa a seu gestor, comprove a notificação da Sra MARINÊS ONDINA MULLER, da negativa de registro do ato aposentatório em

¹ Responsável Técnico: Diego Rocha (TC 51.680-5)

face da omissão por parte da Administração Pública Municipal em atender as diligências determinadas por esta Corte, restando a possibilidade de buscar a tutela jurisdicional adequada para a reparação dos prejuízos sofridos.

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

I negar registro ao ato aposentatório em exame;

II aplicar multa ao Sr. José Aparecido da Silva, CPF nº 586.790.579.-91, representante legal do Município, com base no art. 87, I, b, da Lei Complementar nº 113/2005.

III Determinar ao Município que, no prazo de 15 dias e sob pena de aplicação de multa administrativa a seu gestor, comprove a notificação da Sra. MARIÊNÉS ONDINA MULLER, da negativa de registro do ato aposentatório em face da omissão por parte da Administração Pública Municipal em atender as diligências determinadas por esta Corte, restando a possibilidade de buscar a tutela jurisdicional adequada para a reparação dos prejuízos sofridos.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e DURVAL AMARAL e o Auditor JAIME TADEU LECHINSKI.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas CÉLIA ROSANA MORO KANSOU.

Sala das Sessões, 19 de março de 2013 – Sessão nº 8.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

DURVAL AMARAL
Presidente

APOSENTADORIA

VERBAS TRANSITÓRIAS – INCLUSÃO

AOS PROVENTOS – EMENDA

CONSTITUCIONAL Nº 20/98

PROCESSO Nº : 563454/09
ASSUNTO : ATO DE INATIVAÇÃO
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA
INTERESSADO : SANDRA VIEIRA GATTI, JOAO ERNESTO JOHNNY LEHMANN
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 433/13 - Primeira Câmara

EMENTA: Aposentadoria. Verba transitória. Condições preenchidas antes da EC 20/98. Registro. Se as condições legais foram preenchidas antes da entrada em vigor da EC 20/98, é possível a inclusão de verbas transitórias nos proventos.

1 DO RELATÓRIO

Versa o presente expediente acerca da análise da legalidade, para fins de registro, ao Decreto 2.210/2009-RH, do Município de Rolândia (Peça 02, folhas 02), por meio do qual foi aposentada por tempo de serviço a Sra. Sandra Vieira Gatti, no cargo de professor, no qual foi investida em 19 de fevereiro de 1979, contando com tempo de contribuição de 30 anos e 13 dias.

Os proventos de aposentadoria somam R\$ 2.112,15 mensais, sendo R\$ 1.427,11 relativos ao vencimento básico, R\$ 517,60 ao adicional por tempo de serviço e R\$ 297,91 à função gratificada incorporada.

A Diretoria Jurídica (Parecer 57/13 – Peça 31) opinou pela realização de diligência para exclusão da função gratificada dos cálculos dos proventos.

O Ministério Público de Contas (Parecer 1610/13 – Peça 33) manifesta-se pela negativa de registro do ato de inativação, apontando que:

(...) não poderá ocorrer a incorporação da função gratificada aos vencimentos, posto que, trata-se de valor não permanente, caracterizado pela precariedade e, portanto, de caráter transitório, o qual, no seio de manifestações já exaradas por esta Procuradoria, não pode incorporar-se nas verbas relativas aos benefícios previdenciários.

Na verdade, integrarão os proventos da aposentadoria os vencimentos do servidor, integral ou proporcionalmente ao tempo de serviço/contribuição, consoante disposto pela Emenda Constitucional nº 20/98 em seu artigo 8º, **mais as verbas permanentes e inerentes ao cargo ocupado pelo servidor**, pelo que “ficam de fora” as vantagens transitórias, vale dizer, aquelas não inerentes nem características do cargo.

No caso em questão, quer parecer claro que as vantagens consistentes em **“função gratificada” não faz parte, não é essencial, não é inerentes do cargo de professor, pelo que não há como aceitar a referida incorporação, pelo que não é possível o registro da aposentadoria como fora deferida.**

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O cerne da discórdia no presente expediente diz respeito à incorporação aos proventos de função gratificada fundamentada na Lei Municipal 2132/91, que assim dispõe:

Art. 1º – O Artigo 126-caput, da Lei Municipal nº 1095/76 passa a ter a seguinte redação:

Art. 126 - O funcionário público Municipal que somar 1 (um) ano e 6 (seis) meses de exercício de função gratificada, consecutivos ou não, terá incorporado aos seus vencimentos o valor corrigido da maior gratificação percebida durante este período.

Tal espécie de benefício (incorporação de vantagens temporárias permanentemente a vencimentos e/ou proventos) foi vedada a partir da Emenda Constitucional 20/98 que, iniciou uma série de reformas visando adequação do regime previdenciário dos servidores públicos a cálculos atuariais e outras questões fundamentais para uma manutenção saudável desse sistema.

Ocorre, porém, que muitos servidores já haviam implementado todas as condições para receberem os benefícios vedados pela referida Emenda. Embora os documentos constantes dos autos sejam um pouco confusos em relação ao momento inicial de fruição da função gratificada pela Sra. Sandra Vieira Gatti, todos são uníssonos no sentido de que em 1997 o direito já estava assegurado.

Cabe destacar, além disso, que as fichas financeiras acostadas na Peça 17 deixam claro que incidia desconto previdenciário sobre a gratificação questionada.

Em face de todo o exposto, com vênias ao entendimento esposado pela Diretoria Jurídica e pelo Ministério Público de Contas, voto pela legalidade, e consequente registro, do Decreto 2.210/2009-RH do Município de Rolândia.

3 DA DECISÃO

3.1. julgar legal e determinar o registro do Decreto 2.210/2009-RH, do Município de Rolândia, por meio do qual foi aposentada por tempo de serviço a Sra. Sandra Vieira Gatti, no cargo de professor, com tempo de contribuição de 30 anos e 13 dias e proventos no valor de R\$ 2.112,15 (dois mil, cento e doze reais e quinze centavos);

3.2. determinar, após o trânsito em julgado da decisão:

- a) a inclusão do julgado no registro competente;
- b) o encerramento do processo.

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

I julgar legal e determinar o registro do Decreto 2.210/2009-RH, do Município de Rolândia, por meio do qual foi aposentada por tempo de serviço a

Sra. Sandra Vieira Gatti, no cargo de professor, com tempo de contribuição de 30 anos e 13 dias e proventos no valor de R\$ 2.112,15 (dois mil, cento e doze reais e quinze centavos);

II determinar, após o trânsito em julgado da decisão:

- a) a inclusão do julgado no registro competente;
- b) o encerramento do processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e DURVAL AMARAL e o Auditor JAIME TADEU LECHINSKI.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas CÉLIA ROSANA MORO KANSOU.

Sala das Sessões, 5 de março de 2013 – Sessão nº 6.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

DURVAL AMARAL
Presidente

CONVÊNIO

EVENTO CULTURAL - PROMOÇÃO

EVENTO DE CUNHO RELIGIOSO

PROCESSO N.º : 35200/10
ASSUNTO : TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA
ENTIDADE : IGREJA EVANGÉLICA ÁGAPE DE CURITIBA
RESPONSÁVEIS : ALEXANDRE JOSÉ MONTEIRO, VERA MARIA HAJ MUSSI AUGUSTO
RELATOR : SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

ACÓRDÃO N.º 1179/12 - PRIMEIRA CÂMARA

EMENTA: Convênio. Promoção de evento cultural com caráter preponderantemente religioso. Vedação constitucional expressa: artigo 19, inciso I, da Constituição da República. Estado laico. A Administração Pública não deve transferir recursos para realização de eventos de cunho essencial ou preponderantemente religioso. Aplicação dos recursos na realização do evento. Inexistência de qualquer indício de desvio. Matéria que, inicialmente, enseja determinação ao órgão repassador dos recursos e não de irregularidade das contas. **Contas julgadas regulares com ressalva. Determinação à Secretaria de Estado para que não transfira recursos públicos para realização de eventos de cunho essencial ou preponderantemente religioso.**

II RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas da aplicação de recursos, no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), transferidos no exercício de 2008 à IGREJA EVANGÉLICA ÁGAPE DE CURITIBA, em razão do Convênio n.º 8/2008 celebrado com a Secretaria de Estado da Cultura (SEEC), tendo como objeto a realização do evento denominado "The Call" (O Chamado) contemplando, entre outras atividades, apresentações culturais de artes como dança, arte circense, capoeira, teatro e *street* dance.

Da análise dos autos, inicialmente, a Diretoria de Análise de Transferências (Instrução n.º 3315/10; peça 19) e o Ministério Público de Contas (Parecer Ministerial n.º 8463/10; peça n.º 21) manifestaram-se pela regularidade com ressalva das contas em face do atraso em seu encaminhamento a este Tribunal.

Os autos foram, então, analisados pela Segunda Câmara. Após pedido de vista do auditor Thiago Barbosa Cordeiro, que alertou sobre a possibilidade de o objeto principal da transferência voluntária não estar dirigido à execução de atividades culturais, mas à promoção de culto religioso – em ofensa ao artigo 19, inciso I da Constituição da República –, este Tribunal emitiu acórdão preliminar (3473/10), determinando que tanto a Secretaria de Estado da Cultura quanto a Igreja Evangélica Ágape de Curitiba fossem intimados a esclarecer as razões do uso de verbas públicas para a promoção do evento.

As confirmações de recebimento dos ofícios de contraditório foram juntadas às peças 43, 44, 45 e 47. Apesar da intimação, a Igreja Evangélica Ágape de Curitiba não apresentou novas justificativas.

Cabe destacar parte da defesa da senhora Vera Maria Haj Mussi Augusto (peça n.º 49), em que a responsável argumenta que os elementos trazidos aos autos e obtidos na Internet não são suficientes para demonstração de qualquer irregularidade. Vejamos:

[...]

Ou seja, pelos documentos juntados ao processo **não se pode afirmar que todo o evento tinha conotação religiosa**, ainda que algumas pessoas que lá compareceram tenham expressado a sua preferência ou orientação, o que é indiferente para o Estado.

Em segundo, e mais importante, é que os elementos coligidos ao processo não permitem afirmar a existência de qualquer infração ao texto constitucional. Ao contrário. O Estado do Paraná promoveu um evento cultural independentemente da orientação religiosa dos seus organizadores e sem qualquer interesse em estabelecer cultos, subvencioná-los ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança. Significa dizer, tratou-se de um **evento plural, com várias apresentações musicais e artísticas, sem qualquer conotação religiosa**. O ato foi realizado em praça pública, aberta (evidentemente) aos cidadãos paranaenses, independentemente da sua preferência religiosa." **{Fim da transcrição da peça n.º 49 – sem grifos no original}**.

Em relação à documentação acostada pelos interessados, a Diretoria de Análise de Transferências (Instrução n.º 316/12 – peça n.º 51) concluiu que não houve a correta aferição sobre a aplicação dos recursos públicos repassados por meio da Secretaria de Estado de Cultura. Dessa forma, a Unidade Técnica alterou o entendimento exposto na Instrução inicial (n.º 3315/10; peça 19) e opinou, após reanálise das justificativas, pela irregularidade das contas – referentes à gestão do senhor Alexandre José Monteiro, ordenador das despesas, e da senhora Vera Maria Haj Mussi Augusto, repassadora dos recursos.

Da mesma forma, a Unidade Técnica propôs que se determinasse a condenação dos responsáveis e da Igreja Evangélica Ágape de Curitiba, solidariamente, ao recolhimento integral dos recursos repassados, no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), devidamente corrigidos.

Propôs ainda a condenação dos responsáveis ao pagamento de multa, em face dos artigos 87, inciso IV, g, e inciso I, b, da Lei Complementar n.º 113/2005.

O Ministério Público de Contas, após a constatação das evidências relatadas na Instrução, corroborou o entendimento da Diretoria de Análise de Transferências (Parecer n.º 760/12 – peça 52).

Esse é o relatório.

III PROPOSTA DE DECISÃO

Conforme atestado pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público de Contas, em um primeiro momento, apesar do atraso, as contas foram devidamente prestadas e preencheram todos os requisitos formais. Ou seja, foram apresentados todos os documentos necessários para sua aprovação com ressalva.

Assim, é preciso evidenciar que a discussão nos presentes autos não se refere a aspectos formais, mas, ao real cumprimento do objetivo do convênio. Passo, então, à análise do fato.

Conforme peça n.º 9 (folha 14), o termo de convênio celebrado entre o ESTADO DO PARANÁ, por meio da SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA, e a IGREJA EVANGÉLICA ÁGAPE trata da realização do evento denominado “The Call” (O Chamado) contemplando, entre outras atividades, **apresentações culturais de artes** como dança, arte circense, capoeira, teatro e *street dance*.

A senhora Vera Maria Haj Mussi Augusto, responsável pelo repasse dos valores, argumentou que o evento teve seu caráter cultural cumprido pelas práticas desenvolvidas no local, em especial, a apresentação de vários grupos musicais (peça 49; folha 6), e que, *in verbis*:

(...) O simples fato de uma parcela dos frequentadores ter lá expressado sua fé não implica ofensa ao art. 19, inc. I da Constituição da República, posto ser livre a expressão do pensamento e plenamente assegurada a liberdade religiosa em nosso país.

O repasse seria irregular se a Secretaria de Estado de Cultura, após o termo de convênio, passasse a exercer controle sobre o conteúdo das manifestações culturais exercidas no local, limitando a liberdade dos participantes.

Às expressões culturais deve ser assegurada ampla liberdade, sem qualquer restrição em razão da orientação religiosa predominante. {Fim da transcrição do contraditório; peça n.º 49}

Por óbvio que não seria aceitável limitar a liberdade de expressão cultural dos participantes do evento. Contudo, a cláusula quinta do contrato celebrado, ao se referir às obrigações das partes, estabeleceu que a Igreja deveria apresentar à SEEC, até 60 dias após o encerramento oficial do evento, relatório das atividades realizadas e, que à Secretaria caberia o acompanhamento da realização do evento, por meio da Coordenadoria de Ação Cultural.

É importante destacar, neste momento, que o representante da Igreja, senhor Alexandre José Monteiro, em sede de defesa inicial (peça n.º 30), argumentou que o evento “The Call” **teve como base a fé cristã**, mas que durante todo o evento foram desenvolvidas atividades culturais. Cita, como exemplos de “ações culturais expressadas através da fé”, a arte, a dança, a música e a apresentação de percussão da Escola de Samba Jesus Bom à Beça.

Apesar de ter sido devidamente intimado a prestar novos esclarecimentos (avisos de recebimento; peça n.º 43 e n.º 44), o senhor Alexandre José Montei-

ro não se manifestou. Assim, restou prejudicada a comprovação da realização das atividades culturais mencionadas e constantes do termo do convênio, uma vez que não consta dos autos o relatório obrigatório que descreveria e comprovaria que tais atividades culturais foram devidamente realizadas.

O atual representante da Secretaria de Estado da Cultura, senhor Paulino Viapiana, por sua vez, em resposta ao ofício de contraditório (peça n.º 46) informou que, após consulta efetuada junto aos registros existentes na Secretaria, nada tem a acrescentar ao processo.

Dessa forma, a análise quanto ao cumprimento do objetivo do convênio (apresentações culturais de artes) foi limitada aos argumentos trazidos aos autos pelo responsável pela Igreja, senhor Alexandre José Monteiro, e pela responsável pelo repasse dos valores, senhora Vera Maria Haj Mussi Augusto, já que ambos não apresentaram o relatório ou quaisquer documentos que comprovassem a realização das atividades.

Quanto ao desvio de finalidade do objeto do convênio devido à realização do evento denominado “The Call” não contemplar o desenvolvimento de atividades culturais, mas, tão somente, a realização de evento religioso evangélico patrocinado pelo Estado, a repassadora dos recursos, em sua defesa, arguiu que a infração apontada “teria origem em constatações obtidas unicamente via Internet quanto ao conteúdo do evento beneficiado pelo repasse e sua repercussão” (contraditório; peça n.º 49). Alegou também que:

(...) As notícias veiculadas na imprensa local e o relatório apresentado pela conveniada demonstravam que as apresentações artísticas foram realizadas e que o público superou as expectativas, fatos que nos levaram a considerar que os objetivos foram alcançados. **O viés religioso do evento não excluiu a natureza artística de caráter geral das apresentações realizadas**, fato que ficou **documentalmente demonstrado** e que, por certo, nos levou a aprovar o relatório apresentado e a Diretoria de Análise de Transferências e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas se manifestarem pela regularidade das contas.

Apesar de a responsável citar o relatório, em nenhum momento ele foi apresentado a este Tribunal. Na verdade, insisto que nos autos não constam

quaisquer documentos que comprovem o acompanhamento pela Secretaria, restando, apenas, como a própria interessada argumentou, informações disponíveis na imprensa de um modo geral.

Assim, mediante consultas aos *sites* dos principais jornais e telejornais da região, o que restou comprovado foi apenas a realização de evento religioso patrocinado pelo Estado, sem qualquer manifestação cultural de **natureza artística de caráter geral**, contrariando as afirmações apresentadas pela senhora Vera Maria Haj Mussi Augusto no sentido de que tratou-se de evento plural, com várias apresentações musicais e artísticas sem qualquer conotação religiosa.

É importante destacar aqui que a única notícia encontrada, fora do contexto religioso, refere-se à página postada na internet no endereço <http://www.gazetadopovo.com.br/gaz/conteudo.phtml?id=830581>. A chamada foi assim publicada:

Cadastro para doação de medula marca dia de orações
Organizadores do The Call esperam a presença de 30 mil pessoas no Centro Cívico para 12 horas de jejum e orações por um mundo melhor
As igrejas evangélicas de Curitiba recebem hoje, pela primeira vez na cidade, o evento denominado The Call (em português O Chamado). Ele já ocorre em diversas partes do mundo: os cristãos se reúnem em um dia de orações para pedir proteção a todas as nações. São esperadas cerca de 30 mil pessoas no Centro Cívico, em frente do Palácio Iguaçu, que devem praticar o jejum e fazer orações por um mundo melhor durante 12 horas. O evento é uma organização da Primeira Igreja Batista e do pastor Paschoal Piragini Junior.
Para aproveitar o momento, em parceria com o Banco de Sangue do Hospital de Clínicas do Paraná (Biobanco) e a Associação Alírio Pfiffer, hoje as pessoas poderão saber mais a respeito dos transplantes de medula óssea e ainda se cadastrar para serem possíveis doadores. No local, serão instaladas quatro tendas de atendimento, que contarão com 10 pessoas do Biobanco e 180 voluntários. Os interessados podem fazer o exame no local, levando apenas documento de identificação e informações sobre endereço e contato telefônico. É importante lembrar que as chances de encontrar um doador de medula é de uma para cada 100 mil pessoas. Por isso quanto mais potenciais doadores estiverem cadastrados, mais chance de o paciente receber a medula para o transplante.
Ao contrário do que se pensa, a doação da medula não é complicada: ela é indolor pelo fato de ser feita com anestesia geral. Apenas 10% da medula óssea é retirada, do interior dos ossos da bacia, por meio de punções (com agulhas, não há cortes). Em apenas uma semana o doador poderá retornar as suas atividades e em 15 dias terá sua medula totalmente recomposta pelo organismo.
Para fazer o exame e saber se a pessoa é um potencial doador, são

retirados 10 ml de sangue que será tipificado de acordo com as características genéticas de cada um. Essas informações são enviadas para o Registro Nacional de Doadores Voluntários da Medula Óssea (Redome), instituição ligada ao Ministério da Saúde. Os dados ficam armazenados em um banco nacional, por isso o doador poderá ajudar qualquer pessoa que precise do transplante no Brasil. Podem doar a medula pessoas entre 18 e 55 anos, em bom estado de saúde.

Como se pode perceber, não há qualquer menção à realização das atividades culturais previstas no termo de convênio.

Os demais *sites* encontrados que relacionam notícias do acontecimento são sites de notícias gospel. Um deles já foi mencionado no relatório da Unidade Técnica, inclusive com transcrição completa de seu conteúdo na Instrução 316/12. Por este motivo não irei repetir as informações do *site* que menciona a cobertura exclusiva do evento no endereço <http://noticias.gospelmais.com.br/confira-a-cobertura-exclusiva-do-the-call-curitiba.html>. Na descrição dos acontecimentos, não há relato de qualquer atividade cultural de caráter geral; narra-se apenas que houve reunião de cerca de quatro mil e oitocentas pessoas para “ouvir a Palavra 1, curtir momentos de Adoração, Louvor e Oração, Doar Medula Óssea, Palavra 2, Testemunho, Lava Pés e Encerramento”.

Como se pode perceber, todo o evento teve caráter religioso e, por ter recebido recursos públicos é inegável a ofensa ao dispositivo constitucional. Vejamos redação da Constituição da República, em seu artigo 19, inciso I:

Art. 19. É vedado à União, **aos Estados**, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, **subvencioná-los**, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público.

2 - Considerações do Relator durante a Sessão (transcrição)

Senhor Presidente, esse processo está adiado há algum tempo, em razão das minhas férias também.

Eu fui procurado, por telefone, por sua reverendíssima o Pastor Alexandre, que me questionou se havia alguma documentação a mais para apresentar etc. Eu disse ao ilustre pastor que, em princípio, não via, no caso, desvio de dinheiro; via, eventualmente, desvio de finalidade.

E disse a ele que seria interessante que nós fizéssemos um debate sobre a utilização de recursos públicos para eventos religiosos, tendo em vista o mandamento constitucional. E ele, de forma muito

[perspicaz], disse o seguinte: “Mas doutor, não dá pra fazer esse debate interessante nas contas de outra pessoa não?”.

Então, em síntese, a discussão que se trava aqui é em relação ao artigo 19 da Constituição, que diz o seguinte: “É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I – estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, e aí é o caso, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público”. E o que é colaboração de interesse público? Eu entendo que seja, por exemplo, uma igreja, uma pastoral ou igreja evangélica, que tenha um projeto social, por exemplo, uma escola para pessoas com deficiência etc.

Aqui, então, apesar de a senhora Secretária de Estado ter afirmado que não há nenhuma conotação religiosa, a igreja, declaradamente, diz que o evento “The Call” teve como base a fé cristã, mas que durante todo o evento foram desenvolvidas atividades culturais como “ações culturais expressadas através da fé, a arte, a dança, a música e a apresentação de percussão da escola de samba Jesus bom a beça”. Então, em todas as manifestações da própria Igreja, ela faz questão de dizer que o evento não é de entretenimento, inclusive não são revelados os nomes dos artistas que participam; o evento tem como objetivo a oração, a devoção a Deus. [...]

O resumo do evento é o seguinte: primeiro, “ouvir a palavra” – é uma [leitura de] passagem da Bíblia –; depois, “curtir momentos de adoração, louvor e oração”; depois, um espaço para a doação de medula óssea [o cadastramento de doadores]; depois, “palavra dois” – outra passagem bíblica –; depois, “testemunho”, “lava pés” e encerramento.

Então, na minha avaliação, é evidente que o evento está impregnado de conteúdo religioso. Eu não tenho dúvida disso!

Eu quero cumprimentar as pessoas que trabalharam nesse processo, em especial, a estagiária que trabalha comigo, a doutora Viviane Comarella [e o servidor André Menezes] que fez [fizeram] um bellissimo trabalho. E ela concluiu – nós conversamos –, pela irregularidade das contas e a determinação de devolução [dos recursos repassados]. Eu vou, contudo, pedir desculpas a minha equipe, que trabalhou comigo sobre esse processo – e trabalharam muito –, para propor a regularidade com ressalva. Para mim, é evidente que o Estado não deve, não pode, financiar culto religioso. É evidente. E eu ainda pondero que, muitas vezes, esses eventos religiosos servem também para autopromoção de políticos, que, inclusive, se lançam candidatos depois. Não estou dizendo que foi o caso aqui. Ao contrário. Aqui, o tempo todo, o que se evidencia, o que se diz, é que não foram divulgados nomes de ninguém.

Mas por que estou propondo a regularidade com ressalva? Porque eu entendo que se esses eventos são realizados com frequência, não apenas em igreja evangélica, [mas também] em igreja católica, em igreja de umbanda e outros credos. Não deve o Tribunal, de maneira brusca [repentinamente], determinar a irregularidade das contas. Deve, a meu juízo, determinar à Secretaria de Estado que não celebre convênios e [não] repasse recursos para eventos preponderantemente religiosos, indiscutivelmente impregnados de conteúdo religioso.

É claro que o Estado pode repassar, como eu disse, para uma ação social que determinada paróquia ou igreja faça. Tem um projeto de tirar os jovens da rua e dar a eles uma ocupação? Ótimo! Isso é interesse público que não tem conotação religiosa ou, pelo

menos, não é preponderantemente religioso. Então, são essas as considerações, senhor Presidente. Eu estou propondo a regularidade com ressalva das contas e a determinação à Secretaria de Estado, no caso, da Cultura, que se abstenha de firmar convênios para a realização de eventos preponderantemente religiosos.

3 - Síntese das considerações apresentadas pelo relator referentes à temática “Estado Laico e Repasse de Recursos Públicos para Cultos Religiosos”

Em sessão anterior, o ilustre Conselheiro substituto Thiago Barbosa Cordeiro suscitou o debate a respeito da separação entre Estado e Igreja, explicitada no Brasil pelo art. 19, inciso I, da Constituição da República. Assegurou Sua Excelência, após pedido de vista e exame detido dos fatos, estar convencido de que o evento objeto do convênio cuja prestação de contas ora se examina teve cunho essencialmente religioso, o que, em seu entendimento, inviabilizaria a transferência de recursos públicos para sua realização.

Alertado pelo ilustre colega, procedi a um exame mais apurado da matéria.

De fato, também eu me convenci de que o evento “The Call” (“O Chamado”) teve caráter, senão integralmente, ao menos preponderantemente religioso. Das atividades desenvolvidas, creio que a única que se pode considerar como não religiosa foi a de cadastramento de doadores de medula óssea, embora não se questione o ato de solidariedade como fruto, entre outros, dos valores estimulados pelas religiões.

A matéria é, evidentemente, complexa e delicada e muito me agradaria a presença do digníssimo Pastor responsável pela presente prestação de contas para que expusesse seu ponto de vista.

Ninguém questiona a liberdade de expressão da religiosidade, o que é direito assegurado pelo Estado Democrático brasileiro, nos termos do art. 5º, inciso VI, da Constituição da República: “é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias”.

O que se questiona é o repasse de recursos públicos para o financiamento de cultos religiosos – sem distinção de qualquer crença. Nesse sentido, creio que o art. 19, inciso I, da Constituição da República é peremptório:

“Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;”

Evidentemente, o texto constitucional ressalva a cooperação de interesse público. Incluem-se nessa cooperação, exemplificativamente, atividades como educação para pessoas com deficiência, campanhas de cadastramento de doadores de órgãos, aperfeiçoamento profissional de trabalhadores. Observe-se que, nesses exemplos, a instituição não exerce atividade propriamente religiosa, mas presta serviços de interesse público, como outras entidades sem caráter religioso.

4 - Conclusão

Pela razões expostas, com fundamento no artigo 71, inciso II, da Constituição da República, no artigo 75, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná e no artigo 16, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, considerando os demonstrativos e análises constantes dos autos, proponho que este Tribunal:

1) julgue **regulares com ressalva** as contas do Senhor **ALEXANDRE JOSÉ MONTEIRO, Presidente da IGREJA EVANGÉLICA ÁGAPE DE CURITIBA** durante a gestão do convênio; e

2) determine à Secretaria de Estado e Cultura que se abstenha de repassar valores à entidades para promoção de eventos de caráter religioso.

IV DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **acordam** os membros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, **por unanimidade**, nos termos da proposta do relator, Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca:

1) julgar **regulares com ressalva** as contas do Senhor **ALEXANDRE JOSÉ MONTEIRO, Presidente da IGREJA EVANGÉLICA ÁGAPE DE CURITIBA** durante a gestão do convênio; e

2) determinar à Secretaria de Estado e Cultura que se abstenha de repassar valores à entidades para promoção de eventos com caráter essencial ou preponderantemente religioso.

Integraram o *quorum* os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e HERMAS EURIDES BRANDÃO.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas CÉLIA ROSANA MORO KANSOU.

Sala das Sessões, 24 de abril de 2012 – Sessão n.º 14.

SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Presidente

PREGÃO PRESENCIAL PARTICIPAÇÃO MEDIANTE ENCAMINHAMENTO PRÉVIO DE PROPOSTA

PROCESSO Nº : 597058/12

ASSUNTO : CONSULTA

ENTIDADE : MUNICÍPIO DE TOLEDO

INTERESSADO : JOSE CARLOS SCHIAVINATO

ADVOGADO : DIAIR CORRAL MACHADO, MILTON ENDLER

RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 405/13 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Pregão presencial. Presença física. Desnecessidade. É possível a participação em pregão presencial mediante encaminhamento prévio de proposta.

1 DO RELATÓRIO

O Prefeito de Toledo, Sr. José Carlos Schiavinato, considerando os ditames da Lei 10.520/02, e o instituto do pregão presencial, solicita orientação desta Corte de Contas acerca dos seguintes questionamentos:

1. Diante do que dispõem as normas e instrumentos legais acima mencionados e outros pertinentes, é obrigatório o comparecimento de todos os licitantes ou de seus representantes à sessão do pregão presencial?
2. Ou é possível analisar/considerar a proposta de um licitante, independentemente de seu comparecimento à sessão, desde que apresentada no prazo estabelecido no ato convocatório?

Przybylski, assessor jurídico do Município, cujas conclusões são, em síntese:

(...) quanto à pretensão de aceitar propostas protocoladas no pregão presencial, eliminando a presença física do interessado ou seu representante, **este fato eliminaria a fase de lances exigida pela lei específica** (Lei 10.520/02, inciso VIII), o que é inadmissível, **pois não havendo a concorrência desejada**, a empresa participante do certame e que mandou representante, não teria o menor interesse em reduzir seus preços, o que, além de **violar dispositivo legal** expresso no artigo supra referido, **teria como consequência direta a não obtenção do menor preço**, desvirtuando a finalidade da modalidade, que já é extremamente simplificada, atendendo tão somente ao interesse privado e colocando por terra o interesse público que deve nortear todo ato administrativo.

A Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, em conformidade com a previsão do art. 313, § 2º, do RITCE/PR, apresentou a Informação 60/12 (Peça 09), na qual aduz não haver encontrado resposta específica acerca do tema consulta, sem prejuízo de arrolar seis decisões deste Tribunal sobre o instituto do Pregão.

A Diretoria de Contas Municipais (Instrução 3684/12, Peça 10) apresenta posicionamento diverso ao da assessoria municipal, asseverando que:

(...) tendo em vista que o pregão busca essencialmente o menor preço, excluir proposta potencialmente mais vantajosa para a Administração pelo simples fato de que o licitante não compareceu pessoalmente à sessão pública de credenciamento, formulação de lances e julgamento das propostas, contraria em absoluto a sua finalidade. Por essa razão, diversos autores têm frisado que as propostas apresentadas por correio ou simplesmente protocoladas na secretaria do órgão licitante dentro do prazo estabelecido pelo ato convocatório devem ser consideradas válidas (...).

(...)

Portanto, embora o procedimento do pregão vise obter a melhor proposta mediante a formulação de lances verbais apresentados em sessão pública, diante da ausência de vedação legal à consideração de proposta apresentada sem a presença de seu representante na sessão pública e, mediante uma interpretação que conjuga os fins do pregão – seleção da melhor proposta – com os benefícios da aceitação de proposta desacompanhada de representante legal – ampliação da competitividade do certame –, não há razão para que as propostas carentes de representantes em sessão pública sejam rejeitadas, pelo contrário, se sua admissão amplia a concorrência e pode trazer economia para o erário, aceitar a sua participação é dever que se impõe. Enfim, não se pode deixar que o apego excessivo ao formalismo restrinja a competitividade do certame, fazendo com ele se desvirtue de sua própria finalidade (...).

O Ministério Público de Contas (Parecer 06/13, Peça 11) alia-se à manifestação da DCM, acrescentando que:

8. Da leitura desses incisos, observa-se que as propostas devem ser apresentadas no dia da sessão designada pelo pregoeiro. Nada obstante, tal fato não impede a protocolização antecipada da proposta, cuja admissibilidade, por óbvio, estará condicionada à apresentação dos documentos exigidos no instrumento convocatório.

9. Embora não haja previsão legal que obrigue ou desobrigue o licitante a comparecer à sessão, tem-se por precedente o argumento de que a exclusão da proposta pela simples ausência do concorrente pode trazer mais prejuízos do que benefícios. Com efeito, é bem possível que a proposta eliminada seja justamente a mais vantajosa.

10. Essa circunstância, bem delineada no opinativo técnico da DCM, foi apreendida pela doutrina nacional, que se inclina no sentido de admitir a permanência do licitante ausente à sessão do pregão, desde que cumpridos os demais requisitos para o exame da oferta. Tal prática, inclusive, parece ser adotada nas licitações levadas a efeito pelo Tribunal de Contas, ao se admitir a hipótese da ausência do licitante ou de seu representante credenciado.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Não é necessário realizar muitas pesquisas para se verificar a enorme polêmica que envolve a questão da exigência física do participante de um pregão na respectiva sessão. Nos presentes autos, que reúnem três pareceres, a divergência já se encontra estabelecida, além de que, conforme bem salientado pela Diretoria de Contas Municipais, um dos maiores administrativistas da atualidade, Dr. Marçal Justen Filho, apresentava manifestação contrária nas primeiras edições de sua obra sobre pregões, alterando seu entendimento em edição mais recente.

A exigência da presença física do licitante é fundamentada em muitos argumentos, alguns superficiais, tais como o nome do instituto (pregão **presencial**) e a ausência de credenciamento.

Outros argumentos mais robustos dizem respeito à fundamentação legal do encaminhamento de propostas por correio ou antecipadamente. Compulsando-se as normas regentes da matéria, observa-se não existir qualquer previsão sobre tais procedimentos. A Lei 10.520/02 apenas institui um momento para oferecimento das propostas, qual seja, a sessão pública para recebimento das propostas.

Considerando que o pregão objetivou, especialmente, maior economia, flexibilizando regras para a aquisição de produtos tidos como comuns, uma vez que não existe escopo outro que o menor preço, muitos juristas alegam que, se possibilitada a ausência dos licitantes, a tendência seria diminuir a importância e até acabar a fase de lances, trazendo enormes prejuízos à competitividade do certame.

No que tange ao nome da espécie licitatória (pregão **presencial**), entendo não podermos nos cingir a interpretação tão gramatical quanto esta para proibir a participação “antecipada e à distância”, além de que, se observarmos atentamente ao texto da Lei 10.520/02, veremos que em nenhum momento a expressão presencial é usada, tratando-se de denominação criada pela doutrina para diferenciação de outra modalidade de pregão (eletrônico).

Em relação ao credenciamento, entende-se que se trata de ônus ao participante. Não considerando a ausência um motivo para desclassificação, acaba por apenas gerar renúncia ao direito de formular lances e de recorrer dos fatos ocorridos na sessão.

A ausência de autorização expressa do procedimento em comento também deve ser examinada com cautela. De acordo com a Carta Constitucional, os procedimentos licitatórios devem ser regulados de modo a assegurar igualdade aos concorrentes, restringindo-se exigências à observância dos princípios da administração pública e à garantia do cumprimento das obrigações pelos eventuais contratados¹. A Lei 8.666/93, que estabelece as normas gerais de licitação, segue tal linha, possuindo disposição que veda o estabelecimento de cláusulas

1 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.

convocatórias que restrinjam a competitividade do certame².

A contrario sensu, haveríamos de considerar que o administrador não poderia criar uma nova hipótese de inabilitação ou desclassificação de proposta, inovando em cláusula restritiva além dos limites da lei.

O caráter competitivo da licitação é tido pelos defensores de ambos os entendimentos como argumento válido a defender sua tese. Se, como vimos, os contrários à participação “antecipada e à distância” alegam que o procedimento poderá diminuir a importância da fase de lances, os favoráveis defendem que a proibição apenas tornaria inútil uma proposta que possa ser a mais vantajosa. Não havendo qualquer indício no sentido da configuração da hipótese defendida por aquela corrente, parece-me que a busca pela competitividade inclui a análise de todas as propostas válidas.

Como se verifica, o posicionamento deste Conselheiro se coaduna aos oriundos dos órgãos instrutivos desta Corte, sendo interessante trazer à lume que não é outra a orientação expedida pelo Tribunal de Contas da União, senão vejamos:

Na hipótese de pregão presencial, o licitante que quiser participar da fase de lances, além de entregar os envelopes com os documentos exigidos e as propostas escritas, deve credenciar representante legal com poderes para oferecer novos preços. Caso não tenha interesse em participar da fase de lances, o proponente pode remeter os envelopes ao órgão ou entidade que promove a licitação pela melhor forma que encontrar, inclusive pelo correio²⁶.

Finalmente, mostra-se cabível destacar que já existe modalidade licitatória que contempla a não participação física dos licitantes, qual seja, o pregão eletrô-

2 Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.

nico, já consagrado como prática que possibilita maior impessoalidade, aumento na concorrência e conseqüente redução do custo dos produtos adquiridos.

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:

Responder à consulta no sentido de que é possível a participação em pregão presencial mediante encaminhamento prévio de proposta.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, HERMAS EURIDES BRANDÃO e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Sala das Sessões, 28 de fevereiro de 2013 – Sessão nº 7.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

SERVIÇOS – PAGAMENTO FORNECEDOR COM IRREGULARIDADE FISCAL

PROCESSO Nº : 51043/12
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO
INTERESSADO : ERALDO TEODORO DE OLIVEIRA
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº: 216/13 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Pagamento de serviços prestados a fornecedor com irregularidade fiscal. Possibilidade de rescisão de contrato ante o descumprimento de cláusula contratual, sendo vedada a suspensão de pagamento ante a ausência de previsão legal.

I RELATÓRIO

Através do seu Presidente, Senhor ERALDO TEODORO DE OLIVEIRA, a CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO consulta esta Corte *sobre a possibilidade de pagamento de serviços já devidamente prestados por fornecedor que se encontra irregular perante o Fisco (no âmbito federal, estadual ou municipal).*

A peça inicial foi instruída com parecer do Procurador Jurídico da Câmara Municipal, que concluiu que existem dois posicionamentos a respeito do tema: a) O Poder Judiciário tem considerado ilegal a retenção de pagamento de serviços já prestados por irregularidade fiscal ocorrida *a posteriori* da contratação, vez que inexistia fundamentação legal para tanto, violando-se, portanto, o princípio da legalidade; e b) O Tribunal de Contas da União entende que o art. 55, XIII c/c art. 29 da Lei nº 8.666/93 condicionam a realização dos pagamentos a

verificação da regularidade fiscal da empresa, não havendo, destarte, violação do princípio da legalidade na retenção do pagamento até regularização.

Atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no Artigo 38 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, a Consulta foi admitida pelo Despacho n.º 102/2012.

Através da Informação n.º 01/12, a **Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca – CJB** elencou duas decisões exaradas pelo Tribunal Pleno desta Corte, em processos de Consulta, que trataram sobre temas assemelhados ao objeto de análise. Seguem as decisões:

ACÓRDÃO n.º 1356/08 – Pleno

PROCESSO N.º: 25735-0/08

ENTIDADE: SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO, EMPREGO E PROMOÇÃO SOCIAL

INTERESSADO: NELSON GARCIA

ASSUNTO: CONSULTA

RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Consulta. No caso de contratações realizadas com dispensa de licitação, inexistindo “dificuldades especiais” (v.g. Custo elevado), deverão ser exigidas certidões de regularidade fiscal referentes às fazendas federal, estadual e municipal. Havendo “dificuldades especiais” deverão ser exigidas a certidão federal e também a certidão relativa à fazenda da esfera política contratante, restando dispensada a certidão estadual para municípios e a municipal para órgãos do Estado. Os comprovantes de regularidade fiscal, a princípio, devem ser exigidos apenas quando da contratação. Novas apresentações podem ser efetuadas, mas deve haver motivo lógico para a exigência. É possível que seja rescindido contrato em virtude da não manutenção da regularidade fiscal durante a execução do contrato. Porém, a administração deve buscar adotar sempre a providência menos onerosa para si. **Nunca pode ser retido pagamento em virtude desse tipo de ocorrência.**

ACÓRDÃO N.º 193/07 - Tribunal Pleno

PROCESSO N.º: 333716/03

INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE PAIÇANDU

ASSUNTO: CONSULTA

RELATOR: CONSELHEIRO CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES

Consulta. Assistência à saúde. Dever constitucional do Estado. Irregularidade na contratação de hospital não libera o Município do pagamento dos serviços prestados.

Instada a se manifestar, a **Diretoria de Contas Municipais – DCM** exarou a Instrução n.º 1882/12, apresentando duas alternativas de resposta para a questão proposta:

a) A primeira manteria o atual entendimento deste Tribunal, definido pelo Acórdão n.º 1356/2008 do Tribunal Pleno, no sentido de não ser possível a retenção do pagamento de serviço prestado (ou produto fornecido) mesmo que o contratado se encontre em situação irregular perante o Fisco porque configuraria enriquecimento ilícito para o ente público, absolutamente vedado pelo ordenamento jurídico, restando a hipótese de rescisão de contrato nesses casos, desde que o prejuízo pela rescisão não seja maior do que a sua manutenção e sempre dentro do critério de razoabilidade;

b) A segunda - e escolhida pela Diretoria - seria pela adoção de regras mais rígidas com particular que contrata com a Administração e depois deixa de cumprir suas obrigações tributárias e previdenciárias, adotando-se o entendimento do Tribunal de Contas da União. O pagamento somente poderá ser efetuado depois da comprovação da regularidade fiscal pelo contratado, pelo menos com relação aos tributos da esfera de governo que o está contratando e ao exigido pelo artigo 195, §3º, da Constituição da República (proibição de contratar com o Poder Público à pessoa jurídica em débito com a Seguridade Social), aplicando-se o artigo 55, inciso XIII, da Lei 8.666/93, que exige que o contratado mantenha durante o curso do contrato as condições que apresentava na fase de habilitação.

A seu turno, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas** expediu o Parecer n.º 13426/12. Preliminarmente manifestou-se pelo não conhecimento da consulta, pois apesar do questionamento ter sido formulado em tese, refere-se a caso concreto, não havendo relevante interesse público que autorize o recebimento da Consulta. Ademais, o Tribunal já se manifestou sobre o assunto em 2008. No mérito, propõe que esta Corte responda no sentido de que a Administração Pública deve rescindir o contrato pelo descumprimento de cláusula obrigatória contratual, resguardado o contraditório e fixadas as responsabilidades de cada qual dos contratantes, sendo vedada a retenção de pagamentos quando já realizado o serviço ou entregue o bem, por afrontar o princípio da legalidade e caracterizar enriquecimento ilícito da Administração.

Em atendimento ao Despacho nº 1623/12, a Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca – CJB informou que as decisões elencadas na Informação nº 01/12 não possuem força normativa, nos termos dos artigos 41¹ e 115² da Lei Complementar n.º 113/2005.

É o Relatório, passo a decidir.

II FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os requisitos de admissibilidade, previstos no artigo 38 da Lei Complementar nº 113/05³, conheço a Consulta proposta pela Câmara Municipal de Campo Mourão.

A Câmara Legislativa questiona este Tribunal de Contas sobre a possibilidade de pagamento de serviços já devidamente prestados por fornecedor que se encontra no momento do pagamento irregular perante o Fisco (no âmbito federal, estadual ou municipal).

Conforme informação da Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca – CJB, esta Corte já se manifestou a respeito da matéria objeto desta consulta no Acórdão nº 1356/08 – Pleno, de lavra do Exmo. Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, não detendo aquela consulta, porém, efeito normativo. Na ocasião, a orientação deste Tribunal foi **pela impos-**

1 LC 113/05. Art. 41. A decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada pelo quorum qualificado a que se refere o art. 115 desta lei, tem força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação.

2 LC 113/05. 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.

3 LC 114/05. Art. 38. A consulta deverá atender aos seguintes requisitos:
I – ser formulada por autoridade legítima;
II – conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida;
III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas;
IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
V - ser formulada em tese.

sibilidade de retenção de pagamento nos casos em que a regularidade fiscal não for mantida durante a execução do contrato, como se verifica da transcrição de parte do acórdão: “É possível que seja rescindido contrato em virtude da não manutenção da regularidade fiscal durante a execução do contrato. Porém, a Administração deve buscar adotar sempre a providência menos onerosa para si. **Nunca pode ser retido pagamento em virtude desse tipo de ocorrência”.**

Pois bem. A Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações), em seu artigo 27, estabelece, dentre outras condições para habilitação em licitações, a comprovação de regularidade fiscal ⁴. Tal exigência, que decorre do § 3º do artigo 195⁵ da Constituição da República, deverá ser mantida durante toda a execução do contrato, consoante dispõe o artigo 55, inciso XIII⁶ da Lei nº

4 Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

I - habilitação jurídica;

II - qualificação técnica;

III - qualificação econômico-financeira;

IV - regularidade fiscal e trabalhista;

V - cumprimento do disposto no [inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal](#).

(...)

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

V - prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do [Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943](#).

5 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:

(...)

§ 3º - A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

6 Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

8.666/93, que estabelece como cláusula necessária, a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Mais a frente, o artigo 78⁷, da referida lei, estabelece que o não cumprimento de cláusulas contratuais constitui motivo para rescisão do contrato.

Deste modo, conclui-se que, durante toda a execução do contrato, o contratado estará obrigado a manter as condições inicialmente exigidas para a habilitação, que possibilitaram à Administração apurar sua capacidade e idoneidade em contratar, sua higidez jurídica, sob pena de rescisão contratual, observados os procedimentos previstos em lei.

Voltando ao questionamento inicial, caberá analisar se a inadimplência perante o fisco durante o curso do contrato autorizaria a retenção do pagamento dos serviços que já foram devidamente prestados.

Conforme exposto pela Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal e pela Diretoria de Contas Municipais - DCM, há dois posicionamentos a respeito do tema.

De um lado, há o entendimento do Poder Judiciário, a unidade técnica transcreveu ementa de julgado do Tribunal Regional Federal da 1ª Região⁸, que é o mesmo adotado por esta Corte, nos termos do já men-

7 Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:
I - o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;
(...)

8 "ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DEVIDAMENTE CUMPRIDO. BLOQUEIO DE PAGAMENTO POR IRREGULARIDADE JUNTO AO SISTEMA DE CADASTRAMENTO UNIFICADO DE FORNECEDORES (SICAF). IMPOSSIBILIDADE. 1. Não pode a Administração sobrestar o pagamento de serviços prestados pela contratada, em razão da verificação de irregularidade da empresa junto ao SICAF, posterior à contratação. 2. O referido cadastro visa a impedir que empresas que não se encontrem regulares possam licitar com a Administração e não que esta possa, com base nas informações constantes desse cadastro, suspender o pagamento dos serviços efetuados, o que configuraria enriquecimento ilícito de sua parte. 3. Sentença confirmada. 4. Remessa oficial desprovida." (TRF 1, 2004.34.00.027561-6, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL DANIEL PAES RIBEIRO, Data de Julgamento: 29/02/2008, SEXTA TURMA, Data de Publicação: 07/04/2008 e-DJF1 p.264) (sem grifos no original)

cionado Acórdão nº 1356/2008 - Pleno, no sentido de que, nestes casos, a retenção do pagamento acarretaria o enriquecimento ilícito, vedado pelo ordenamento jurídico.

De outro, há o posicionamento já defendido pelo Tribunal de Contas da União em diversos julgados, segundo o qual o pagamento ao contratado deverá estar condicionado à manutenção da regularidade fiscal. A unidade técnica transcreveu trechos de dois julgados ora reproduzidos:

[Auditoria]. "Exigência de comprovação de regularidade fiscal para com a Seguridade Social antes de efetuar o pagamento. **[ACÓRDAO 9.9]. determinar à Infraero que: [...] 9.9.7. exija, a cada pagamento referente a contrato de execução continuada ou parcelada, a comprovação da regularidade fiscal para com a Seguridade Social em observância ao art. 195, §3º, da Constituição Federal e arts. 29, III e IV e 55, XIII, da Lei nº 8.666/93; [RELATÓRIO] 34. [...] encontra-se a resposta da audiência individual ao senhor [omissis], em razão de haver autorizado o pagamento de etapas relativas aos contratos [...], a despeito de a documentação fiscal encontrar-se vencida, em desprestígio ao consignado nos arts. 195, §3º, da Constituição Federal, 29, III e IV, e 55, XIII, da Lei 8.666/1993, bem como à jurisprudência desta Corte: Acórdãos 1582/2006, da Primeira Câmara, e 1674/2003, 1159/2004 e 1727/2006, da Segunda Câmara. 35. O responsável aduziu unicamente que o fato decorreu da demora para se atualizar o SICAF e que no momento do pagamento não havia qualquer irregularidade que desabonasse a operação. Do ponto de vista da análise, as alegações não elidem a irregularidade, porque o questionamento é sobre a autorização irregular e não sobre o pagamento em si. Achamos que seja oportuna a expedição de determinação à Empresa para evitar novas ocorrências a exemplo do AC-0837-17/08-P." (TCU, Acórdão 1335/2009 - Plenário, Sessão 17/06/2009) (sem grifos no original).**

[ACÓRDÃO] "(...) 3.1. determinar à Universidade Federal de Roraima, que: [...]3.2. **não realize pagamentos aos fornecedores antes de consultar o SICAF, a fim de averiguar se as condições de habilitação assumidas estão sendo mantidas pelo contratado**, devendo essa consulta ser impressa e juntada aos autos de processo próprio, conforme dispõe a IN MARE 05/95, itens 8.7 e 8.8." (TCU, AC-2695/08, Primeira Câmara, Sessão: 26/08/08, Relator Ministro GUILHERME PALMEIRA) (sem grifos no original).

Com a devida vênia ao entendimento do Tribunal de Contas da União, que foi o escolhido pela Diretoria de Contas Municipais para responder a consulta, entendo que a orientação adotada pelo Poder Judiciário encontra-se mais consentânea com a Lei nº 8.666/93.

Com efeito. Da análise dos artigos 80⁹ e 87¹⁰ da Lei de Licitações, que tratam respectivamente, das consequências da rescisão do contrato por descumprimento de cláusula contratual e das sanções administrativas, depreende-se que não há qualquer previsão de retenção de pagamento relativo a serviços já prestados em decorrência da não manutenção da regularidade fiscal.

9 Art. 80. A rescisão de que trata o inciso I do artigo anterior acarreta as seguintes consequências, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei:

I - assunção imediata do objeto do contrato, no estado e local em que se encontrar, por ato próprio da Administração;

II - ocupação e utilização do local, instalações, equipamentos, material e pessoal empregados na execução do contrato, necessários à sua continuidade, na forma do inciso V do art. 58 desta Lei;

III - execução da garantia contratual, para ressarcimento da Administração, e dos valores das multas e indenizações a ela devidos;

IV - retenção dos créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à Administração.

§ 1º A aplicação das medidas previstas nos incisos I e II deste artigo fica a critério da Administração, que poderá dar continuidade à obra ou ao serviço por execução direta ou indireta.

§ 2º É permitido à Administração, no caso de concordata do contratado, manter o contrato, podendo assumir o controle de determinadas atividades de serviços essenciais.

§ 3º Na hipótese do inciso II deste artigo, o ato deverá ser precedido de autorização expressa do Ministro de Estado competente, ou Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso.

§ 4º A rescisão de que trata o inciso IV do artigo anterior permite à Administração, a seu critério, aplicar a medida prevista no inciso I deste artigo.

10 Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.

Nos termos do Artigo 37, *caput*¹¹, da Constituição da República, a Administração Pública está adstrita ao princípio da legalidade, devendo, portanto, buscar outras formas previstas em lei para compelir o contratado ao pagamento das dívidas fiscais que não a retenção do pagamento de serviço já realizado sem que haja previsão legal para tanto, sendo certo que a Fazenda Pública já conta com mecanismos próprios e eficazes para a cobrança das suas dívidas tributárias previstos na Lei de Execuções Fiscais.

Tem-se, portanto, que a superveniência de irregularidade fiscal caracteriza descumprimento de cláusula contratual que poderá motivar a rescisão do contrato, observados os devidos procedimentos, não havendo, nesta hipótese, autorização legal para a suspensão do pagamento relativamente a serviços que já foram devidamente prestados.

Transcreve-se, a seguir, recente decisão do Superior Tribunal de Justiça a respeito da matéria:

ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. PAGAMENTO DE FATURAS. ILEGALIDADE DA PORTARIA 227/95, QUE CONDIÇÃO O PAGAMENTO À COMPROVAÇÃO DA REGULARIDADE FISCAL DA EMPRESA CONTRATADA. MATÉRIA PACIFICADA.

1. Discute-se nos presentes autos a legalidade da Portaria n. 227/95, que prevê a retenção de pagamento de valores referentes a parcela executada de contrato administrativo, na hipótese em que não comprovada a regularidade fiscal da contratada.

2. **A pretensão recursal destoa da jurisprudência dominante neste Corte no sentido da ilegalidade da retenção ao pagamento devido a fornecedor em situação de irregularidade perante o Fisco, por extrapolar as normas previstas nos arts. 55 e 87 da Lei 8.666/93.** Precedentes: REsp 633432 / MG, rel. Ministro Luiz Fux, DJ 20/6/2005; AgRg no REsp 1048984 / DF, rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 10/9/2009; RMS 24953 / CE, rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 17/03/2008.

3. Agravo regimental não provido" (AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL nº 1313659/RR, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 06/11/2012) (sem destaques no original).

Assim, pelos fundamentos acima expostos, adotando a primeira resposta apresentada pela unidade técnica e o opinativo do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VOTO para que a consulta seja respondida no sentido

11 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: (...)

de não ser possível a retenção do pagamento de serviço prestado (ou produto fornecido) nos casos em que o contratado venha a se tornar inadimplente perante o fisco no curso do contrato, ante a ausência de previsão legal, restando à Administração Pública a hipótese de rescisão de contrato, pelo descumprimento de cláusula contratual, observados os procedimentos previstos em lei.

VISTOS, relatados e discutidos ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade em:

Responder a consulta no sentido de não ser possível a retenção do pagamento de serviço prestado (ou produto fornecido) nos casos em que o contratado venha a se tornar inadimplente perante o fisco no curso do contrato, ante a ausência de previsão legal, restando à Administração Pública a hipótese de rescisão de contrato, pelo descumprimento de cláusula contratual, observados os procedimentos previstos em lei.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e IVAN LELIS BONILHA e os Auditores JAIME TADEU LECHINSKI e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Sala das Sessões, 14 de fevereiro de 2013 - Sessão nº 5.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

SERVIDOR PÚBLICO CELETISTA TRANSFORMAÇÃO DA ENTIDADE EM AUTARQUIA LICENÇA PARA TRATAMENTO DE SAÚDE

PROCESSO Nº : 541640/11

ASSUNTO : CONSULTA

ENTIDADE : INSTITUTO PARANAENSE DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

INTERESSADO : RUBENS ERNESTO NIEDERHEITMANN

RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 4023/12 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. EMATER. Servidores ocupantes de cargos em regime vinculado à CLT. Transformação da entidade em autarquia. Novos servidores vinculados ao regime estatutário. Dualidade de regimes. Esclarecimentos deste TCE-PR acerca da possibilidade de concessão de licença saúde aos servidores celetistas nos mesmos moldes do já garantido aos servidores estatutários. Impossibilidade. Regime jurídico vinculado à CLT. Incompetência do Estado para editar lei nesse sentido.

I RELATÓRIO

Os autos tratam de consulta prevista no art. 38 da Lei Orgânica deste TCE formulada pelo presidente do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Sr. Rubens Ernesto Niederheitmann. Solicitou esclarecimentos deste TCE-PR acerca da possibilidade de concessão aos servidores vinculados ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de complementação do auxílio-doença até o limite da remuneração destes

servidores, na licença para tratamento de saúde, conforme já previsto no art. 221 da Lei Estadual nº 6.174/70 para os servidores estatutários.

A entidade informou que sofreu a transformação em autarquia por meio da Lei Estadual nº. 14.832/2005, o que ocasionou a duplicidade de regimes jurídicos para os servidores que trabalham na entidade. De um lado, os servidores vinculados à CLT, admitidos anteriormente ao ano de 2005 e do outro, aqueles admitidos por meio dos concursos públicos subsequentes, vinculados à Lei 6.174/70.

Essa situação revelou a diferenciação de tratamento no afastamento dos servidores para tratamento de saúde. Os servidores vinculados à CLT somente dispõem de 15 (quinze) dias de afastamento com remuneração integral paga pela EMATER, quando passam a receber o auxílio-doença pelo Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) em valor menor do que a remuneração normal. Os servidores estatutários têm regime diverso, pois recebem a remuneração integral pelo período de até 24 (vinte e quatro) meses, conforme previsto no art. 223 da Lei Estadual nº 6.174/70.

Diante desse contexto, surgiu o questionamento acima. A entidade realizou uma proposta de concessão de afastamento para tratamento de saúde aos servidores vinculados à CLT nos mesmos moldes do já garantido aos servidores estatutários, pois se trataria de garantia da isonomia entre os servidores. Esse expediente recebeu a aprovação do Governador do Estado e necessitaria, assim, da análise deste TCE-PR para a legalidade de todo o procedimento adotado. Por fim, a entidade informou que não haveria *acréscimos financeiros na execução da proposta de Afastamento para Tratamento de Saúde*, pois se trataria do *pagamento da diferença entre a remuneração percebida pelo servidor e a importância recebida a título de auxílio-doença ou auxílio-acidente*.

A Diretoria Jurídica (DIJUR), Parecer n.º 2225/11, peça n.º 09, opinou, preliminarmente, pelo não conhecimento da consulta. Relatou que a apresentação de proposta de portaria, juntada aos autos, relataria a apresentação de caso concreto, o que seria vedado pela Lei Orgânica deste TCE-PR. No mé-

rito, propôs o não cabimento da equiparação relatada acima. Justificou que o desempenho de funções semelhantes não significaria, necessariamente, a aquisição dos mesmos direitos. Os servidores estatutários teriam um regime jurídico próprio, que não seria extensível aos servidores vinculados à CLT, originados de um regime jurídico de direito privado. Dessa forma, respondeu que não seria possível a extensão proposta pela autarquia.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPjTC), Parecer n.º 9893/12, peça n.º 12, discordou do posicionamento da unidade técnica e opinou pela possibilidade de extensão do regime de auxílio-doença aos servidores vinculados à CLT. Verificou que é possível a extensão questionada pela entidade, caso haja lei específica do Poder Executivo estadual para concedê-la (art. 66, I, da Constituição do Estado do Paraná). Tal lei, no entanto, poderá complementar o auxílio-saúde do servidor celetista até o limite da remuneração deste, para que haja a isonomia buscada pela entidade.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, a consulta deve ser conhecida. Trata-se de questionamento realizado para dirimir questão afetada aos servidores públicos lotados na EMATER. Tal questionamento não dissimula o princípio da impessoalidade administrativa, visto que não possui o objetivo de clarificar a situação jurídica de um servidor ou até de um grupo específico desses.

A situação, a meu ver, enquadra-se na possibilidade prevista no art. 38, § 2º, da Lei Complementar nº 113/2005¹ (LOTCE/PR) porque há, de fato, uma dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, quais sejam: a CLT e

1 Art. 38. A consulta deverá atender aos seguintes requisitos:
[...].

§1º Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

a Lei Estadual nº 6.174/70. Diante desse quadro, não merece acolhida o argumento trazido pela unidade técnica a respeito.

Importante delimitar os pontos de análise em dois momentos dissociáveis. O primeiro é relativo à possibilidade de concessão do auxílio-doença nos mesmos parâmetros da licença para tratamento de saúde prevista no estatuto dos servidores. Verifica-se que a concessão da equiparação proposta pela entidade deve estar vinculada ao regime jurídico dos cargos a serem equiparados. No caso concreto, os servidores vinculados à CLT, em princípio, são regidos por esse diploma legal, que prevê o recebimento do auxílio-doença pago pelo INSS após quinze dias de comprovado afastamento. Daí deve-se concluir que, nesse contexto jurídico, não é possível estabelecer a isonomia buscada pela entidade, pois não é possível estender o regime jurídico da Lei Estadual nº 6.174/70 a servidores celetistas.

A partir disso, o segundo ponto de análise merece destaque, vinculado ao regime jurídico vinculado aos servidores. Como não há norma estadual legal específica para regulamentar o afastamento para tratamento de saúde dos servidores vinculados à CLT, poder-se-ia instituir a equiparação por meio de lei estadual? A inteligência e interpretação da Constituição Federal nos respondem que não. Primeiramente, cabe ressaltar que o regime jurídico dos servidores contratados antes da transformação da EMATER em autarquia é vinculado à CLT, ou seja, trata-se de relação de trabalho, cuja competência legislativa é privativa da União, conforme prevê o art. 22, I, da Constituição Federal. A jurisprudência é clara neste sentido:

Matéria concernente a relações de trabalho. Usurpação de competência privativa da União. Ofensa aos arts. 21, XXIV, e 22, I, da CF. Vício formal caracterizado. (...) É inconstitucional norma do Estado ou do Distrito Federal que disponha sobre proibição de revista íntima em empregados de estabelecimentos situados no respectivo território. (ADI 2.947, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 5-5-2010, Plenário, DJE de 10-9-2010.)

Diante disso, resta discutir somente a possibilidade prevista no parágrafo único do dispositivo constitucional acima, vinculado à existência de lei complementar federal que delegasse aos Estados a regulamentação da

equiparação requerida acima. Como tal dispositivo não foi promulgado até o momento, não é possível a extensão dos benefícios de afastamento para tratamento de saúde aos servidores celetistas de autarquia estadual por meio de Lei estadual específica neste sentido.

Por fim, não há que se falar em isonomia entre os servidores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho e os servidores estatutários. A origem da relação funcional entre estes é díspar e revela direitos e deveres diferentes entre si. Enquanto os servidores vinculados à CLT possuem um vínculo regido por normas de direito privado, os servidores concursados possuem um vínculo de direito público, o que agrega uma série de direitos e obrigações não abarcados pelo regime da CLT. Desse modo, o art. 37, XIII, da Constituição Federal vedou qualquer possibilidade de equiparação entre servidores com regimes jurídicos distintos, conforme julgado do STF abaixo:

A distinção entre fundações públicas e privadas decorre da forma como foram criadas, da opção legal pelo regime jurídico a que se submetem, da titularidade de poderes e também da natureza dos serviços por elas prestados. A norma questionada aponta para a possibilidade de serem equiparados os servidores de toda e qualquer fundação privada, instituída ou mantida pelo Estado, aos das fundações públicas. Sendo diversos os regimes jurídicos, diferentes são os direitos e os deveres que se combinam e formam os fundamentos da relação empregatícia firmada. A equiparação de regime, inclusive o remuneratório, que se aperfeiçoa pela equiparação de vencimentos, é prática vedada pelo art. 37, XIII, da Constituição brasileira e contrária à Súmula 339/STF. Precedentes. (ADI 191, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 29-11-2007, Plenário, DJE de 7-3-2008.)

Assim, a possibilidade da equiparação requerida pela entidade, dada a situação jurídica da EMATER, torna-se inviável.

Para arrematar, colaciono o enunciado da Súmula 243 do Superior Tribunal do Trabalho, precedente que destaca que os regimes trabalhista e estatutário não se complementam:

Súmula nº 243 do TST
OPÇÃO PELO REGIME TRABALHISTA. SUPRESSÃO DAS VANTAGENS ESTATUTÁRIAS (mantida) - Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003

Exceto na hipótese de previsão contratual ou legal expressa, a opção do funcionário público pelo regime trabalhista implica a renúncia dos direitos inerentes ao regime estatutário.

Proponho, assim, que a resposta seja dada nos seguintes termos: pela impossibilidade da concessão de auxílio-doença complementar aos servidores celetistas da EMATER, uma vez que é vedado pela Constituição Federal equipará-los à carreira estatutária da entidade, assim como determinar normativamente tal equiparação, seja por ato do Governador do Estado ou por Lei Estadual específica.

É a fundamentação.

3 VOTO

Assim, **VOTO** pelo conhecimento da consulta formulada pelo presidente do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Sr. Rubens Ernesto Niederheitmann, acerca da possibilidade de concessão aos servidores vinculados ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de complementação do auxílio-doença até o limite da remuneração destes servidores, conforme a licença para tratamento de saúde prevista no art. 221 da Lei Estadual nº 6.174/70 para os servidores estatutários da seguinte forma: pela impossibilidade da concessão de auxílio-doença complementar aos servidores celetistas da EMATER, uma vez que é vedado pela Constituição Federal equipará-los à carreira estatutária da entidade, assim como determinar normativamente tal equiparação, seja por ato do Governador do Estado ou por Lei Estadual específica.

Por fim, após o trânsito em julgado da presente prestação de contas, determino o encaminhamento dos autos à Diretoria de Execuções (DEX) para a adoção das medidas cabíveis e a Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento.

É o voto.

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 consulta formulada pelo presidente do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Sr. Rubens Ernesto Niederheitmann, acerca da possibilidade de concessão aos servidores vinculados ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de complementação do auxílio-doença até o limite da remuneração destes servidores, conforme a licença para tratamento de saúde prevista no art. 221 da Lei Estadual nº 6.174/70 para os servidores estatutários da seguinte forma: pela impossibilidade da concessão de auxílio-doença complementar aos servidores celetistas da EMATER, uma vez que é vedado pela Constituição Federal equipará-los à carreira estatutária da entidade, assim como determinar normativamente tal equiparação, seja por ato do Governador do Estado ou por Lei Estadual específica;

II - Encaminhar os autos à Diretoria de Execuções (DEX) para a adoção das medidas cabíveis e a Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento, após o trânsito em julgado da presente prestação de contas.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, HERMAS EURIDES BRANDÃO, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.

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

Sala das Sessões, 6 de dezembro de 2012 – Sessão nº 43.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente



LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1. EMENDAS CONSTITUCIONAIS

Emenda Constitucional n. 70, de 29 de março de 2012 Publicada no D.O.U. de 30 mar. 2012	Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional.
Emenda Constitucional n. 72, de 2 de abril de 2013 Publicada no D.O.U. de 3 abr. 2013	Altera a redação do parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais.

1.2. LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar n. 142, de 8 de maio de 2013 Publicada no D.O.U. de 9 maio 2013	Regulamenta o § 1º do art. 201 da Constituição Federal, no tocante à aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social - RGPS.
---	---

1.3. LEIS ORDINÁRIAS

Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012 Publicada no D.O.U. 19 jan. 2012 Retificação publicada no D.O.U de 20 jan. 2012	Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.
Lei n. 12.696, de 25 de julho de 2012 Publicada no D.O.U. 26 jul. 2012	Altera os arts. 132, 134, 135 e 139 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre os Conselhos Tutelares.
Lei n. 12.734, de 30 de novembro de 2012 Publicada no D.O.U. 30 nov. 2012 - Edição extra	Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha.

<p>Lei n. 12.735, de 30 de novembro de 2012</p> <p>Publicada no D.O.U. 3 dez. 2012</p>	<p>Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar, e a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para tipificar condutas realizadas mediante uso de sistema eletrônico, digital ou similares, que sejam praticadas contra sistemas informatizados e similares; e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 12.771, de 28 de dezembro de 2012</p> <p>Publicada no D.O.U. 31 dez. 2012</p>	<p>Dispõe sobre o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, referido no inciso XV do art. 48 da Constituição Federal, e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 12.789, de 21 de fevereiro de 2013</p> <p>Publicada no DOU de 22 fev. 2013</p>	<p>Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios no exercício de 2012, com o objetivo de fomentar as exportações do País.</p>
<p>Lei n. 12.783, de 11 de janeiro 2013</p> <p>Publicada no DOU de 14 jan. 2013</p>	<p>Dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais e sobre a modicidade tarifária; altera as Leis nºs 10.438, de 26 de abril de 2002, 12.111, de 9 de dezembro de 2009, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e 10.848, de 15 de março de 2004; revoga dispositivo da Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993; e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 12.796, de 4 de abril de 2013</p> <p>Publicada no DOU de 5 abr. 2013</p>	<p>Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências.</p>
<p>Lei n. 12.801, de 24 de abril de 2013</p> <p>Publicada no DOU de 25 abr. 2013</p> <p>Retificação publicada no D.O.U de 26 abr. 2013</p>	<p>Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e altera as Leis nºs 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 10.260, de 12 de julho de 2001.</p>
<p>Lei n. 12.810, de 15 de maio de 2013</p> <p>Publicada no DOU de 16 maio 2013</p>	<p>Dispõe sobre o parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional, relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.715, de 25 de novembro de 1998, 11.828, de 20 de novembro de 2008, 10.522, de 19 de julho de 2002, 10.222, de 9 de maio de 2001, 12.249, de 11 de junho de 2010, 11.110, de 25 de abril de 2005, 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 6.385, de 7 de dezembro de 1976, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e 9.514, de 20 de novembro de 1997; e revoga dispositivo da Lei nº 12.703, de 7 de agosto de 2012.</p>

1.4. DECRETOS

Decreto n. 7.185, de 27 de maio de 2010 Publicada no DOU de 27 maio 2010 - Edição Extra	Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.
Decreto n. 7.527, de 4 de agosto de 2010 Publicada no DOU de 5.08.2010 Retificação publicada no D.O.U de 6 ago. 2010	Regulamenta a Medida Provisória nº 494, de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências.
Decreto n. 7.508, de 28 de junho de 2011 Publicada no D.O.U de 29 jun. 2011	Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências.
Decreto n. 7.892, de 23 de janeiro de 2013 Publicada no D.O.U de 24 jan. 2013	Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
Decreto n. 7.983, de 8 de abril de 2013 Publicada no D.O.U de 9 abr. 2013	Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências.

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1. LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar n. 153, de 10 de janeiro de 2013 Publicada no D.O.E de 10 jan. 2013	Dispõe que o transporte coletivo público intermunicipal de passageiros do Estado do Paraná, como serviço público, terá sua organização, gerenciamento e planejamento providos pela Administração Pública Estadual.
---	--

2.2. LEIS ORDINÁRIAS

Lei n. 17.480, de 10 de janeiro de 2013 Publicada no D.O.E de 10 jan. 2013	Dispõe sobre o Sistema Estadual de Informações de Governo – Paraná, cria o Conselho Estadual de Tecnologia da Informação e Comunicação – Paraná, cria o Programa Estadual de Informações Integradas.
---	--

<p>Lei n. 17.508, de 11 de janeiro de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 21 jan. 2013</p>	<p>Autoriza a construção das Pequenas Centrais Hidrelétricas – PCHs.</p>
<p>Lei n. 17.544, de 17 de abril de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 17 abr. 2013</p>	<p>Dispõe sobre a transferência automática de recursos do Fundo Estadual da Assistência Social para os Fundos Municipais de Assistência Social em atendimento ao disposto nos incisos I e II do art. 13 da Lei Federal nº 8.742/93, e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 17.547, de 17 de abril de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 17 abr. 2013</p>	<p>Institui o Plano Estadual do Livro, Leitura e Literatura do Paraná (PELLL), conforme específica.</p>
<p>Lei n. 17.548, de 17 de abril de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 17 abr. 2013</p>	<p>Autoriza o Poder Executivo a custear as despesas dos conselheiros integrantes do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA e do Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS.</p>
<p>Lei n. 17.560, de 8 de maio de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 8.05.2013</p>	<p>Institui o Programa de Primeiro Crédito para a Juventude Rural no Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 17.568, de 15 de maio de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 15 maio 2013</p>	<p>Altera a Lei nº 11.721/97, modificada pela Lei nº 14.584/04, que autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa Estadual de Transporte Escolar - PETE.</p>
<p>Lei n. 17.580, de 29 de maio de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 29 maio 2013</p>	<p>Estabelece, para revisão geral anual do ano de 2013, o índice geral de 6,49% nas tabelas de vencimento básico e de subsídio das carreiras estatutárias civil e militar do Poder Executivo do Estado do Paraná.</p>

2.3. DECRETOS

<p>Decreto n. 6956, de 16 de janeiro de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 16 jan. 2013</p>	<p>Dispõe sobre a Programação Orçamentária - Financeira dos recursos do Tesouro Geral do Estado e de Outras Fontes, discriminados nos Orçamentos Fiscal e Próprio da Administração Indireta para o exercício de 2013 e dá outras providências.</p>
<p>Decreto n. 7072, de 21 de janeiro de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 21 jan. 2013</p>	<p>Aprova o Regulamento da Lei nº 17.048, de 04 de janeiro de 2012 com as alterações dadas pela Lei 17.277, de 02 de agosto de 2012, que dispõe sobre o uso público de lagos, lagoas e represas públicas e privadas destinadas exclusivamente à captação de água para abastecimento público para a prática de esportes aquáticos.</p>
<p>Decreto n. 7084, de 24 de janeiro de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 24 jan. 2013</p>	<p>Regulamenta o disposto no artigo 3º da Lei nº 17.435, de 21 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a constituição pelo Estado, dos Fundos Públicos de Natureza Previdenciária.</p>
<p>Decreto n. 7116, de 28 de janeiro de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 21 fev. 2013</p>	<p>Fica aprovado o Regulamento Geral de Concursos Públicos para provimento de cargo e emprego público do Poder Executivo na Administração Direta e Autárquica.</p>
<p>Decreto n. 7348, de 21 de fevereiro de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 21 fev. 2013</p>	<p>Regulamenta a cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos e dá outras providências.</p>
<p>Decreto n. 7634, de 18 de março de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 18 mar. 2013</p>	<p>Exclui da exigência prevista no artigo 4º, § 1º, inciso V do Decreto nº 6.191 de 15/10/2012 os projetos e empreendimentos desenvolvidos pela COHAPAR .</p>
<p>Decreto n. 7840, de 25 de março de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 25 mar. 2013</p>	<p>Declara Jogos Oficiais do Estado do Paraná - SEES.</p>
<p>Decreto n. 7842, de 25 de março de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 25 mar. 2013</p>	<p>Aprova o Regulamento da autarquia PARANÁ EDIFICAÇÕES na forma do anexo deste Decreto - SEPL.</p>
<p>Decreto n. 7860, de 02 de abril de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 2 abr. 2013</p>	<p>Altera o art. 2º do Decreto nº 1.311 de 02/08/1983, alterado pelo Decreto nº 4.464 de 26/04/2012 que instituiu Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Paraná - SEIM.</p>
<p>Decreto n. 7933, de 12 de abril de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 12 abr. 2013</p>	<p>Institui o Plano de Apoio ao desenvolvimento dos Municípios – PAM - SEEG.</p>
<p>Decreto n. 7959, de 16 de abril de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 16 abr. 2013</p>	<p>Dispõe sobre a criação do Parque Tecnológico Virtual do Paraná e dá outras providências.</p>

<p>Decreto n. 7986, de 16 de abril de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 16 abr. 2013</p>	<p>Regulamenta a Lei Complementar nº 152, de 10 de dezembro de 2012, que dispõe sobre o Fundo Estadual de Saúde do Paraná – FUNSAUDE.</p>
<p>Decreto n. 8030, de 16 de abril de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 16 abr. 2013</p>	<p>Institui o CETP/PR, que tem por finalidade formular e propor diretrizes das ações governamentais de prevenção e enfrentamento ao tráfico de pessoas - SEJU.</p>
<p>Decreto n. 8075, de 22 de abril de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 22 abr. 2013</p>	<p>Institui a ação Universidade Virtual do Paraná - UVPR, a partir das instituições IEES e TECPAR - SETI.</p>
<p>Decreto n. 8088, de 1º de maio de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 2 maio 2013</p>	<p>Fixa, a partir de 1º de maio de 2013, valores do piso salarial no Estado do Paraná e sua política de valorização, com fundamento no inciso V, do art. 7º, da Constituição Federal, na Lei Complementar Federal nº 103, de 14 de julho de 2000 e na Lei nº 17.135, de 01 de maio de 2012.</p>
<p>Decreto n. 8203, de 9 de maio de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 9 maio 2013</p>	<p>Altera o art. 2º e seu § 2º do Decreto nº 1.311 de 02/09/1983 que instituiu o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Paraná, alterado pelo Decreto 4.464 de 26/04/2012 e Decreto nº 7.860, de 2/04/2013 - SEIM.</p>
<p>Decreto n. 8204, de 9 de maio de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 20 maio 2013</p>	<p>Institui o Comitê Gestor Interinstitucional – CGI/ Qualifica Paraná, com a finalidade de intensificar as ações de qualificação profissional, por meio da integração e articulação das políticas, programas e ações no território paranaense.</p>
<p>Decreto n. 8290, de 23 de maio de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 23 maio 2013</p>	<p>Institui o Programa “MORAR BEM PARANÁ - MELHORIAS” e dá providências correlatas.</p>
<p>Decreto n. 8306, de 24 de maio de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 24 maio 2013</p>	<p>Institui no âmbito das Unidades Paraná Seguro, o Programa de Ações Integradas de Desenvolvimento e Cidadania – UPS - Cidadania, cria o seu Comitê Gestor, o Grupo Técnico de Execução e dá outras providências.</p>
<p>Decreto n. 8313, de 27 de maio de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E de 27 maio 2013</p>	<p>Institui o grupo de trabalho com o objetivo de elaborar propostas para o fortalecimento da gestão de riscos de desastres ambientais e antrópicos no Estado do Paraná - CM.</p>

3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1. RESOLUÇÕES

<p>Resolução n. 36, de 21 de março de 2013</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 2 abr. 2013</p>	<p>Altera as Resoluções nº 1 e 2 de 2006 e 24 de 2010, que tratam do Regimento Interno.</p>
--	---

3.2. INSTRUÇÕES NORMATIVAS

<p>Instrução Normativa n. 82, de 20 de dezembro de 2012</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 11 jan. 2012</p>	<p>Dispõe sobre a tabela de assuntos de processos, recursos e requerimentos e o rol dos processos e requerimentos, de caráter sigiloso, e dá outras providências.</p>
<p>Instrução Normativa n. 83, de 20 de dezembro de 2012</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 11 jan. 2012</p>	<p>Dispõe sobre o Acompanhamento da execução orçamentária, financeira e patrimonial das entidades municipais, para fins de abordagem preferencialmente no curso da gestão, de aspectos relacionados às contas de gestão.</p>
<p>Instrução Normativa n. 84, de 20 de dezembro de 2012</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 11 jan. 2012</p>	<p>Dispõe sobre o Sistema de Informações Municipais - Acompanhamento Mensal e as remessas de informações para este, e dá outras providências.</p>
<p>Instrução Normativa n. 86, de 20 de dezembro de 2012</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 11 jan. 2012</p>	<p>Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Geral do Tribunal - SICAD, e dá outras providências.</p>
<p>Instrução Normativa n. 87, de 20 de dezembro de 2012</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 11 jan. 2012</p>	<p>Institui a Agenda de Obrigações para o exercício de 2013, a ser observada pelos Municípios do Estado do Paraná, suas respectivas entidades da Administração Direta e Indireta, Empresas Estatais e Consórcios Intermunicipais.</p>
<p>Instrução Normativa n. 89, de 28 de fevereiro de 2013</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 15 mar. 2013</p>	<p>Dispõe sobre definições e procedimentos técnicos básicos com vistas à padronização de critérios para o adequado e uniforme exercício dos controles interno, externo e social.</p>
<p>Instrução Normativa n. 90, de 7 de março de 2013</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 21 mar. 2013</p>	<p>Estabelece o escopo e os reflexos para aplicação na análise da prestação de contas municipal relativa ao exercício de 2012, compreendendo os Poderes Executivo e Legislativo Municipal, a administração direta e indireta, e dá outras providências.</p>

3.3. PORTARIAS

<p>Portaria n. 166, de 21 de janeiro de 2013</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 23 jan. 2013</p>	<p>Atualiza os valores das multas estabelecidos nos incisos I, II, III, IV e V do art. 87 da Lei Orgânica, utilizando como base o índice fator de atualização e conversão de valores dos créditos do Tesouro Estadual - FCA.</p>
<p>Portaria n. 201, de 28 de janeiro de 2013</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 31 jan. 2013</p>	<p>Redistribui, para fins do disposto no art. 156, § 1º, do Regimento Interno, os segmentos da Administração Pública Estadual, para o quadriênio 2011-2014, objeto de fiscalização pelas Inspetorias de Controle Externo, na forma do Anexo desta Portaria.</p>
<p>Portaria n. 382, de 12 de março de 2013</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 15 jan. 2013</p>	<p>Homologa a composição das Câmaras deliberativas deste Tribunal de Contas, a partir de 13 de dezembro de 2012.</p>
<p>Portaria n. 682, de 19 de junho de 2013</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 24 jun. 2013</p>	<p>Altera a Portaria nº 201/13, para fins do disposto no art. 156, § 1º, do Regimento Interno, redistribuindo os segmentos da Administração Pública Estadual, para o quadriênio 2011 - 2014, objeto de fiscalização pelas Inspetorias de Controle Externo, na forma do Anexo desta Portaria.</p>



ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO

1 PUBLICAÇÃO NA REVISTA DIGITAL DO TCE-PR

Através do seu Conselho Editorial, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) convida servidores, pesquisadores, consultores, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação na Revista Digital do TCE-PR.

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

1.1. LINHA EDITORIAL

A Revista Digital do TCE-PR é uma publicação trimestral, composta por acórdãos exarados pela Corte e por artigos relacionados ao direito, contabilidade, administração e economia - no âmbito das atividades das atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A premissa básica de sua linha editorial é a busca pelo texto crítico, apartidário e pluralista.

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

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

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

d) comunicando pesquisas recentes de vanguarda em administração pública.

Abrangência e profundidade devem ser buscadas simultaneamente.

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

2 APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCE-PR

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

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

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

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

3 NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

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

2 – Os originais serão encaminhados aos avaliadores no menor tempo possível. O processo de seleção de artigos envolve avaliação do Conselho Editorial, que deverá selecionar os títulos a serem publicados. No sumário, a sequência de títulos de artigos obedecerá à ordem alfabética de sobrenomes de autores.

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

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

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

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

6 – Nos artigos observar as seguintes recomendações:

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

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

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

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

Notas: notas contidas no artigo devem ser indicadas com um número imediatamente depois da frase a que dizem respeito. As notas deverão vir no rodapé da página correspondente.

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).

2013

revista digital



TCEPR

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Praça Nossa Senhora de Salete s/n - Centro
Cívico - Curitiba - Paraná - Brasil
Fone: (41) 3350-1613

www.tce.pr.gov.br