

REVISTA DIGITAL DO TCEPR

DOCTRINA

Análise da reforma financeira da década de 90 no Brasil: o Proer e o Proes na reformulação do sistema financeiro

O protesto das certidões de dívida ativa oriundas das decisões do Tribunal de Contas do Paraná

NOTICIÁRIO

TCE participa de auditoria nacional sobre a saúde

Relatório já alertava sobre a vestimenta dos cobradores

Banco de atos legais aumenta transparência na administração

Lista interativa relaciona agentes com contas irregulares

Doação de imóveis exige atenção do gestor público

Análise e julgamento de processos aumentam 20%

Protesto em cartório acelera recebimento de valores

Rastreamento vai localizar devedores do setor público

Fiscalização de obras públicas no PR é destaque nacional

WWW.TCE.PR.GOV.BR

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
NÚMERO 8

ABR/JUN 2014

REVISTA DIGITAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Trimestral

Resumo em português

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

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

CDU 336.126.55(816.5)(05)

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

Conselho Editorial:

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 - Secretária do Conselho Editorial: CAROLINE GASPARIN
LICHTENSZTEJN (carolg@tce.pr.gov.br)
Tel. (41) 3350-1670/3054-7555

[SUMÁRIO

EDITORIAL	10
TCE NOTÍCIAS	13
TCE participa de auditoria nacional sobre a saúde	14
Relatório já alertava sobre a vestimenta dos cobradores	15
Banco de atos legais aumenta transparência na administração	16
Lista interativa relaciona agentes com contas irregulares	17
Doação de imóveis exige atenção do gestor público	19
Análise e julgamento de processos aumentam 20%	20
Protesto em cartório acelera recebimento de valores	21
Rastreamento vai localizar devedores do setor público	23
Fiscalização de obras públicas no PR é destaque nacional	24
DOUTRINA	27
O protesto das certidões de dívida ativa oriundas das decisões do Tribunal de Contas do Paraná	28
CASTRO, Claudio Henrique de	
LOPES, Edimar	
BELLAGUARDA, Isabel Karasek Rocha	
OLIVASTRO, Ricardo Labiak	
Análise da reforma financeira da década de 90 no Brasil: o Proer e o Proes na reformulação do sistema financeiro	48
CAMPAGNARO, Yuri Gabriel	



JURISPRUDÊNCIA	71
PREJULGADO Nº 7 - REVISÃO	72
ACÓRDÃOS	104
Aposentadoria Voluntária	104
Tempo mínimo de cinco anos no cargo efetivo - Período mínimo de 10 anos de exercício público - Condições etárias e de tempo de contribuição estabelecidas na Constituição Federal	
Associação de Estudantes Universitários	117
Colaboração financeira do município	
Ata de Registro de Preços Estadual	127
Adesão - Municípios conveniados	
Cargos - Acumulação	139
Professor e vice-prefeito	
Imóvel	146
Propriedade de parente de vereador ou presidente da câmara municipal - Aquisição ou desapropriação pelo município	
Imóveis Públicos - Doação	155
Incentivo a industrialização - Preferência pela concessão real de uso de imóveis públicos	

Obra Paralisada - Retomada	160
Contrato - Vigência - Formalização das prorrogações e motivação	
Procurador-Geral de Município	172
Estruturação político-administrativa	
Professor	180
Aumento da carga horária e vencimentos - Reflexos previdenciários	
Servidor Público	185
Cargo em extinção - Transposição	
Transporte Escolar	190
Rede estadual de ensino - Convênio com municípios	
LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE	201
REVISTA DIGITAL DO TCE-PR - ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO	211

[EDITORIAL

O Tribunal de Contas do Paraná coloca à disposição da sociedade e dos jurisdicionados mais uma edição de sua Revista Digital.

A Revista, em sua composição, teve ampliado o seu conteúdo, abrindo, democraticamente, espaço para todos aqueles que, em decorrência do conhecimento, da informação e especialidade, queiram divulgar matérias de administração pública e controle governamental.

Nesta edição, em especial, no campo da Doutrina, o Assistente Jurídico do TCE-PR, Yuri Gabriel Campagnaro, assina o artigo “Análise da Reforma Financeira da Década de 90, no Brasil: o Proer e o Proes na Reformulação do Sistema Financeiro”, onde faz ampla análise histórica da evolução dos bancos públicos estaduais, revelando aspectos importantes dessas entidades e de sua presença na economia nacional.

Num texto denso, mas revestido de expressivo didatismo, o Diretor de Execuções do TCE-PR, Professor Cláudio Henrique de Castro, e os diligentes Analistas de Controle, Edimar Lopes, Isabel Karasek Rocha Bellaguarda e Ricardo Labiak Olivastro abordam o tema “O Protesto das Certidões de Dívida

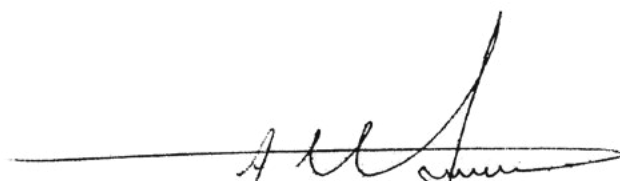


Ativa Oriundas das Decisões do Tribunal de Contas do Paraná”, onde é possível analisar dados estatísticos, aspectos legais, procedimentos e se ter um completo cenário da situação vigente no Estado.

De outro lado, o TCE Notícias elenca um atualizado conjunto de apontamentos, permitindo, a tempo, rápido conhecimento de assuntos concernentes à gestão pública, constituindo valiosa informação aos que militam nessa área.

Espera-se, portanto, que a Revista, como veículo de informação, possa subsidiar o processo decisório, a pesquisa e os estudos daqueles que estão engajados na gestão fiscal responsável.

Curitiba, junho de 2014.



ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente





[TCE NOTÍCIAS]

TCE NOTÍCIAS

TCE participa de auditoria nacional sobre a saúde

O TCE fará uma radiografia da saúde no Paraná. A ação integra auditoria nacional na área, coordenada pelo Tribunal de Contas da União. O termo de adesão ao trabalho foi assinado pelo presidente do TCE-PR, conselheiro Artagão de Mattos Leão, na sede do TCU, em Brasília.

Reunião no órgão federal, com a participação de servidores do TCE, foi feita para definir os detalhes do trabalho – como segmento da saúde,

locais a serem auditados e prazos para a realização do levantamento.

As Auditorias Operacionais são uma modalidade de fiscalização que busca fazer um diagnóstico completo de uma área ou programa público de grande interesse da população. Como resultado, recomendam aos gestores melhorias para corrigir as falhas encontradas.

“Os Tribunais de Contas, como órgãos de controle externo da administração,



Presidente do TCE, Conselheiro Artagão de Mattos Leão: tribunais de contas devem dar prioridade crescente aos grandes temas de interesse do cidadão

nistração, devem dar prioridade crescente aos grandes temas de interesse do cidadão, para contribuir com a melhoria da qualidade do serviço público”, defendeu Artagão.

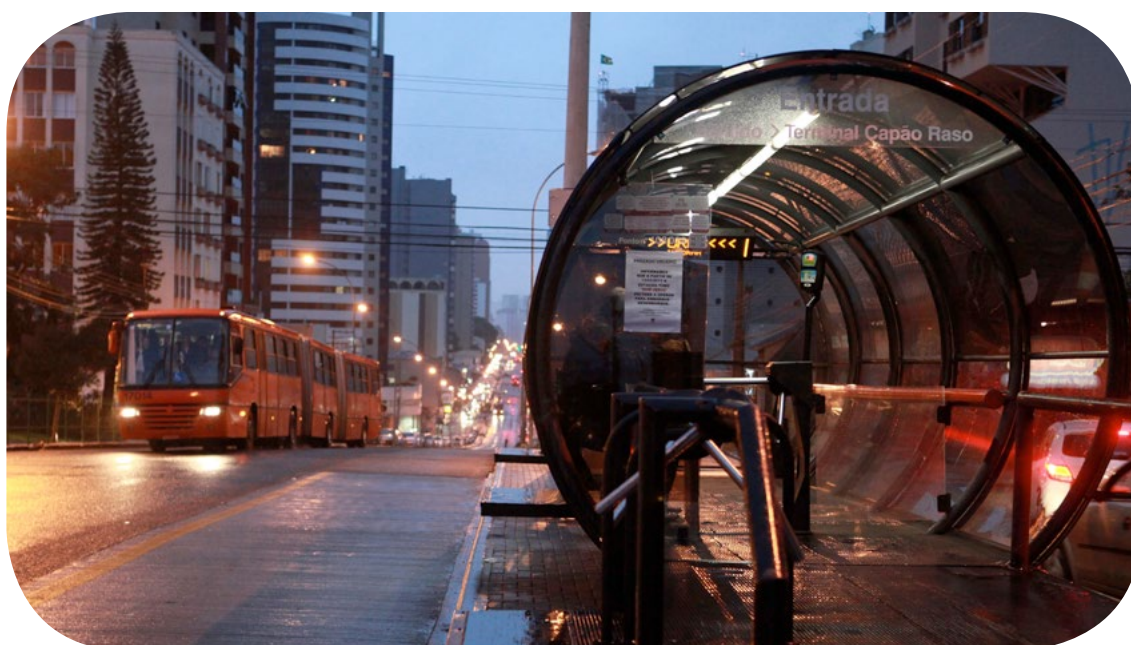
A AOP da saúde é o segundo trabalho de âmbito nacional coordena-

nado pelo TCU e com participação do TCE, realizado no biênio 2013-2014. A primeira foi uma auditoria na área da educação, que verificou a qualidade do ensino médio oferecido na rede pública. O Relatório da Auditoria foi aprovado pelo Pleno do TCU no último dia 19 de março.

Relatório já alertava sobre a vestimenta dos cobradores

A decisão da Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) de liberar o uso de roupas de inverno pelos cobradores das estações tubo coincide com recomendação feita pelo TCE. O Relatório de Auditoria sobre o transporte coletivo na capital, publicado pelo órgão de controle em 18 de se-

tembro do ano passado, orienta, na página 132: “medidas simples, como a de disciplinar tipos de cores com as quais os trabalhadores podem se agasalhar, afastam a incidência do *kit* inverno, dotando os empregados de maior possibilidade de se vestir para enfrentar as baixas temperaturas”.



Comissão de Auditoria calculou que exclusão de itens de vestuário da planilha representa uma redução de 15,04% no valor da passagem

A decisão, anunciada pela PMC no final de maio, evita que as empresas repassem para a tarifa o custo correspondente ao *kit* de inverno, ajudando a manter o preço da passagem de ônibus em R\$ 2,70. Segundo os cálculos realizados, à época, pelos analistas e técnicos do TCE, integrantes da Comissão de Auditoria e responsáveis pelo Relatório, a exclusão desse item da planilha representa uma redução de 15,04% no valor final ao usuário.

No entanto, mais adiante, os servidores do Tribunal que assinam o Relatório consideram que, caso as empresas fornecessem o vestuário aos seus funcionários, o repasse do custo à população não seria correto. "(...) o custo dos *kits* é responsabilidade das empresas, que median-

te determinação da URBS, deveriam ser disponibilizados aos cobradores sem que houvesse oneração da tarifa", escrevem eles.

Segundo dados da PMC, contidos em notícia publicada em seu portal, "a liberação do uso de agasalhos que não compõem o uniforme beneficia diretamente em torno de 1.200 cobradores". Os profissionais estão distribuídos por 359 estações tubo. Ainda de acordo com a Secretaria de Comunicação Social da Prefeitura, "a extinção do *kit* inverno, que havia sido criado em 2011, representou uma economia de quase R\$ 400 mil no custo do transporte e foi uma das medidas que permitiu manter a tarifa do usuário em R\$ 2,70".

Banco de atos legais aumenta transparência na administração

Está à disposição dos interessados o banco de dados digital de atos legais emitidos pelos 399 municípios e por todos os órgãos estaduais paranaenses. Hospedada no portal do TCE na internet (www.tce.pr.gov.br), a Central de Atos Oficiais (Atoteca) reúne leis, decretos, portarias, estatutos, editais, resoluções e atos administra-

tivos, que possibilitarão ao Tribunal uma análise ainda mais aprofundada, rápida e transparente da gestão pública sob sua fiscalização.

"A centralização dos arquivos em um único repositório contribuirá na agilização do trâmite processual no Tribunal de Contas e, com certeza,

se transformará em um importante instrumento de fiscalização popular sobre os gastos e as políticas públicas”, afirma o presidente, conselheiro Artagão de Mattos Leão.

A Atoteca passa a reunir atos normativos e administrativos do Poder Executivo municipal e estadual (tanto da administração direta quanto indireta), do Poder Legislativo estadual e municipal (Assembleia Legislativa e câmaras de vereadores), do Poder Judiciário, do Ministério Público Estadual, da De-

fensoria Pública e da Procuradoria-Geral do Estado.

A inclusão eletrônica dos atos será obrigatória. A omissão no envio ou o descumprimento dos prazos - que serão fixados em instruções normativas posteriores - implicarão, ao gestor responsável, na multa prevista no Artigo 87, Parágrafo III, Alínea “b”, da Lei Orgânica do TCE (Lei Complementar Estadual 113/2005). Neste ano, a multa está fixada em R\$ 2.258,40. Também serão causa de irregularidade das contas.



Atoteca passa a reunir atos normativos e administrativos do Poder Executivo municipal e estadual, do Poder Legislativo estadual e municipal, do Poder Judiciário, do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública e da Procuradoria-Geral do Estado

Lista interativa relaciona agentes com contas irregulares

De 399 municípios existentes no Paraná, 83 - ou 20,8% do total - estão fora da relação de gestores com contas julgadas irregulares

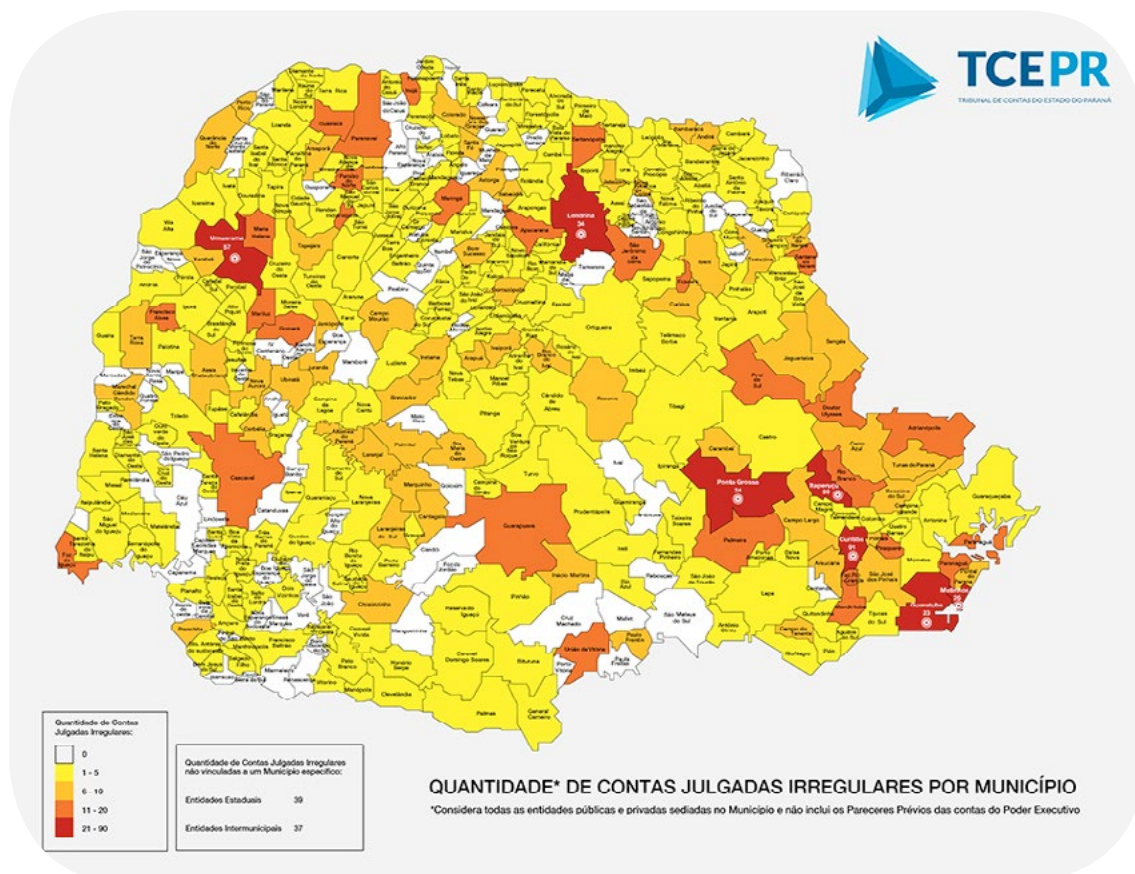
([veja a relação aqui](#)). Para acessar o rol completo de administradores sancionados nos últimos oito anos, a população pode consultar a [lista](#)

[interativa](#), que o TCE colocou à disposição dos interessados com informações adicionais sobre esses administradores. Por meio dela, é possível fazer a consulta pelo nome do agente público, CPF, cargo ou entidade por ele dirigida, entre outros critérios de pesquisa.

A nova ferramenta permite, ainda, abrir o Acórdão e verificar se foram aplicadas sanções ao gestor, bem como saber a situação da sanção - se ela está vigente, se foi cancelada, recolhida ou suspensa. “Caso haja exclusões em relação à Lista entregue

à Justiça Eleitoral, essa informação também aparecerá com destaque na página, junto com a justificativa para tal”, explica Claudio Henrique de Castro, diretor de Execuções do TCE.

Este ano, a relação - que conta com 1.783 registros, relativos a 1.275 administradores públicos - tem duas novidades: a primeira é o [levantamento georreferenciado](#), que traz a quantidade de registros de irregularidades por município; a segunda novidade é a síntese das irregularidades, que apresenta as principais causas de desaprovação das contas.



Não integram a Lista os prefeitos que tiveram as contas municipais analisadas pelas unidades técnicas do TCE e avaliadas pelos colegiados do órgão - Primeira e Segunda Câmara. Nestes casos, o Tribunal emite apenas um parecer prévio, apontando a regularidade ou irregularidade das contas, com base em critérios contábeis e jurídicos. O julgamento cabe às Câmaras de Vereadores.

Após a apreciação final dos números, elas têm a incumbência de informar o resultado à Justiça Eleitoral.

Excetuam-se da relação do TCE, igualmente, os nomes dos responsáveis cujas contas julgadas irregulares sejam objeto de recurso, além daqueles que tiveram os acórdãos tornados insubsistentes por decisão do Poder Judiciário.

Doação de imóveis exige atenção do gestor público

Ao promover o desenvolvimento econômico regional por meio da doação de imóveis, a administração pública deve dar preferência à concessão real de uso. O motivo é

que esse modelo protege o direito de propriedade do ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público. O entendimento é do Tribunal de Contas do Estado



No caso de doação com encargos, o edital da licitação deverá prever os encargos, o prazo para cumprimento e conter cláusula de reversão

do Paraná (TCE-PR) e foi emitido em resposta a Consulta apresentada pelo ex-procurador geral de Justiça do Paraná, Olympio de Sá Sotto Maior Neto.

O processo gerado pela Consulta (nº 639388/10) foi relatado pelo conselheiro Nestor Baptista, em sessão do Tribunal Pleno do dia 3 de maio. Na sua proposta de voto, aprovada pelos demais membros do Colegiado, ele considerou que a modalidade “doação com encargos” pode ser empregada, apenas, em hipóteses excepcionais, quando constatada a impossibilidade ou a falta de vantagem da concessão real de uso. O relator ponderou

que, em ambos os casos, deve haver licitação.

“No caso de doação com encargos o edital da licitação deverá prever os encargos, o prazo para cumprimento, cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato”, apontou Baptista. Finalmente, indica ele a “necessidade de fixação de políticas públicas orientando e garantindo o cumprimento do fim pretendido com o imóvel”. As recomendações obedecem ao disposto no Acórdão nº 5330 do Pleno, lavrado em 2013. Nele, o TCE responde a Consulta formulada pela Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul, sobre o mesmo assunto.

Análise e julgamento de processos aumentam 20%

A melhoria dos procedimentos internos e a adoção de novas ferramentas tecnológicas têm incrementado a produtividade do TCE. No último ano, o ritmo da análise e julgamento de processos na Corte aumentou em 20%. “O Tribunal de Contas tem se aprimorado e é reconhecido nacionalmente como um Tribunal de vanguarda”, afirmou o conselheiro Durval Amaral.

A informação foi transmitida por ele durante a abertura do seminário sobre o Procedimento de Acompanhamento Remoto (Proar), no último dia 6 de maio, na sede do Conselho Regional de Contabilidade (CRC-PR), em Curitiba. Na ocasião, Amaral exercia a interinidade da Presidência do TCE.

Além do investimento em novas tecnologias, a capacitação constante de pessoal é outro elemento que fa-

vorece o aumento da produtividade no órgão. “O Tribunal tem a função de fiscalizar, mas, também, de formar e informar. Tem a missão de, mais do que punir, orientar o administrador”, declarou Amaral.

O diretor-geral do TCE, Angelo Bizineli, afirmou aos presentes que o

Tribunal tem investido maciçamente na capacitação dos servidores e jurisdicionados. No ano passado foram 20 seminários, em todo o Paraná, apenas sobre o Sistema de Informações Municipais (SIM). Encontros sobre o Procedimento de Acompanhamento Remoto já aconteceram em várias cidades do Estado e continuarão ocorrendo.



Conselheiro Durval Amaral: TCE é exemplo nacional

Protesto em cartório acelera recebimento de valores

A Fazenda Pública estadual e municipal tem mais um instrumento para recuperar créditos. O TCE homologou o protesto em cartório das Certidões de Dívida Ativa (CDAs). O procedimento torna mais rápida a cobrança dos valores originados em favor da administração pública a partir de deci-

sões tomadas pela Corte. A estimativa é que a medida gere um incremento de, pelo menos, R\$ 15 milhões na arrecadação do Estado e municípios.

O Tribunal emitiu um comunicado aos órgãos e entes estaduais e municipais, para que façam o pro-

testo em cartório das decisões transitadas em julgado pelo TCE, após a inscrição em dívida ativa. O órgão de controle externo também aconselha a administração pública a fazer acordo com os cartórios, para que as custas sejam pagas somente no ato de quitação das dívidas. As gestões têm 90 dias para implantar o novo procedimento.

Além da celeridade – por evitar o trâmite pelo judiciário – o protesto é mais barato e eficiente. “As Certidões de Dívida Ativa são títulos executivos extrajudiciais”, explica o diretor de

Execuções do TCE, Cláudio Henrique de Castro. “Elas dão ao devedor uma oportunidade para quitar o débito de forma menos onerosa que a via judicial, pois não há pagamento de custas nem honorários advocatícios”. O devedor é responsável, contudo, pelos emolumentos – taxas pagas pelos serviços prestados pelos cartórios.

Um dos benefícios proporcionados pela novidade é evitar a prescrição da cobrança. Dados da Diretoria de Execuções mostram que 60% dos títulos pendentes de pagamento foram emitidos há mais de sete anos.



Estimativa é que medida gere aumento de R\$ 15 milhões na arrecadação

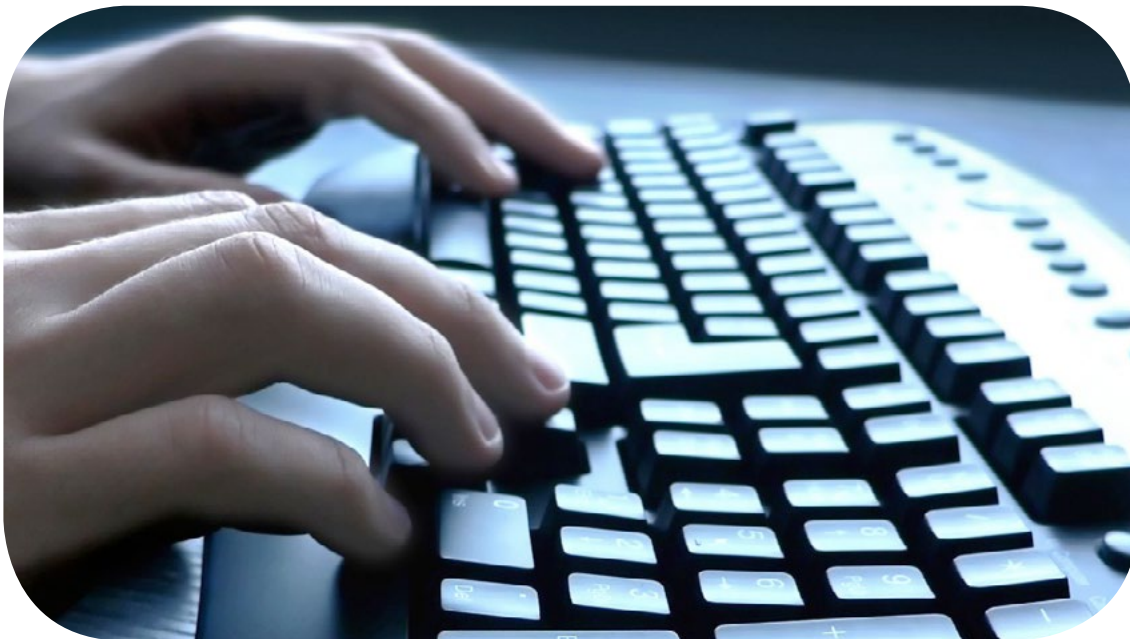
Rastreamento vai localizar devedores do setor público

O TCE lançou um serviço que vai facilitar a cobrança de valores devidos ao Estado e a aos municípios. Administradores públicos que não encontrarem os devedores poderão entrar em contato com o Tribunal. O órgão fará o rastreamento de informações em seu banco de dados. O procedimento facilitará a localização dos devedores.

O rastreamento está disponível somente para os casos decorrentes

de decisões emanadas dos órgãos colegiados do TCE - Primeira e Segunda Câmaras e Tribunal Pleno. O serviço foi implantado diante das dificuldades dos municípios em encontrar os devedores.

Para solicitar o rastreamento, é necessário remeter um e-mail para tcprdex@tce.pr.gov.br. No caso de cobranças em fase judicial, a Diretoria de Execuções recomenda que



O rastreamento está disponível somente para os casos decorrentes de decisões emanadas dos órgãos colegiados do TCE

os credores requeiram do Poder Judiciário a quebra de sigilo fiscal, bancário e patrimonial e procurem o auxílio do Renajud (sistema informatizado que permite a busca patrimo-

nial de veículos) e do Bacenjud (que rastreia contas correntes em instituições financeiras). Outro caminho é requerer ofícios dos cartórios para obter informações, nas execuções.

Fiscalização de obras públicas no PR é destaque nacional

Os resultados da parceria entre o Tribunal de Contas e o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia na fiscalização de obras públicas no Paraná foram exemplos de boas práticas apresentadas no 16º Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas (Sinaop). O evento, dirigido a agentes que atuam na gestão, execução ou fiscalização de obras públicas, aconteceu em Florianópolis, de 19 a 23 de maio.

Realizado em 2013, o trabalho de fiscalização de obras públicas entregues pelos municípios do Paraná foi apresentado pelas arquitetas Denise Gomel e Mylene Toppel Reinaldim, servidoras da Diretoria de Fisca-

lização de Obras Públicas (DIFOP) do TCE. O [Relatório de Obras Concluídas](#) foi divulgado conjuntamente pelas duas instituições e está disponível no *site* do Tribunal.

Durante três meses e meio, os técnicos do TCE e do Crea-PR avaliaram 418 obras, executadas por 147 municípios paranaenses. Foram aferidos dois critérios: qualidade e acessibilidade. No primeiro, os resultados foram positivos: 73% da amostra atendeu entre 75% e 100% dos itens considerados necessários. Já no critério acessibilidade, apenas 46 construções (11% do total) atenderam mais de 75% dos itens verificados.







[DOUTRINA]

O protesto das certidões de dívida ativa oriundas das decisões do Tribunal de Contas do Paraná



CASTRO, Claudio Henrique de¹
Diretor de Execuções –TCE/PR

RESUMO

O Protesto de Títulos é o ato público, previsto na Lei nº 9.492/97, modificada pela Lei nº 12.767/12, que comprova o não pagamento de dívida com origem em títulos extrajudiciais. Serve para provar publicamente o atraso do devedor, ficando o direito de crédito resguardado. Uma vez protestado, o nome do devedor é incluído em cadastros de inadimplentes, ou seja, o protesto não obriga o devedor a pagar, mas se ele não o fizer, somente constará como adimplente após pagar a dívida. Para o Credor, é uma maneira muito mais célere do que a execução judicial de receber o dinheiro a ele devido. Basta levar o título original a um cartório com atribuições de protesto. Restará ao devedor fazer o pagamento e levar o comprovante ao cartório, solicitando o cancelamento do protesto ou, ainda, buscar o acerto com o Credor, visando a tal cancelamento. Em análise às sanções aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, tomando como referência as que foram baixadas, o nível de recolhimento é de apenas 5,34%, índice que pode ser melhorado com a implantação de outras medidas, como o citado Protesto de Certidões de Dívida Ativa. Diante dessa realidade, o TCE-PR, em decisão no Plenário, tomada no dia 27 de março de 2014, determinou a adoção de providências para cobrança dos créditos com protesto no Cartório ou Tabelionato de Protesto de Títulos da Certidão de Dívida Ativa (CDA), instituindo o prazo de 90 dias para seu cumprimento. Tal medida trará enormes benefícios para a Administração Pública, que passará a contar com mais uma proteção ao erário, tornando menos onerosa a cobrança de seus créditos e mais célere e efetivo seu recebimento.

LOPES, Edimar²

Analista de Controle – TCE/PR
Bacharel em Ciências Contábeis – IESG/SP



BELLAGUARDA, Isabel Karasek Rocha³

Analista de Controle – TCE/PR
Bacharel em Ciências Contábeis – UFSC



OLIVASTRO, Ricardo Labiak⁴

Analista de Controle – TCE/PR
Bacharel em Administração – UEM/PR
Bacharel em Ciências Contábeis – UEM/PR
Especialista em Contabilidade e Planejamento Tributário – FCV/PR



1 INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira tem exigido cada vez mais esforço, criatividade e dinamismo dos responsáveis pelo gerenciamento da coisa pública, visando à implementação de práticas eficazes e eficientes para diminuir os níveis de corrupção e do mau gerenciamento do dinheiro público.

Como agente de fiscalização, figura essa Corte de Contas, que permanentemente analisa a aplicação dos recursos pelos agentes públicos, identificando os desvios de conduta e o que não é permitido ou é vedado pela lei, condenando os responsáveis a restituição de valores ou aplicando multas.

Quem atua diretamente na tentativa de recuperar os créditos referentes a essas sanções percebe a dificuldade de fazer com que ocorra o recolhimento efetivo aos cofres públicos, frente aos mecanismos disponíveis para a realização da cobrança, como é o caso da execução fiscal.

² Contato: edimar.lopes@tce.pr.gov.br

³ Contato: isabel.karasek@tce.pr.gov.br

⁴ Contato: ricardo.olivastro@tce.pr.gov.br

Diante do excessivo formalismo exigido no processo executório, nota-se que as certidões de dívida ativa oriundas das decisões do Tribunal de Contas ficam por anos e anos tramitando pelo Poder Judiciário, retardadas por diversos recursos, o que resulta em uma recuperação de menos de 6% frente ao montante que está sendo executado, conforme observado no nível histórico de recebimentos desta Corte.

Nesse sentido, o direito coloca instrumentos jurídicos à disposição dos administradores públicos, a fim de melhorar a efetividade de tal recuperação. Surge como alternativa o protesto da Certidão da Dívida Ativa, um modo mais simples, célere, eficiente e menos oneroso para recebimento dos créditos das Fazendas Públicas.

As Certidões de Dívida Ativa são títulos executivos extrajudiciais e, ao serem apresentadas para protesto, darão nova oportunidade ao devedor para quitar seu débito, de forma menos onerosa que na via judicial, já que esta importará em pagamento de custas, como o FDJ (Fundo de Desenvolvimento da Justiça) e honorários advocatícios. Em caso de pronto pagamento no Cartório, a retirada ou sustação definitiva do protesto, este não será lavrado e o CPF do contribuinte não será apontado em qualquer entidade de proteção ao crédito.

Como se sabe, os serviços de protesto de títulos são utilizados não apenas para interromper a prescrição, provar o inadimplemento ou descumprimento de uma obrigação, mas também, como uma oportunidade de solução extrajudicial e pacificação dos conflitos criados na relação Credor/Devedor.

Diante do exposto, apresentamos neste artigo elucidacões sobre o Protesto e a exposição de motivos para adoção de tal procedimento pelos entes Credores em relação aos títulos executivos oriundos das decisões deste Tribunal.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O Protesto de Títulos, segundo definição dada pelo art. 1º da Lei 9.492 de 10 de setembro de 1997, “é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida”.

Coelho, citado por SANTOS (2013), define o protesto como

ato praticado pelo Credor, perante o competente cartório, para fins de incorporar ao título de crédito a prova de fato relevante para as relações cambiais. Note-se que é o Credor quem protesta; o cartório apenas reduz a termo a vontade expressa pelo titular do crédito.

Trata-se de matéria de origem medieval, pois SANTOS (2013) ensina que o objetivo de seu surgimento teve como fundamento “dar conhecimento a todos da recusa do aceite da letra de câmbio”.

MORAES (*apud* SANTOS, 2013) menciona que foi em Gênova, Itália, que foi extraído o primeiro protesto, fundado em letra de câmbio, datado de 14 de novembro de 1384.

RIGOLIN (2007) ainda completa:

A origem medieval do instituto bem denuncia o que seja: pela inscrição do nome do devedor em um muro situado em local público o Credor reclamava o que merecia, protestando por receber seu crédito de um modo inquestionavelmente eficaz no seio da sociedade, pela coerção moral que exercia.

Apesar de ter surgido de forma a expor o devedor perante a sociedade para que ele, querendo tirar seu nome das vistas de todos como um mal pagador, quitasse a dívida, o protesto hoje se constitui um meio legal e idôneo para se provar a inadimplência, sendo um instrumento de recuperação de crédito, interrompendo, ainda, o prazo prescricional, conforme o art. 202, inciso III do Código Civil.

Para SANTOS (2013), o protesto tornou-se um forte instrumento de recuperação de crédito, justificando ainda que isso se deve a diversos fatores, como:

a simplicidade para se efetuar o protesto; a força da intimação que proporciona agilidade na resolução, seja para o pagamento da dívida ou para a efetivação do protesto; a interligação com os órgãos de proteção ao crédito e cadastro de inadimplentes; os baixos custos em relação a um requerimento judicial; a eficácia coercitiva de sua cobrança.

SILVA, citado por SANTOS (2013), ensina que o instituto do protesto deve ter a seguinte visão contemporânea:

Ato probatório? Sem dúvida, principalmente quando se fala de títulos de crédito. Ato coativo? Com certeza, mas a coação aqui não deve ser vista como um acontecimento maléfico, prejudicial a alguém. A coação, neste caso, tem um aspecto funcional, isto é, ao mesmo tempo que busca solucionar uma pendência, permite que Poder Judiciário se libere para julgar, com mais preparo e de forma mais rápida, outras lides que realmente merecem a sua atenção e que, muitas vezes, são prejudicadas pela quantidade exacerbada de ações que superlotam este Poder.

Quanto à sobrecarga do Judiciário, RIGOLIN (2007) ainda menciona em seu trabalho "Protesto de títulos pelo Poder Público" que só o Município de Botucatu-SP, o qual tinha cerca de 110.000 habitantes, contava com 8.700 ações de execução fiscal em curso. Indagava ainda quantas ações poderiam esperar-se nos mais de 5.500 municípios brasileiros, fazendo-nos concluir que, além da demora no trâmite judicial dessas ações, isso também dificultaria o trâmite de outros processos, trazendo maior morosidade a eles, sendo o protesto uma forma mais rápida de recuperação do crédito e que também traria certo alívio ao Judiciário quanto aos seus julgamentos.

Por fim, finalizamos com os dizeres de SANTOS (2013), que conclui que o protesto:

[...] de fato se trata de um meio coercitivo de recuperação de crédito, mas é provável que se assim não fosse, não teria a mesma eficácia que hoje possui. Logo, não deve ser analisado como um abuso de poder, visto que este instituto avançou a requerimento do próprio mercado e está legitimado pela Constituição e pela Lei, sendo delegado do Estado. Além disso, o protesto de títulos traz o benefício da recuperação do crédito de forma rápida e eficaz. A recuperação do crédito constitui-se de extrema importância ao mercado financeiro, e torna-se uma ferramenta essencial ao mundo dos negócios atuais [...]

[...] Importa ressaltar também que o instituto do protesto de títulos constitui-se como alternativa à solução de conflitos, posicionando-se em contraponto a um sistema judiciário moroso e ineficiente. Essa tendência de utilizar soluções de conflito extrajudiciais é um requisito da modernidade do mundo jurídico, denotando, com isso, a atualização constante do protesto de títulos.

3 DEFINIÇÕES

3.1 O QUE É UM PROTESTO DE TÍTULO?

Protesto de título é o ato público, formal e solene, realizado pelo tabelião, com a finalidade de provar a inadimplência e o descumprimento de obrigação constante de título de crédito ou de outros documentos de dívida.

3.2 REGULAMENTAÇÃO:

Foi publicada a Lei nº 12.767/2012 que alterou a Lei de Protesto (Lei nº 9.492/97), permitindo expressamente o protesto de certidões da dívida ativa:

Art. 25. A Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 1º ...

Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

3.2.1 Quem é o responsável pelo protesto?

O tabelião de protesto.

3.2.2 Quais são as vantagens para o Credor ao realizar o protesto?

Existem inúmeros efeitos que decorrem do protesto. No entanto, as duas principais vantagens para o Credor são as seguintes:

- a) Serve como meio de provar que o devedor está inadimplente.
- b) Funciona como forma de coerção para que o devedor cumpra sua obrigação sem que seja necessária uma ação judicial (como o protesto lavrado gera um abalo no crédito do devedor, que é inscrito nos cadastros de inadimplentes, a doutrina afirma que o receio de ter um título protestado serve como um meio de cobrança extrajudicial do débito; ao ser intimado do protesto, o devedor encontra uma forma de quitar seu débito).
- c) O procedimento é célere: O art. 12 da [Lei nº 9.492/97] impõe que os tabelionatos de protesto tirem o protesto em até três dias úteis contados a partir da data da protocolização. Assim, não há demora para o resultado do protesto acontecer e, se houver pagamento, o valor recebido fica à disposição do Credor no dia útil seguinte à compensação.
- d) Interrompe o prazo prescricional (art. 202, III, CC).
- e) Revela-se de grande coercibilidade porque permite a inscrição do devedor nos serviços de proteção do crédito (SPC, SERASA etc.).
- f) Torna economicamente viável para a Fazenda Pública a cobrança extrajudicial de valores considerados ínfimos para fins de execução fiscal.
- g) Dispensa o devedor dos gastos com honorários advocatícios e custas processuais (que são maiores que as cartorárias).

Vale mencionar ainda que os tabelionatos de protesto não “negativam” ninguém. Ocorre que o protesto é ato público e a Lei nº 9.492/97 expressamente, determina que os tabelionatos de protesto expeçam as certidões de protesto e cancelamento requeridas pelos serviços de proteção ao crédito (Serasa, Equifax, entre outros). Uma vez de posse dessas certidões, estes órgãos lançam ou atualizam os seus bancos de dados com as informações do protesto ou do cancelamento ocorrido.

3.2.3 Qual é o procedimento do protesto?

- a) O Credor (ou outra pessoa que esteja portando o documento) leva o título até o tabelionato de protesto e faz a apresentação, pedindo que haja o protesto e informando os dados e endereço do devedor;
- b) o tabelião de protesto examina os caracteres formais do título;

- c) se o título não apresentar vícios formais, o tabelião realiza a intimação do suposto devedor no endereço apresentado pelo Credor (art. 14 da Lei de Protesto);
- d) a intimação é realizada para que o apontado devedor, no prazo de 3 dias, pague ou providencie a sustação do protesto antes de ele ser lavrado.

Após a intimação, poderão ocorrer quatro situações:

- 1) o devedor pagar (art. 19);
- 2) o apresentante desistir do protesto e retirar o título (art. 16);
- 3) o protesto ser sustado judicialmente (art. 17);
- 4) o devedor ficar inerte ou não conseguir sustar o protesto.
- 5) Se ocorrerem as situações 1, 2 ou 3: o título não será protestado;
- 6) se ocorrer a situação 4: o título será protestado.

3.2.4 Qual é o objeto do protesto? O que pode ser protestado?

Podem ser levados a protesto:

- a) Títulos de crédito;
- b) outros documentos de dívida.

3.2.5 Quais as consequências ao Credor pela não realização do protesto?

Não comprovação do andamento da execução fiscal e por consequência a omissão por parte do Credor que ficará impedido de emitir a Certidão Libertatória, impossibilitando-o de receber recursos de transferência voluntária.

3.2.6 Exemplo prático

Em agosto de 2010, a Procuradoria-Geral Federal (PGF), órgão da Advocacia-Geral da União A qual representa judicial e extrajudicialmente autar-

quias e fundações públicas federais, celebrou convênio com o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil (IEPTB), por meio do qual se permite que a PGF encaminhe a protesto as certidões de dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais sem o pagamento dos emolumentos prévios, que são cobrados apenas dos devedores.

Os resultados dessas experiências têm sido impressionantes, com altíssima capacidade de recuperação de créditos em curto espaço de tempo e com o mínimo de custo.

O Procurador Federal Fábio Munhoz (MUNHOZ, 2012) informa que, reunindo todas as CDAs referentes a tributos de responsabilidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), enviadas a protesto desde outubro de 2010 até junho de 2012, os números são os seguintes:

- a) 8.174 CDAs enviadas a protesto;
- b) 5.084 efetivamente protestadas;
- c) 2.257 pagas, das quais 2.013 em três dias;
- d) em valores, R\$ 20.078.663,56 enviados a protesto;
- e) recuperados R\$ 7.086.201,32, ou seja, 37,89% dos valores;
- f) R\$ 6.484,065,99, o que equivale a 96,80% em três dias.

3.2.7 Custo

O protesto não incorre em custos para o município e o estado. Não há que se pagar nenhum valor para protestar um título. Todos os emolumentos deverão ser suportados pelo devedor, quando este for efetuar o pagamento ou o cancelamento. Deverão, outrossim, arcar com emolumentos, os sucumbentes (perdedores) das ações judiciais que ensejarem sustação ou suspensão judicial definitiva do protesto. Por fim, o apresentante deverá efetuar o pagamento somente na hipótese de desistência do protesto.

3.2.8 Outras considerações

A cada dia, mais Credores vêm se utilizando, com extrema eficiência, dos serviços do Tabelionato de protesto, com destaque para os bancos que, diariamente, apontam milhares de títulos em clarividente e sintomática opção pela cobrança extrajudicial. Não estranhamente, as instituições financeiras têm obtido elevadíssimo grau de recuperação de seus créditos. É ilógico não incentivar que a Fazenda Pública se utilize desse eficiente instrumento em franca desvantagem em relação aos Credores particulares. Trata-se de completa inversão do princípio da supremacia do interesse público.

A necessidade do protesto da CDA, portanto, não é jurídica, mas sim social (BUENO, 2001, p. 235) considerando que, se não é juridicamente indispensável tal providência, certamente é sob o ponto de vista da efetividade na arrecadação dos créditos fiscais com os quais a União, Estados e Municípios auferem recursos que são aplicados nos programas e políticas públicas que atendem aos cidadãos.

4 CARTEIRA DE TÍTULOS DO TCE-PR

Em análise do banco de dados da Diretoria de Execuções, verifica-se a existência de 9.622 registros de sanções, o que equivale, em termos monetários, a R\$ 357.114.751,96. Deste total, 3.337 são sanções ativas e com execução em andamento, alcançando o montante de R\$ 245.121.722,11 que estão em poder da Secretaria do Estado da Fazenda e das 222 Fazendas Municipais para cobrança.

Consultando os registros, verificamos que títulos no valor total de R\$ 74.777.926,20 foram cancelados sem recolhimento e R\$ 15.074.666,65 foram recolhidos, o que perfaz o valor de R\$ 267.262.159,11 em sanções devidas. Deste total, R\$ 5.254.567,05 estão suspensos e R\$ 16.885.869,95 não estão em fase de execução, resultando em um total de R\$ 245.121.722,11, referente às sanções ativas em execução.

Tabela 1 - Sanções ativas em execução

Cálculo	Valor até 20/02/2014
Sanções aplicadas (a)	357.114.751,96
(-) Sanções baixadas (b)	74.777.926,20
(-) Sanções recolhidas (c)	15.074.666,65
(=) Sanções devidas (a - b - c)	267.262.159,11
(-) Sanções suspensas (d)	5.254.567,05
(=) Sanções ATIVAS (a - b - c - d)	262.007.592,06
d) Sanções ATIVAS - em fase anterior a execução	16.885.869,95
e) Sanções ATIVAS – em Execução	245.121.722,11

Fonte: Banco de dados do Sistema de Sanções da Diretoria de Execuções – TCE - PR

Do montante dos títulos ativos e em execução, 69,4% estão sob responsabilidade dos Municípios e 30,6% inscritos em dívida ativa na Secretaria de Estado da Fazenda. Conforme tabela abaixo:

Tabela 2 – Títulos sob responsabilidade dos Municípios e do Estado

CREDOR	QTDE	VALOR R\$ *	%
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA	2296	75.050.521,36	30,6%
MUNICÍPIOS	1041	170.071.200,75	69,4%
TOTAL	3337	245.121.722,11	100%

*Valor original das Certidões de Débito

4.1 RELAÇÃO DOS PRINCIPAIS CREDORES

Na tabela a seguir, apresentamos a relação dos 10 principais Credores dos títulos oriundos das decisões do TCE-PR.

Tabela 3 - Relação dos 10 (dez) principais Credores

CREDOR	QTDE	VALOR R\$
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA	2296	R\$ 75.050.521,36
MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO SUL	73	R\$ 7.885.614,54
MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	45	R\$ 551.152,96
MUNICÍPIO DE MANDIRITUBA	45	R\$ 153.808,39
MUNICÍPIO DE GUARATUBA	35	R\$ 1.747.042,51
MUNICÍPIO DE GUARANIAÇU	33	R\$ 527.768,28
MUNICÍPIO DE UMUARAMA	32	R\$ 1.870.523,34
MUNICÍPIO DE MATINHOS	30	R\$ 16.830.444,90
MUNICÍPIO DE PALMITAL	21	R\$ 137.134,22
MUNICÍPIO DE CARAMBEÍ	21	R\$ 586.332,89
Subtotal	2631	R\$ 105.340.343,39
Total Geral	3337	R\$ 245.121.722,11

Com base nos dados acima, nota-se que os 10 principais Credores são responsáveis por 78% dos títulos, equivalendo a 43% do montante que está pendente, ou seja, R\$105.340.343,39.

4.2 DISTRIBUIÇÃO DAS EXECUÇÕES POR FAIXA DE VALORES

Em outra análise, por faixa de valores, nota-se que cerca de 50% dos títulos têm valor de até R\$ 5.000,00 e que estes representam menos de 1% do valor total, ou seja, a utilização de outro procedimento de cobrança poderia reduzir significativamente a quantidade de títulos que estão em aberto e relativamente de baixo valor, demandando recursos humanos para acompanhamento.

Tabela com resumo da quantidade e valor de Títulos a serem protestados por faixa de valor

VALOR ORIGINAL DOS TÍTULOS	QTDE	%	Soma (valor em R\$)	%
R\$ 0,00 a R\$ 100,00	14	0,42%	R\$ 635,00	0,00%
R\$ 101,00 a R\$ 250,00	563	16,87%	R\$ 80.014,84	0,03%
R\$ 250,01 a R\$ 500,00	126	3,78%	R\$ 40.904,38	0,02%
R\$ 500,01 a R\$ 1.000,00	373	11,18%	R\$ 255.639,80	0,10%
R\$ 1.000,01 a 2.000,00	346	10,37%	R\$ 493.571,72	0,20%
R\$ 2.000,01 a R\$ 5.000,00	382	11,45%	R\$ 1.260.952,62	0,51%
R\$ 5.000,01 a R\$ 10.000,00	297	8,90%	R\$ 2.110.087,87	0,86%
R\$ 10.000,01 a R\$ 20.000,00	344	10,31%	R\$ 4.875.463,45	1,99%
R\$ 20.000,01 a R\$ 50.000,00	415	12,44%	R\$ 13.199.316,92	5,38%
R\$ 50.000,01 a R\$ 100.000,00	219	6,56%	R\$ 14.946.676,14	6,10%
R\$ 100.000,01 a R\$ 500.000,00	203	6,08%	R\$ 41.079.990,53	16,76%
R\$ 500.000,01 a R\$ 1.000.000,00	27	0,81%	R\$ 18.359.781,37	7,49%
R\$ 1.000.000,01 a R\$10.000.000,00	27	0,81%	R\$ 66.414.351,47	27,09%
R\$10.000.000,01 acima	1	0,03%	R\$ 82.004.336,00	33,45%
TOTAL	3337	100,00%	R\$ 245.121.722,11	100,00%

Gráfico 1 - Valores a serem protestados por faixa de valor

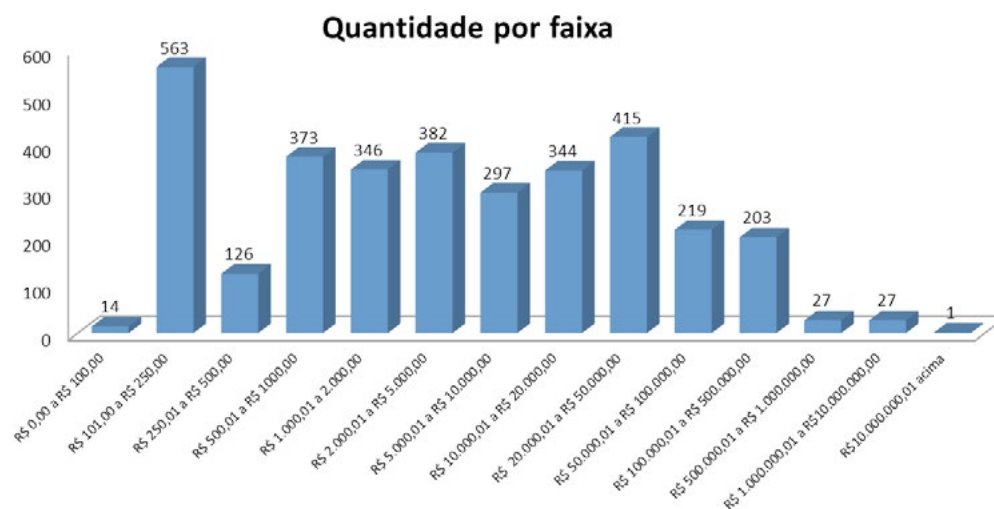
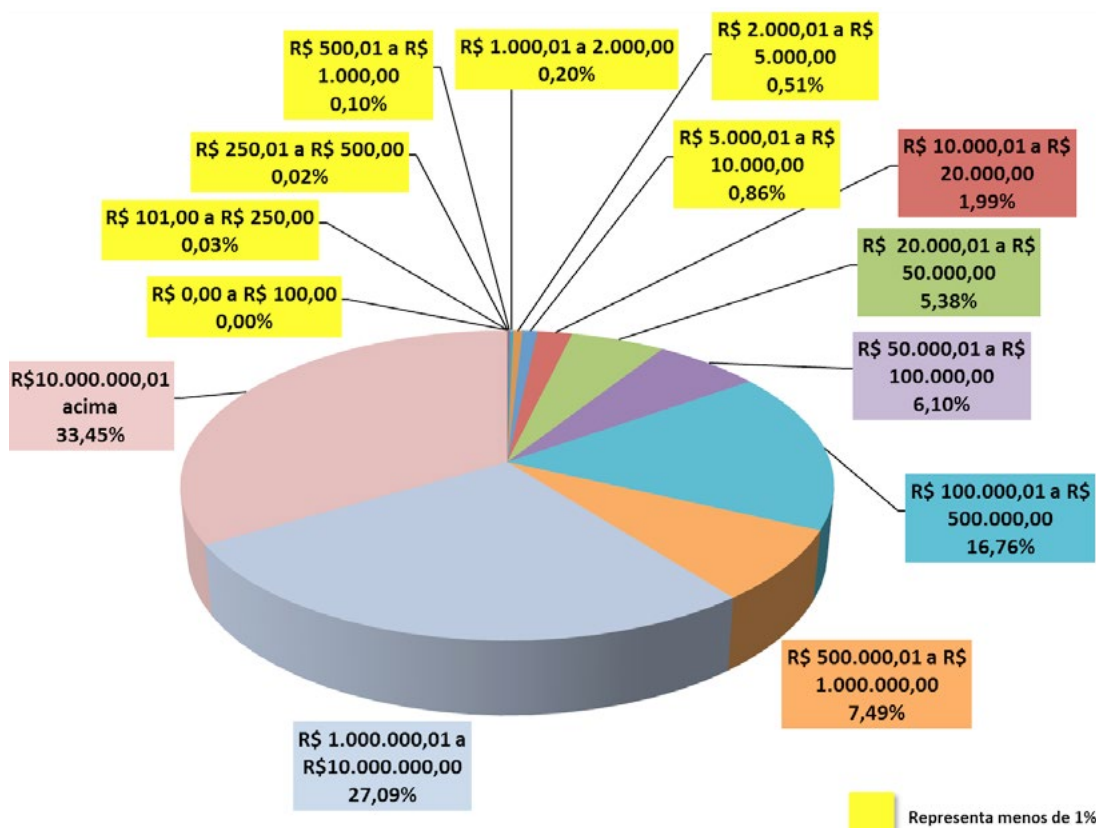


Gráfico 2 - Representatividade do montante em execução por faixa de valor



Fonte: Banco de dados do sistema de sanções da Diretoria de Execuções – TCE/PR

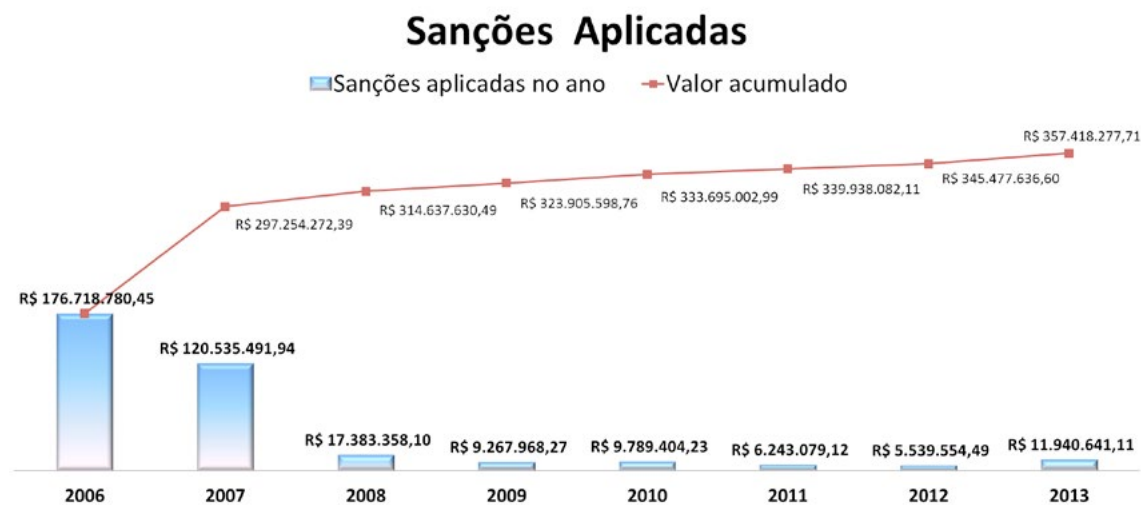
4.3 MONTANTE APLICADO

Tabela 4 – Sanções aplicadas por ano

Ano	Sanções aplicadas	Valor acumulado
2006	R\$ 176.718.780,45	R\$ 176.718.780,45
2007	R\$ 120.535.491,94	R\$ 297.254.272,39
2008	R\$ 17.383.358,10	R\$ 314.637.630,49
2009	R\$ 9.267.968,27	R\$ 323.905.598,76
2010	R\$ 9.789.404,23	R\$ 333.695.002,99
2011	R\$ 6.243.079,12	R\$ 339.938.082,11
2012	R\$ 5.539.554,49	R\$ 345.477.636,60
2013	R\$ 11.940.641,11	R\$ 357.418.277,71

Fonte: Banco de dados do sistema de sanções da Diretoria de Execuções – TCE/PR

Gráfico 3 – Sanções aplicadas por ano



Fonte: Banco de dados do sistema de sanções da Diretoria de Execuções – TCE/PR

4.4 MONTANTE RECOLHIDO

Tabela 5 – Valor recolhido por ano

Ano	Recolhimentos	Valor acumulado
2006	R\$ 724.359,04	R\$ 724.359,04
2007	R\$ 1.206.803,65	R\$ 1.931.162,69
2008	R\$ 2.111.136,80	R\$ 4.042.299,49
2009	R\$ 1.454.816,22	R\$ 5.497.115,71
2010	R\$ 736.134,72	R\$ 6.233.250,43
2011	R\$ 939.036,09	R\$ 7.172.286,52
2012	R\$ 4.133.857,42	R\$ 11.306.143,94
2013	R\$ 3.395.713,14	R\$ 14.701.857,08

Fonte: Banco de dados do sistema de sanções da Diretoria de Execuções – TCE/PR

Gráfico 4 – Valor recolhido por ano



Fonte: Banco de dados do sistema de sanções da Diretoria de Execuções – TCE/PR

4.5 ÍNDICE DE RECOLHIMENTO

Com base no valor aplicado, considerando as sanções que foram baixadas, o nível de recolhimento é de 5,34%, o que evidencia existir uma vasta margem para ampliar a efetividade do recolhimento como também demonstra não ser suficiente somente a medida administrativa e execução judicial.

Tabela 6 – Índice de Recolhimento

Cálculo	Até 20/02/2014
Sanções aplicadas	357.114.751,96
(-) Sanções baixadas	74.777.926,20
(=) Sanções devidas	282.336.825,76
Sanções recolhidas	15.074.666,65
% de Recolhimento ajustado	5,34%

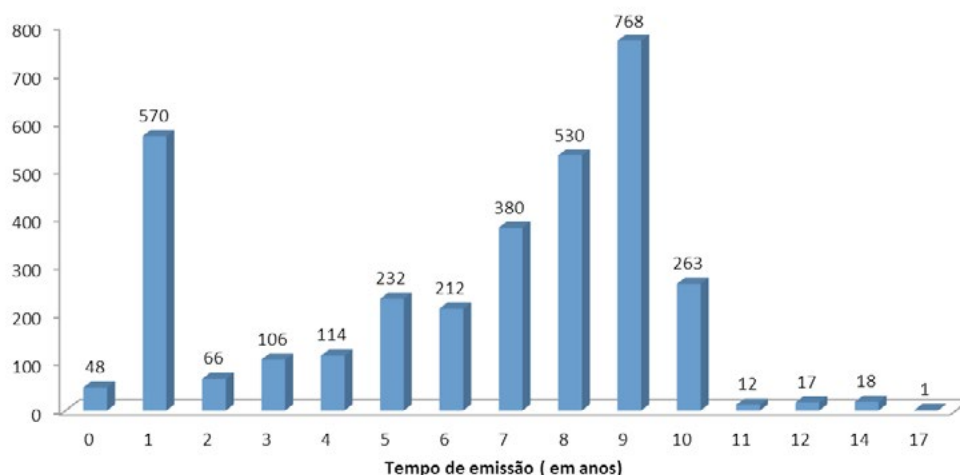
Fonte: Banco de dados do sistema de sanções da Diretoria de Execuções – TCE/PR

4.6 IDADE DAS CERTIDÕES DE DÉBITO EM EXECUÇÃO

Quanto à questão do tempo de vida das Certidões de Débito (CD) que originaram as presentes execuções, temos 1.136 execuções onde a CD foi emitida há pelo menos cinco anos. É importante frisar que cerca de 60% das Certidões de Débito possuem mais de 7 anos. Essa análise é importante, pois se outras ações não forem adotadas teremos uma carteira a receber composta por títulos antigos incorrendo no risco de serem sentenciados como prescritos. Abaixo, segue o gráfico e a tabela detalhando a atual situação.

Gráfico 5 – Idade das Certidões de Débito

**Quantidade de Certidões de Débito -TC (em execução)
por tempo de emissão, em anos.**



Fonte: Banco de dados do sistema de sanções da Diretoria de Execuções – TCE/PR

Tabela 7 - Quantidade de Certidões de Débito - TC (em execução) por tempo de emissão em anos

Tempo de emissão em anos	Quantidade	%
0	48	1,44%
1	570	17,08%
2	66	1,98%
3	106	3,18%
4	114	3,42%
5	232	6,95%
6	212	6,35%
7	380	11,39%
8	530	15,88%
9	768	23,01%
10	263	7,88%
11	12	0,36%
12	17	0,51%
14	18	0,54%
17	1	0,03%
Total Geral	3337	100,00%

4.7 ESTIMATIVA DE IMPACTO

A Diretoria de Execuções, com base nos resultados alcançados pela União com a adoção do procedimento de protesto, e o saldo a receber dos últimos cinco anos das sanções aplicadas, efetuou os cálculos do impacto da medida, chegando ao valor estimado de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) de créditos que seriam recuperados, incrementando o recolhimento que totalizaria R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), podendo ainda, os resultados serem superiores a essa estimativa, haja vista que o lapso temporal utilizado foi dos títulos emitidos nos últimos cinco anos.

Tabela 8 - Estimativa de recolhimento, após implantação da medida do Protesto

Cálculo	Valor R\$	Valores recolhidos	Saldo a Receber	Saldo atualizado para 2014
Sanções aplicadas em 2013	R\$ 11.940.641,11	R\$ 3.395.713,14	R\$ 8.544.927,97	R\$ 8.969.659,81
Sanções aplicadas em 2012	R\$ 5.539.554,49	R\$ 4.133.857,42	R\$ 1.405.697,07	R\$ 1.558.804,59
Sanções aplicadas em 2011	R\$ 6.243.079,12	R\$ 939.036,09	R\$ 5.304.043,03	R\$ 6.123.338,84
Sanções aplicadas em 2010	R\$ 9.789.404,23	R\$ 736.134,72	R\$ 9.053.269,51	R\$ 11.030.000,28
Sanções aplicadas em 2009	R\$ 9.267.968,27	R\$ 1.454.816,22	R\$ 7.813.152,05	R\$ 9.931.724,12
(-) Valores recebidos no período	R\$ 10.659.570,43			
		Valor atualizado		
(=) Saldo da inadimplência nos últimos 5 anos	R\$ 32.121.076,79	R\$ 37.613.527,64		
(x) Resultado alcançado na União 40%				
(=) Recuperação Adicional de Créditos	R\$ 15.045.411,06			
(+) Previsão de recolhimento para o exercício	R\$ 5.000.000,00			
(=) Estimativa final de recolhimento	R\$ 20.045.411,06			

4.8 DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS - PR

Em 27 de março de 2014, foi tomada a decisão, pelo Tribunal Pleno, no sentido da adoção de providências para cobrança dos créditos, com protesto no Cartório ou Tabelionato de Protesto de Títulos, da Certidão de Dívida Ativa (CDA), com base nas seguintes referências legais:

O art. 5º, inciso XXXVIII, art. 16, inciso II e o art. 154, inciso I, do Regimento Interno e art. 122, inciso I, art. 93, §3º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, combinado com art. 25 da Lei nº 12.767/2012, que alterou o parágrafo único do art. 1º, da Lei nº 9492/1997, conforme abaixo:

Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.

Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 12.767, de 2012).

5 CONCLUSÕES

O Protesto de Certidões de Dívida Ativa é medida benéfica para a Administração Pública como um todo, tendo em vista que contribui consideravelmente para dinamizar e otimizar a cobrança de créditos públicos. O procedimento está de acordo com o interesse público, posto que evita a propositura de execuções de valores antieconômicos, de modo a diminuir o volume de trabalho e a morosidade do Poder Judiciário e do Poder Executivo.

A grande vantagem do Protesto de Certidões de Dívida Ativa para a Fazenda Pública é aumentar o grau de efetividade na arrecadação de suas dívidas inscritas, para inibir a inadimplência com mecanismos mais céleres, que reduzam os gastos públicos e prescindam do Judiciário.

Verifica-se, ainda, que o protesto extrajudicial de títulos de CDA's, por falta de pagamento do crédito exequendo, é plenamente possível, legal e constitucional, tendo sido utilizado em decisões de outros órgãos de controle externo que também respaldam a medida.

Com efeito, temos a premência de utilizar outros procedimentos para recuperação dos créditos, pela vasta possibilidade de ampliar o nível de efetividade do recolhimento das sanções, visto que historicamente a recuperação de créditos por meio judicial não ultrapassa o índice de 6% nesta Corte. É inquestionável a superioridade das vantagens do protesto extrajudicial de CDAs em relação aos riscos das desvantagens, que só pela rapidez na solução da maioria desses litígios já justificaria plenamente sua utilização.

REFERÊNCIAS

- 1 ABRÃO, Carlos Henrique. **Do protesto**. 3. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.
- 2 BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9492.htm>. Acesso em 15 abr. 2014.
- 3 BUENO, Sérgio Luiz. **O protesto de títulos e outros documentos de dívida**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed., 2011.
- 4 CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **A Lei nº 12.767/2012 prevê expressamente a possibilidade de protesto das certidões de dívida ativa (CDA)**. Disponível em: <<http://www.dizerodireito.com.br>>. Acesso em 15 abr. 2014.
- 5 COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito comercial**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. v. 1.
- 6 DAROLD, Ermínio Ararildo. **Protesto cambial**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2009.
- 7 MACHADO, Hugo de Brito. **Protesto de certidão de dívida ativa**. Disponível em: <<http://www.idtl.com.br/artigos/148.pdf>>. Acesso em 15 abr. 2014.
- 8 MORAES, Emanuel Macabu. **Protesto extrajudicial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- 9 MORAES, Macabu Emanuel. **Protesto notarial: títulos de crédito e documentos de dívida**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- 10 MUNHOZ, Fabio. O protesto de certidões de dívida ativa. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF, 20 nov. 2012.
- 11 RIGOLIN, Ivan Barbosa. Protesto de títulos pelo Poder Público. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, v. 6, n. 66, jun. 2007. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=40833>>. Acesso em 15 abr. 2014.
- 12 SANTOS, Maria Christina dos; DUBIELA, Juliana Derviche Guelfi. A importância do serviço público de protesto de títulos para a recuperação de crédito no Brasil. **Revista de Direito Empresarial – RDEmp**, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, jan./abr. 2013. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=92766>>. Acesso em 15 abr. 2014.
- 13 SILVA, Luiz Ricardo da. **O protesto de documentos de dívida: um novo aspecto dentro da Lei 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Porto Alegre: Norton Editor, 2004.

Análise da reforma financeira da década de 90 no Brasil: o Proer e o Proes na reformulação do sistema financeiro



CAMPAGNARO, Yuri Gabriel¹

Assistente Jurídico – TCE/PR

Bacharel em Direito - UFPR

Mestre em Direito: teoria do Estado e políticas públicas – UFPR

RESUMO

Os bancos públicos estaduais eram instrumentos dos Estados, servindo-lhes de caixa, e impulsionando o desenvolvimento regional. Com a crise de financiamento da economia nos anos 1980, estes bancos se tornaram apêndices do Tesouro dos Estados, o que os deteriorou financeiramente. Foram criadas várias medidas para tentar sanear as instituições e resolver o problema das dívidas estaduais. Porém, estas restaram infrutíferas. Com o Plano Real, foi realizada uma ampla reforma financeira, que acabou por criar o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) para salvar os bancos privados e o Proes para privatizar os públicos. O Proer consistiu na fusão de bancos problemáticos com bancos saudáveis, sendo que a parte lucrativa ficava com as instituições financeiras e os passivos ficavam com o Banco Central. O Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes) funcionava com o financiamento da dívida dos Estados, saneando as instituições antes de vendê-las, ressaltando a incidência de irregularidades no processo. Essas medidas resultaram em concentração bancária, internacionalização do sistema financeiro e redefinição das relações entre Estados e União. Foram fundamentais para garantir a dominação dos bancos e do capital financeiro no processo de acumulação do capitalismo brasileiro contemporâneo.

1 BANCOS ESTADUAIS: FORMAÇÃO E CRISE

Historicamente, os bancos públicos foram instrumentos fundamentais para a promoção do desenvolvimento econômico capitalista, canalizando crédito para setores prioritários negligenciados pelo mercado privado. Com o tempo, essas instituições passaram pelo dilema de financiar setores estratégicos de alto risco e baixa lucratividade e, ao mesmo tempo, manterem-se economicamente viáveis, sendo essa contradição intrínseca a seu funcionamento (DALL'ACQUA, 1997, p. 9-10).

Após a reforma financeira de 1964, que buscava recursos para investimentos, com a omissão do sistema bancário privado, criaram-se as condições propícias para o crescimento dos bancos estaduais que, de 1964 a 1980, foram importantes instrumentos de desenvolvimento regional. As novas fontes de recursos encontradas pelos Estados na década de 1970 deram-se mediante créditos externos diretos e pelas suas estatais e bancos, além de transferências internas dos órgãos federais. Houve, nessa época, incentivo ao endividamento e ampliação dos gastos dos Estados, aprofundando o vínculo destes com seus bancos, que intermediavam o endividamento (GUTIÉRREZ, 2006, p. 5-7).

Essa política gerou um crescente desequilíbrio fiscal, reduzindo a poupança pública e provocando déficits fiscais, os quais, até o fim dessa década, eram financiados com crédito externo. Os empréstimos externos eram amparados legalmente pela Resolução nº 63/1967 e Lei Federal nº 4.131/1962. As primeiras operações foram em 1974 e continuaram até o fim da década. Todavia, no começo dos anos 1980, o cenário se alterou (DALL'ACQUA, 1997, p. 14; 29-30).

O segundo choque do petróleo, em 1979, resultou na moratória do México em 1982, desencadeando forte crise cambial. Com intensa recessão na década de 1980 e aumento da inflação, foi necessário adotar medidas de controle do déficit público e uma política monetária mais restritiva, elevando-se as taxas de juros. O capitalismo mundial passava por uma readequação profunda e o Brasil também foi parte nesse processo. Os governos estaduais federalizaram suas dívidas externas, emitiram títulos públicos, mobilizando-se para financiarem a si próprios e suas empresas. Para os Estados não quebrarem, os bancos estaduais tornaram-se seus credores. Os bancos captavam depósitos caros e de prazos curtos, que poderiam ser retirados a qualquer momento e realizavam empréstimos por taxas não condizentes com esse risco (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 47-48).

De fato, como afirma Fernando Costa (2012, p. 171), "o banco estadual era o verdadeiro caixa do estado". O maior cliente desse banco era o setor público estadual, chegando às vezes a concentrar 70% de seus empréstimos, o que, considerando a inadimplência dos Estados, concentrava riscos elevados. Após 1982, os programas de estabilização se alteraram, aumentando receitas e cortando despesas, com uma forte crise no financiamento público (DALL'ACQUA, 1997, p. 15). O governo deixou de incentivar o endividamento público, para adotar uma política de controle deste. Nesse período, o crédito para os países periféricos passa de fontes públicas para privadas e de investimentos externos diretos para empréstimos bancários. O padrão de crescimento baseado em recursos públicos e externos se mostrava inadequado frente ao cenário internacional (GUTIÉRREZ, 2006, p. 9-11). Então, os bancos nacionais passaram a captar recursos no mercado interno, fazendo com que a liquidez das instituições públicas dependesse da captação doméstica. A partir

da crise de 1982, o Banco Central respondeu, diluindo a crise em todo o sistema econômico, transferindo-se a responsabilidade da dívida assumida na década de 1970 para toda a sociedade, mediante o imposto inflacionário sobre os depósitos e a elevação da taxa de juros (DALL'ACQUA, 1997, p. 16-18).

Isso ampliou a vulnerabilidade dos bancos estaduais, presos a aplicações de alto risco e liquidação duvidosa, sem forças de se reestruturarem rapidamente como o capital privado. Com o colapso no mercado financeiro internacional, o corte de empréstimos e repasses da União e as restrições ao crédito interno, restava aos governos estaduais e a suas empresas concentrarem o crédito nas instituições dos próprios Estados. Os bancos estaduais tornaram-se apêndices do Tesouro, respondendo a demandas dos governos, mesmo que isso os deteriorasse. Portanto, afirma Lopreato (2002, p. 133) que não é possível analisar os bancos estaduais separadamente dos Estados e mesmo do desenvolvimento das finanças públicas do país nos anos 1980.

A relação com os Estados é intrínseca a esses bancos e não é um fator ruim por si só, sempre foram instrumentos de alavancagem financeira aos entes federativos e garantidores de empréstimos para setores prioritários. Com isso, ampliavam a liberdade de gestão financeira estadual e, em contrapartida, expandiam-se também. O que foi específico da década de 1980 foi a utilização dos bancos como instrumentos auxiliares no financiamento estadual e o envolvimento destes com a crise dos Estados (LOPREATO, 2002, p. 116-117; 120-130). Os bancos tornaram-se os principais credores de seus Estados, honrando operações externas não pagas pelas empresas estatais e sendo avalistas destas, função que provocou rápida deterioração financeira nas instituições, expondo-as a operações de risco e de liquidação duvidosa (GUTIÉRREZ, 2006, p. 24).

Em face desses problemas profundos, o Governo Federal editou diversas medidas para tentar resolvê-los na direção de um sistema financeiro adequado à acumulação de capital da fase capital-imperialista, conforme teorizações de Virgínia Fontes (2010). A seguir, segue a explanação destas medidas.

2 PROGRAMAS DE REAJUSTE

A fragilidade dos bancos estaduais, no final dos anos 1980, colocava o impasse ao Banco Central: se ele injetaria liquidez nos bancos ou se interviria diretamente. Deteriorados financeiramente, os bancos estaduais passaram a depender de assistência financeira do Banco Central, que aumentou quase 80 vezes durante a crise – em 1982, equivalia a R\$ 5 milhões, em 1983, passou a R\$ 409 milhões (DALL’ACQUA, 1997, p. 56). Além desse aporte direto, o Banco Central criou vários programas de auxílio durante a década de 1980, os quais incluíam linhas especiais de empréstimos e renegociação de dívidas passadas, com o objetivo de evitar o colapso do sistema financeiro estadual. Até 1996, o custo total estimado pelo Banco Central desses programas de intervenções é de mais de R\$ 30 bilhões (PUGA, 1999, p. 423).

Assim, no ano de 1987, o Banco Central, baseado no diagnóstico segundo o qual os problemas dos bancos estaduais eram causados pelo comportamento dos administradores e do acionista majoritário (os Estados), criou o Regime de Administração Temporária (Raet), por meio do Decreto-Lei nº 2.321/87, medida aplicada a oito instituições financeiras. Essa medida buscava limitar a relação entre Estado e seu banco. Conforme suas justificativas, o Decreto-Lei reconhece a “gestão temerária ou fraudulenta de seus administradores”. Por isso, o Raet implicava, inclusive, a perda do mandato dos administradores e membros do Conselho Fiscal da instituição (DALL’ACQUA, 1997, p. 67-68).

Essa intervenção também federalizou parte da dívida, livrando os Estados das obrigações mais imediatas (LOPREATO, 2002, p. 135-136). “A intervenção nos bancos estaduais era consequência de sua utilização ao limite pelos governos estaduais como substitutos das fontes de financiamento federal e externa” (GUTIÉRREZ, 2006, p. 28). A disputa entre Banco Central e governadores causada pelo Raet, causa do impasse central, não foi tocada (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 58-59).

As Resoluções do Senado e do Banco Central não conseguiam impedir a utilização dos bancos estaduais como instrumentos de financiamento do déficit dos Estados. Os bancos estaduais eram forçados a perder o caráter de agência de fomento e se tornar agentes financiadores dos déficits dos governos estaduais (DALL'ACQUA, 1997, p. 74). Todavia, esse processo se acentua na década de 1990, período em que as operações de crédito com o setor público ampliaram-se rapidamente². A situação agravou-se com a guerra fiscal intensificada pelas isenções tributárias e o aumento da taxa de juros. As instituições foram sobrevivendo devido aos socorros sistemáticos até que o total das dívidas estaduais fosse renegociado e fosse criado o Plano Real em 1994, que alterou a conjuntura econômica do país (GUTIÉRREZ, 2006, p. 33-36).

A reformulação do sistema financeiro era importante para a adaptação ao Plano (LOPREATO, 2002, p. 229). Isso porque o sistema bancário contribuía com a inflação, indiretamente emitindo moeda por resgates de dívidas dos estados pelo Banco Central (CYSNE, 2000, p. 6). A baixa inflação alcançada permitiu que o governo federal elaborasse um projeto contra os problemas dos bancos estaduais, problemas agravados pelo próprio Plano, que pôs um fim na inflação e em suas receitas³ (GUTIÉRREZ, 2006, p. 35).

Dentro dessa redefinição geral da economia, ocorreu uma ampla reforma financeira, o que não acontecia desde 1964. Foram tomadas as seguintes medidas:

- a) Incentivos para incorporações de instituições financeiras (MP nº 1.179/95): permitiu-se aos bancos incorporados por outros a emis-

2 As operações de fomento passaram de 28% do ativo total em 1990 para 2% em 1994, enquanto as operações de financiamento ao setor público foram de 38% para 63% (DALL'ACQUA, 1997, p. 74-76).

3 Entre 1990 e 1994, o total das transferências inflacionárias equivaleu a US\$ 794,784 milhões ao mês, sendo 38,74% dos bancos privados, 32,03% dos bancos estaduais e o restante aos bancos oficiais federais. A queda dessas transferências foi da ordem de US\$ 8.631 milhões ao ano no total – para os bancos estaduais a queda foi de US\$ 2.751 milhões anuais. Como os bancos privados já tinham se reajustado previamente ao Plano Real, os mais atingidos por essa redução de receita foram os bancos públicos (CYSNE, 2000, p. 19).

- são da diferença entre o valor de aquisição e o valor patrimonial da participação societária adquirida sob a forma de ágio⁴, que poderia ser amortizado do Imposto de Renda da incorporadora;
- b) fundo de Garantia de Créditos (FGC), pela Resolução nº 2.211/95: uma espécie de seguro depósito para proteger os depositantes no sistema financeiro nacional. Foi um seguro provisório, visto que não definido em Lei Complementar, como exigido pela Constituição;
 - c) incentivos da Resolução nº 2.212/95: incentivos para processos de fusão, incorporação e transferência de controle acionário de instituições financeiras, desencorajando a criação de novos bancos;
 - d) Ampliação dos poderes do Banco Central, pela MP nº 1.182/95 e Lei nº 9.447/97: o Banco Central passou a ter poderes de capitalizar, fundir e até transferir compulsoriamente o controle de qualquer instituição financeira se o fizesse com o escopo de proteção do sistema financeiro;
 - e) Corresponsabilidade das empresas de auditoria contábil em casos de irregularidades, pela MP nº 1.334/96;
 - f) Central de Risco de Crédito, criada pela Resolução nº 2.390/97: permitiu-se, sob autorização dos clientes, o acesso das instituições à posição devedoras daqueles;
 - g) Consolidação das demonstrações financeiras dos bancos no Brasil e no exterior, pela Resolução nº 2.302/98 (CYSNE, 2000, p. 20-21).

Concomitantemente a esse processo, foram realizadas as duas principais políticas de reestruturação: o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) – destinado aos bancos privados, e o Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária (Proes) – dirigido aos bancos públicos (LUZ; GÓIS, 2008, p. 10-11).

4 “Ágio. Prêmio resultante da troca de um valor (moedas, ações, etc.) por outro. No comércio internacional de moeda, é a diferença entre o valor real e o valor nominal da moeda negociada (...). O ágio pode aparecer também quando o preço oficial de um produto (ou preço de tabela) está fixado num nível muito baixo e sua compra só se concretiza se o interessado estiver disposto a pagar mais por essa aquisição. A diferença entre o preço oficial e o que o comprador realmente paga é considerado o ágio daquela transação” (SANDRONI, 1994, p.11).

3 O PROER E A NOVA CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO

Com a apreciação do Real e a liberalização comercial, vários setores foram fragilizados perante a competição internacional, o que no caso dos bancos comerciais, somou-se à perda dos lucros inflacionários. A fragilidade do setor mostrou-se evidente quando do fechamento do Banco Econômico pelo Banco Central, em 1995. Os atritos do Banco Central com o Banco Econômico já ocorriam desde 1989, sendo que em 1993 o Banco chegou a ter sua autorização para operar suspensa pelo Banco Central. Várias fraudes e golpes ocorreram e levaram a instituição à crise, sendo o principal problema as estratégias equivocadas tomadas. Somado a isso, pouco tempo antes da intervenção foram noticiadas doações irregulares do Banco a políticos da aliança governamental na década de 1990, o que adicionou à crise econômica uma crise política (COSTA, 2012, p. 285).

Foi elaborada uma estratégia de longo prazo para evitar a liquidação do Banco Econômico, tendo este que injetar no Banco Central R\$ 25 milhões por ano durante uma década. Em 1994, a proposta foi cumprida, mas em 1995 o valor estipulado não foi suficiente, devido a irregularidades (Idem, p. 287). Quando o rombo chegou a R\$ 3,5 bilhões, superando em muito as garantias da instituição (que somavam R\$ 1,9 bilhões), decretou-se a intervenção do Banco Econômico, em agosto de 1995 (Idem, ibidem).

Outra instituição financeira em crise na época foi o Banco Nacional, o quarto maior banco privado em 1993 e 1994 com relação aos ativos e ao volume de depósitos totais. Embora gozasse dessa posição, o Banco estava tecnicamente falido desde 1986, época do Plano Cruzado. Passava por uma situação de insolvência com seu ativo imobilizado muito elevado e o descasamento entre o ativo e o passivo circulantes. Com o fim da inflação, perdeu os lucros de *floating* e depois da explosão da bolha de consumo, com a elevação da inadimplência, cresceu sua provisão de créditos duvidosos, o que trouxe à tona seus problemas (Idem, p. 297-9).

Entretanto, até então não havia um instrumento legal que possibilitasse uma ação preventiva do Banco Central, com o afastamento do controlador da instituição pela autoridade monetária. A partir dessa situação, foi criado o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) (BACHA, 2012, p. 172-173). O Proer foi voltado à reorganização operacional e societária dos bancos privados em crise e à facilitação da entrada de instituições estrangeiras, com o fim de aumentar a concorrência no setor (LOPREATO, 2002, p. 229).

O Programa incentivava a incorporação de instituições insolventes por outros bancos e era complementado por outras medidas, objetivando garantir a solidez do sistema financeiro (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 69). Foi instituído pela MP nº 1.179/95, regulamentada pela Resolução nº 2.208/95, que disciplinou a aquisição por meio de linhas de crédito, incentivos fiscais, benefícios tributários e isenções no cumprimento de resoluções. A intenção era estabilizar o sistema sem prejuízo para os clientes (CORAZZA; OLIVEIRA, 2007, p. 5-6). Portanto, o Programa possuía dois princípios gerais: salvaguardar o sistema de pagamentos, protegendo os depósitos, e penalizar más políticas bancárias, transferindo o controle acionário do banco problemático (MAIA, 2003, p. 9).

Os aspectos jurídicos do Proer eram os seguintes:

Responsabilização do controlador. A decretação de regime especial tinha como consequência imediata a indisponibilidade dos bens pessoais dos ex-administradores da instituição nos últimos doze meses. A nova MP vai além da penalização dos atos de gestão, estendendo aos controladores a responsabilidade solidária pelos eventuais prejuízos.

Afastamento cautelar dos indiciados. Anteriormente, enquanto não concluída a apuração dos fatos e decidida a pena, os envolvidos podiam atuar livremente no mercado.

Ampliação das prerrogativas do Bacen. Quanto a instituição já se encontrasse sob intervenção, a Medida facultou ao Bacen a realização de qualquer alteração societária e patrimonial (capitalização, transferência de controle, reorganização mediante incorporação, fusão ou cisão) e uma gama flexível de atos de gestão (negociar bens, direitos, obrigações, etc). Anteriormente a intervenção era direcionada ou para saneamento e negociação em acordo com os ex-controladores, ou liquidação ou para atos de gestão (Raet). O BC também adquiriu poder de exigir medidas de reforço patrimonial das instituições que sinalizassem alguma deficiência patrimonial. Além disso, a MP renovou a autorização de uso de títulos ou garan-

tias do Tesouro Nacional ou da administração federal indireta, as chamadas “moedas podres”, como garantias dos empréstimos no âmbito do Proer (VIDOTTO, 2005, p. 11-12).

A solução do Proer, para evitar que a quebra de um banco provocasse uma crise sistêmica, foi financiar a fusão entre bancos sólidos e falidos, a exemplo do Unibanco com o Nacional e o Excel com o Econômico, dando aos falidos uma alternativa à liquidação extrajudicial. Em 1995, o Econômico foi fechado, pois ainda não havia o Proer. Após a implementação do Programa e a fusão, o Banco reabriu e os clientes não perderam todo o seu dinheiro. O Nacional foi assumido pelo Unibanco e continuou operando normalmente. Acontece que quando um banco sólido assumia outro falido, ficava com a parte economicamente saudável, apenas, ou seja, seu patrimônio (agências, clientes, reservas, créditos sem risco de inadimplência, etc.), enquanto que a parte problemática ficava com o Banco Central (COSTA, 2012, p. 308-309). Vidotto dá especial atenção a essa estratégia:

Naquele contexto, o Proer foi concebido como linha superior de contenção da crise bancária. O lapso de três meses transcorrido desde a intervenção no Econômico serviu para o BC amadurecer um arsenal jurídico que cobrisse a operação de intervenção no Banco Nacional. O modelo adotado foi o good bank / bad bank, isto é, a cisão do patrimônio da instituição original. Os ativos de má qualidade seriam incorporados ao BC, acompanhados de um estoque de passivos, de valor superior, formado junto ao próprio BC, ao setor público em geral, aos funcionários e seu fundo de pensão, etc. Esse o “banco ruim”, com passivo a descoberto. A segunda parte da cisão seria composta dos melhores ativos, acompanhada por passivos em igual montante que incluíam as obrigações junto ao público, etc. Esse o “banco bom”, equilibrado e sadio, a ser negociado com outra instituição do mercado. O BC buscava assim definir a feição de um programa mais amplo, que não se resumisse a medidas ad hoc voltadas para o resgate de uma instituição de grande porte. Esse período também viu frustrar-se a almejada “solução de mercado” via negociações diretas entre o Banco Nacional e o Unibanco, cujo emperramento precipitou a ação da autoridade supervisora (VIDOTTO, 2005, p. 10-11).

Maia cita que, na verdade, o Proer contava com duas estratégias diferentes. Uma delas é explicada acima por Vidotto, direcionada às instituições grandes. Havia um segundo modelo destinado aos bancos médios e pequenos. Nesse caso, a instituição com problemas era simplesmente vendida, sem a divisão (MAIA, 2003, p. 7).

O Proer permitiu a transferência de créditos duvidosos dos bancos em dificuldade para o Governo Federal, tendo como contrapartida a garantia de conter a crise financeira, avaliando, à época, que a bancarrota de alguns bancos privados poderia ameaçar toda a estabilidade do sistema financeiro (BACHA, 2012, p. 173).

Os recursos investidos no Proer equivaleram a R\$ 21 bilhões ou 2,5% do PIB, valor elevado, mas menor do que o utilizado em outros países da América Latina, que passaram por processos semelhantes (Chile: 19,6%, Argentina e Venezuela, 13% do PIB). Entre 1994 e 1998, houve 62 alterações de controle acionário, 33 incorporações e 44 liquidações de bancos, sendo a venda do Bamerindus ao HSBC um marco, pois foi a primeira vez que a insolvência de um grande banco nacional foi resolvida pela venda a um estrangeiro (CORAZZA; OLIVEIRA, 2007, p. 07). A absorção do Bamerindus pelo HSBC foi uma das três maiores operações do Proer, no valor de R\$ 5,868 bilhões. Afirma Costa sobre os valores do Programa:

As fusões Unibanco/Nacional (R\$ 5,898 bilhões) e Excel/Econômico (R\$ 6,578 bilhões) respondiam até então por 86,3% desses recursos. Ao todo, o Proer tinha promovido sete fusões entre bancos, incluída a do Bamerindus. Completavam a lista Banorte/Bandeirantes (R\$ 1,256 bilhão), Mercantil/Rural (R\$ 473 milhões), Martinelli/Pontual (R\$ 185 milhões) e Antônio de Queiroz/United (R\$ 112 milhões) (COSTA, 2012, p. 309).

Porém, o autor ressalva que esses valores não refletem o real impacto do Programa para o governo, uma vez que os empréstimos do Banco Central eram pagos com “títulos podres”, sendo que seu custo real só poderá ser conhecido após o vencimento destes títulos, em 29 anos (Idem, p. 310).

Em 2001, os créditos do Programa acabaram oficialmente, data em que o Banco Central transferiu para a União o saldo de R\$ 8,9 bilhões das instituições amparadas pelo Proer, em troca de títulos federais em igual valor. A União carrega o ônus de uma possível frustração de recebimento, socializando os custos do programa. Afirma Carlos Augusto Vidotto que os impactos orçamentários do Programa continuam atuais, influenciando a conformação do oligopólio bancário do Brasil, recentemente. A centralidade do Proer está não apenas nos volumosos recursos do Banco Central movidos à época, ou

na ampliação de seu poder normativo, mas na inversão de conteúdo quanto ao controle de capital até então prevalente (VIDOTTO, 2005, p. 2-3).

A divisão dos bancos incorporados ao Programa em duas partes, o “banco bom” e o “banco ruim”, conforme explicado, favorecia o capital bancário nacional num processo de concentração bancária, devido aos créditos do Banco Central e à assunção por esses bancos apenas da parte saudável economicamente. Essa transferência de recursos ao sistema privado nacional, que ocorreu no contexto da crise bancária, fez com que os líderes do oligopólio bancário nacional se beneficiassem devido à utilização de títulos de dívida do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), de natureza fiscal. Estes eram comprados por 50% do valor de face, depreciação que os principais bancos tinham condições de provisionar e que os menos capitalizados não conseguiam (Idem, p. 12-14).

Afirma também o referido autor que o Proer acabou esgotado enquanto último recurso para a solução da crise bancária, acabando por se tornar o oposto, pois deixou o sistema mais vulnerável à volatilidade dos fluxos internacionais de capitais, devido a sua política de transferência de controle de bancos nacionais para o capital estrangeiro (Idem, p.4-5).

4 PROES: A PRIVATIZAÇÃO DOS BANCOS ESTADUAIS

Assim, depois do Proer, foram tomadas medidas adicionais e em 1994 foi decretado o Raet nos dois maiores bancos estaduais, o Banespa e o Banerj (CORAZZA; OLIVEIRA, 2007, p. 7-8). Impulsionado por essas medidas, com a visão de que os bancos estaduais eram empecilhos à política monetária, o governo federal se aproveitou do quadro de instabilidade financeira dessas instituições para estabelecer o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária, o Proes⁵, mediante a MP nº 1.514/96. Maria Lúcia Fattorelli

5 “No “Memorando de Política Econômica”, apresentado ao FMI, como parte do “Programa de Apoio Financeiro ao Governo Brasileiro” de agosto de 1998, constava que o Brasil, naquele momento, realizava “o mais amplo programa de privatização da história”. (BRANDÃO, 2009, p. 9).

conceitua o Programa da seguinte forma: “O PROES foi um programa de socorro aos bancos instituído por um conjunto de sucessivas Medidas Provisórias editadas a partir de 1997 até 2001: MP n° 1514, 1590, 1612, 1654, 1702, 1773, 1900, 1983, 2023, 2044, 2119, 2139, 2192.” (FATTORELLI, 2013, p. 104).

As instituições eram completamente saneadas antes de serem vendidas e o ônus desse saneamento era transferido a cada Estado, pelo refinanciamento perante a União, junto com as demais dívidas autorizadas na Lei n° 9.496/97. Assim, os Estados perderam parte de sua autonomia financeira e herdaram passivos dos bancos privatizados (FATTORELLI, 2013, p. 185-187).

Desta forma, os Estados podiam optar por duas situações. Para receber financiamento total de suas dívidas para com os bancos, perderiam o controle sobre estes, que seriam privatizados, extintos, liquidados, federalizados ou transformados em Agências de Fomento. Poderiam também receber metade do total da dívida, financiando com o governo federal o restante, garantindo o controle da instituição, sob novas regras de administração (GUTIÉRREZ, 2006, p. 41-42). A União financiava 100% do custo de ajuste condicionado à privatização ou transformação em agência de fomento ou liquidação da instituição. Caso não se procedesse nenhuma dessas medidas, o empréstimo equivalia a 50% das necessidades, sendo que o restante deveria ser arcado pelos governos estaduais, com quitação antecipada de dívidas junto ao banco (PUGA, 1999, p. 424).

Os principais argumentos em defesa do Proes apontavam problemas estruturais, causados pela concentração excessiva de créditos, com alta inadimplência, e grande volume de emissão de títulos públicos estaduais (BRANDÃO, 2009, p. 08). O Programa visava a evitar a falência das instituições, eliminar o financiamento dos déficits dos Estados pelos bancos e conter emissões monetárias que alimentassem a inflação (CORAZZA; OLIVEIRA, 2007, p. 8-9).

A partir da assunção das dívidas pelos Estados, conforme a Lei n° 9.496/1997, o valor das dívidas bancárias que os Estados assumiram totalizou R\$ 61,92 bilhões, 55% do total refinanciado pela União. Isto impôs impressionante ônus aos entes federativos, visto que o valor inicialmente

refinanciado, em 1997, de R\$ 113,18 bilhões atingiu R\$ 369,36 bilhões em 2011 (FATTORELLI, 2013, p. 104-105).

Em 1992, ocorreu o seminário internacional “Bancos Estaduais: Experiências e Perspectivas”, promovido por Francisco Gros (presidente do Banco Central no governo Fernando Collor de Mello e presidente do BNDES e da Petrobrás no governo de Fernando Henrique Cardoso), contando com a observação do Banco Mundial. Esta instituição exigia, como contrapartida do empréstimo feito para ajustamento do setor financeiro brasileiro, a privatização ou liquidação dos bancos estaduais. Neste seminário, afirmou-se que os bancos públicos transferiam o déficit fiscal para a União, que acabava assumindo todo o passivo a descoberto dos bancos pelos sistemáticos socorros financeiros do Banco Central (COSTA, 2012, p. 179-180).

Dessa forma, em novembro de 1996, foi firmado acordo entre a União e o Estado de São Paulo, no qual a União incluiu no financiamento a dívida mobiliária em troca da transferência de 51% do capital votante do Banespa ao governo federal, para posterior privatização (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 81-83). A dívida de R\$ 50,4 bilhões do Estado com a União foi renegociada por um prazo de trinta anos, permitindo a privatização do Banespa. Na época do acordo, a dívida do Estado com o Banespa equivalia a vultosos R\$ 23 bilhões, que cresceram devido à política de juros altos. Vide Costa (2012, p. 181-182):

A dívida estadual total em negociação subiu de R\$ 25 bilhões para R\$ 50,4 bilhões. **Foi a maior negociação de dívida da história do país.** Até mesmo a dívida externa brasileira renegociada com os banqueiros internacionais, na primeira metade da década de 1990, tinha então (...) valor inferior: cerca de US\$ 40 bilhões. [*grifo nosso*]

Com isso, o programa se expandiu para o resto do país. Em 1997, ocorreram as duas primeiras privatizações, com a venda do Banerj para o Itaú por R\$ 311,1 milhões e do Credireal para o Banco Nacional de Crédito, mais tarde incorporado pelo Bradesco. Após a venda de vários bancos, em 2000, ocorreram as maiores privatizações, do Banestado e Banespa. O Itaú comprou o Banestado por R\$ 1,799 bilhão com ágio de 346,46%, consolidando sua posição nacional, em resposta à participação de bancos estrangeiros. Na venda

do Banespa, pela primeira vez, além da compra do Bandepe, um banco estadual teve seu controle desnacionalizado. O Banespa foi vendido ao espanhol Santander por R\$ 7,05 bilhões com ágio de 281% (BRANDÃO, 2009, p. 10-11).

Segundo Costa, os bancos que não manifestaram interesse na privatização foram o Nossa Caixa, Banrisul, Banco Regional de Brasília (BRB), Banco do Espírito Santo (Banestes) e o Banpará. O Banco da Paraíba (Paraiban) não aderiu ao programa, mas acabou vendido para o internacional ABN Amro. O Banco do Estado de Santa Catarina (Besc) e Banco do Piauí (Bep) foram incluídos no PND para serem desestatizados por leilão. Porém, em 2007, aceitaram a proposta de serem incorporados, sem licitação pública, pelo Banco do Brasil (COSTA, 2012, p. 183-184).

Quando foi lançado o Proes, existiam 36 instituições sob controle das unidades federativas. Remanesceram 8 bancos comerciais estaduais (6 reestruturados e 2 federalizados para privatização) e 1 de desenvolvimento. Os outros 15 foram extintos (GUTIÉRREZ, 2006, p. 47-48). Existia uma resistência a esse processo, favorável aos bancos estaduais, que usava dos argumentos de haver a necessidade de corrigir distorções de mercado e socializar os ganhos das transferências inflacionárias, também considerando que, sem as instituições financeiras estaduais, boa parte dos municípios não seria atendida pela rede bancária (PUGA, 1999, p. 422). A criação das Agências de Fomento, por meio da Resolução CMN nº 2.828/01, tentou responder às reivindicações dos Estados. Estas estavam proibidas de captar recursos junto ao público, recorrerem ao redesconto ou à reserva bancária do Banco Central, tendo suas atividades reguladas pela Autoridade Monetária, diferentemente dos bancos estaduais. As principais fontes de financiamento dessas instituições eram os recursos do BNDES, de organizações internacionais e de créditos fiscais orçamentários (GUTIÉRREZ, 2006, p. 49).

Foram proporcionados vários incentivos para a participação de grupos financeiros nos leilões, como retirada de débitos trabalhistas e previdenciários dos passivos dos bancos, possibilidade de usar “Certificados de Privatização” (moedas podres), isenção de impostos, além do próprio saneamento das instituições (BRANDÃO, 2009, p. 12). A dificuldade nas negociações, as alterações das reedições das Medidas Provisórias e as dificuldades opera-

cionais do governo prorrogaram várias vezes os prazos do Proes, o que se deveu à intenção do governo de aumentar o número de adesões ao Programa (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 87-88).

Isso foi feito de várias formas, abrindo-se a possibilidade de participação de instituições estrangeiras, flexibilizando-se o cumprimento de normas, vendas realizadas sem ágio, tratamentos excepcionais para o cumprimento de dispositivos prudenciais e regulamentares. Incentivo polêmico foi o dos créditos tributários repassados aos compradores, que passaram a ser mais lucrativos após a privatização (Idem, p. 99-101). Também o Estado assumiu contas da administração e fez pagamentos de salários de funcionários do banco privatizado por cinco anos. Ao Banco Central foram abertos 49 processos administrativos contra as instituições e/ou seus administradores. Foram enviadas ao Ministério Público 10 denúncias de indícios de crimes (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 101, 130).

É notável a incidência de irregularidades nas vendas dos bancos estaduais, que foram, inclusive, objeto de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI). Cita-se, como exemplo, o caso do Banco Estadual do Rio de Janeiro, o Banerj. Além de irregularidades apontadas na intervenção do Banco Central, na gestão do Banco Bozano Simonsen (que ganhava 20% da remuneração do funcionário que demitia), as situações mais preocupantes ocorreram na venda. Pela Lei n. 2.470/1995, a instituição foi dividida em duas, restando o Banerj (Banco Novo) com equilíbrio financeiro para ser vendido e o Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banco Velho) com os passivos, entrando em processo de liquidação extrajudicial. Conforme a CPI, para se fixar o preço mínimo de venda do banco, após cálculos realizados com base em uma fórmula específica, deveria ser aplicado um redutor de 6%. Porém, o Banco Bozano Simonsen aplicou redutor de 14%, reduzindo o preço de R\$ 645,523 milhões para R\$ 436,693 milhões. Após longa batalha judicial questionando o processo, o leilão ocorreu com preço mínimo de R\$ 311 milhões. Pouco antes da venda, o Estado do Rio de Janeiro emprestou R\$ 3,1 bilhões à Caixa Econômica Federal para pagar débitos trabalhistas e previdenciárias do banco estadual, tornando o futuro comprador do banco isento do pagamento de dívidas.

O comprador foi o Itaú, que pagou R\$ 311,1 milhões, utilizando, em sua maioria, Certificados de Privatização, “moedas podres”, o que, segundo a CPI, contrariava a Lei n. 2.470/1995. “Como tais moedas são compradas no mercado com desconto, o desembolso real do Itaú foi somente de cerca de R\$ 200 milhões” (BRANDÃO, 2009, p. 16). O lucro líquido do Banerj após ser comprado, no ano de 1997, foi de aproximadamente R\$ 100 milhões, metade do valor real de venda do banco. Além disso, o Itaú também passou a administrar as contas do funcionalismo público estadual, a gerência das receitas estaduais e as transferências governamentais, tornando-se o grande administrador do Tesouro do Estado do Rio de Janeiro (Idem, p. 14-16).

Nessa esteira, o Proes exigiu da União a emissão de títulos no valor de R\$ 61,4 bilhões, incluídos títulos emitidos para sanear os bancos estaduais, por meio do refinanciamento das dívidas dos estados com os bancos. Só o Estado do Paraná emitiu R\$ 5,197 bilhões, ou seja, mais de R\$ 5 bilhões em títulos. O total arrecadado com as privatizações foi de R\$ 11,4 bilhões, incluindo as subsidiárias e coligadas de cada conglomerado e considerando a venda das ações e eventuais sobras (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 128-130). O total de recursos emitidos pelo Proes foi de cerca de R\$ 62 bilhões em títulos federais e as privatizações atingiram o valor total de R\$ 11,14 bilhões em receitas⁶ (GUTIÉRREZ, 2006, p. 43). O Programa foi inteiramente financiado com recursos públicos, mediante a emissão de títulos pelo Tesouro Nacional. Ao todo, o Proes consumiu mais de R\$ 73 bilhões, quase quatro vezes mais do que custou o Proer (BRANDÃO, 2009, p. 8).

5 CONCLUSÃO

Para a efetivação das diversas privatizações que ocorreram no Brasil na década de 1990 até o início do séc. XXI, inspiradas na ideologia neoliberal, foi realizado um processo de revisão da ordem jurídica, culminando na criação da Lei de Responsabilidade Fiscal e em revisão constitucional (FILGUEIRAS, 2006, p. 101),

⁶ “Assim, o total líquido, em valores históricos e sem levar em conta as amortizações a serem realizadas pelos estados, do financiamento do Proes, descontadas as receitas da privatização, totalizaram R\$ 50,86 bilhões para o total de 32 instituições estaduais participantes do programa” (GUTIÉRREZ, 2006, p. 43).

o que rendeu uma disputa intensa nos tribunais, à época (SALVIANO JUNIOR p. 120). Um banco estadual, sociedade de economia mista, é regulado pela Lei de Criação da Instituição Financeira, Lei das Sociedades Anônimas, normas do Banco Central, normas do Conselho Monetário Nacional, normas da Comissão de Valores Mobiliários, Constituição Estadual e Federal (DALL'ACQUA, 1997, p. 18-19).

As instituições financeiras eram protegidas do capital privado internacional, sendo consideradas setores estratégicos da economia nacional. O art. 192, inciso III, da Constituição da República, antes da alteração procedida pela Emenda Constitucional nº 40/03, condicionava a participação de capital estrangeiro em instituições financeiras, a fim de dificultar essa possibilidade. As Constituições Estaduais de 23 dos 25 Estados que possuíam bancos a eles vinculados, impediam a transformação ou extinção destes por ato advindo do governo federal (SALVIANO JUNIOR p. 120). O que se concretizou na prática foi a venda de bancos para o capital estrangeiro e a intervenção do Banco Central, federalizando as instituições financeiras estaduais para privatizá-las (Idem, p. 84).

Com a promulgação da Constituição da República de 1988, a presença de capital estrangeiro no sistema bancário nacional foi praticamente proibida. Porém, o artigo 52 das Disposições Constitucionais Transitórias possibilitava o acesso em três casos: interesse nacional, reciprocidade a outro país e por acordos internacionais. Utilizando-se do primeiro argumento, o governo flexibilizou o ingresso dos estrangeiros durante um contexto de fragilidade e concentração de liquidez. A Resolução CMN nº 1.535/88 permitiu a participação, consistindo no marco de uma política liberal aplicada ao Sistema Financeiro Nacional (CORAZZA ; OLIVEIRA, 2007, p. 04). A partir de 1993, realizaram-se mudanças institucionais nas regras para a privatização, possibilitando a utilização de créditos contra o Tesouro (moedas podres), até então proibidas (CYSNE, 2000, p. 9-10).

Portanto, ocorreu uma ampla reforma na legislação vigente, a começar pela alteração constitucional, que aboliu a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional. Foi realizada abertura comercial, em 1988 e 1989, com a redução de tarifas, e, em 1990, com a eliminação das barreiras não tarifárias às importações. Também realizou-se a abertura financeira a partir de 1988, quan-

do foram elevados os investimentos de portfólio (fundos de privatização, fundos para investimentos em empresas emergentes, entre outros) e a participação do Brasil nos investimentos diretos mundiais, elevações que refletem modificações normativas. No caso dos portfólios, com a Resolução n. 1.289/87 e seus anexos posteriores, e no caso do investimento direto, as reformas constitucionais e a Lei nº 9.245/95 (Idem, p. 9-17). Nesse processo, está inserida a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal que, além de aumentar a rigidez no controle das instituições financeiras, definiu como crime empréstimos ao controlador.

Lopreato (2000, p. 146-156) afirma que a privatização redefiniu a ação estatal e retirou das unidades federativas o domínio sobre seu financiamento e potencial gasto, levando a cabo a intenção do governo federal de fixar o modelo de economia de mercado livre e de ampliação do controle de gestão macroeconômica. Nesse sentido, como afirma Costa (2012, p. 179), “a privatização dos bancos estaduais representa uma vitória da tecnocracia de Brasília sobre o pacto federativo”.

Essa análise está em consonância com a pesquisa de Maria Lúcia Fattorelli, que demonstra a conexão do Programa com a Lei nº 9.496/97, que implantou obrigatório ajuste fiscal aos entes federados, no qual se incluem o Programa de Privatização do Patrimônio Estatal (PED) e o Proes. Os valores destinados pelos Estados aos seus bancos passaram a integrar a dívida dos entes federativos, sendo que do total refinanciado pela União (R\$ 112,2 bilhões), R\$ 90,1 bilhões corresponde à dívida dos Estados refinanciada pela União e R\$ 22,1 bilhões diz respeito aos empréstimos do Proes, sendo que, em alguns casos, as dívidas assumidas pelos Estados em função do Proes chegaram a superar a dívida do próprio Estado refinanciada com base na Lei do ajuste fiscal (FATTORELLI, 2014, p. 179-183).

Dessa forma, mais do que um programa para reduzir a presença estadual no sistema bancário, o Proes era um programa de ajuste fiscal das unidades federativas, uma vez que a crise dos bancos estaduais estava diretamente vinculada à crise fiscal dos Estados – os débitos não saldados por essas instituições tinham como principal origem seus próprios controladores, como já citado (Idem, p. 189).

A política de privatização foi estratégica para o neoliberalismo brasileiro, não sendo apenas uma medida pontual de resolução de problemas. Os bancos foram privatizados sem ter sido avaliada a capacidade dos bancos privados de suprir as competências dos bancos estaduais, que eram: fornecer crédito a setores menos capitalizados das empresas; investir, em taxas relativamente mais baixas e prazos longos, setores mais capitalizados em grandes projetos; financiar obras de baixo retorno privado, mas grande benefício social. Essas funções possuem baixa atratividade para o setor privado. As instituições eram criticadas por acumular “ativos podres”, porém, isso não ocorreria se os bancos atuassem nos termos do mercado, com critérios privados (COSTA, 2012, p. 167-169). Ou seja, o escopo das vendas teve por rumo um sistema financeiro próprio para a acumulação de capital nos moldes do capital-imperialismo, com ênfase nas operações financeiras de risco.

A reestruturação do sistema bancário começou desde os primeiros planos de estabilização, ainda nos anos 1980, passando pela liberalização em 1988, a intervenção de bancos estaduais e privados, a privatização e a concentração bancária. A competição se tornou muito mais intensa nesse novo cenário. A compra dos bancos estaduais era uma opção para os bancos estrangeiros. No entanto, os maiores compradores foram o Bradesco e Itaú, nacionais e privados, que se tornaram grandes potências do setor (Idem, p. 185).

Segundo Brandão (2009, p. 11), o processo de privatização dos bancos estaduais atendeu aos interesses do capital financeiro nacional e internacional, visto que apenas grupos financeiros podiam participar dos leilões. Essas mudanças acentuaram a concentração bancária no país, o que se identifica pela redução do número de bancos e variáveis como percentuais de ativos detidos pelas instituições (CORAZZA; OLIVEIRA, 2007, p. 9). Além disso, o resultado evidente foi a acentuada redução no número de bancos estaduais em atuação, espaço preenchido pelo setor privado nacional e por instituições estrangeiras. Segundo o governo federal, a entrada das instituições financeiras internacionais aumentaria a concorrência e acabaria com a possibilidade de os Estados ampliarem suas capacidades fiscais e criarem dificuldades para a política monetária nacional e o alcance de metas (GUTIÉRREZ, 2006, p. 48-49).

Brandão coloca a privatização das instituições financeiras estaduais no processo de dominação dos bancos e do capital financeiro no processo de acumulação do capitalismo contemporâneo. Como afirma o autor,

a expressiva lucratividade do setor financeiro no Brasil é garantida não somente pelo elevado *spread* bancário (diferença entre a taxa de captação dos bancos e os juros cobrados nos empréstimos) e pelas altas taxas de juros nas operações de crédito, como também pelas aplicações em títulos da dívida pública (BRANDÃO, 2009, p. 2).

Afirma o autor que, entre 1995 e 2001, o lucro dos bancos foi de R\$ 21 bilhões, com a lucratividade dos 30 maiores bancos do país crescendo 313% no período (idem, ibidem).

Também a organização do setor indica a importância de seu papel no capital-imperialismo. Os três maiores bancos privados do país - Bradesco, Itaú e Unibanco - pertencem a grupos financeiros que possuem ramificações em outros setores da economia, o mesmo ocorrendo com os bancos estrangeiros que estão no Brasil. Outro fator importante é o controle de grande parte dos fluxos de capitais na economia, por meio de fundos de pensão e de mútuo, criando uma "hegemonia financeira". E, como dito, outro indicador da importância do setor é o alto grau de concentração bancária. Em 2001, os 20 maiores bancos controlavam 86,7% dos ativos, 84,96% dos títulos e valores mobiliários e 87,26% das operações de crédito e arrendamento mercantil no país (Idem, p. 3-5). Em 2004, praticamente 60% dos ativos pertenciam a cinco bancos: Banco do Brasil, Bradesco, Caixa, Itaú e Unibanco, todos estes nacionais, dois públicos e três privados. Os dez maiores bancos detinham 79,3% dos ativos. Apesar de existirem 163 instituições financeiras no país, na prática, os cinquenta maiores detêm 98,2% dos ativos de todo o sistema financeiro (CORAZZA; OLIVEIRA, 2007, p. 9).

REFERÊNCIAS

BACHA, Edmar Lisboa. **Belíndia 2.0**: fábulas e ensaios sobre o país dos contrastes. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CORAZZA, G.; OLIVEIRA, R. **Os bancos nacionais face à internacionalização do sistema bancário brasileiro**. Disponível em: <<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/jec10/ponencias/303CorazzaOliveira.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2011.

COSTA, Fernando Nogueira da. **Brasil dos bancos**. São Paulo: Ed. USP, 2012.

CYSNE, Rubens Penha. **Aspectos Macro e Microeconômicos das Reformas Brasileiras**. Série Reformas Econômicas, n. 63, maio de 2000. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/4585/lcl1359p.pdf>>. Acesso em 4 fev. 2014.

DALL'ACQUA, Fernando Maida. **Crise dos bancos estaduais**: o caso do Banespa. Relatório de Pesquisa FGV – NPP, São Paulo, n. 7, 1997. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3219/P00167_1.pdf?sequence=1>. Acesso em 15 nov. 2011.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida dos Estados**. Brasília: Inove Ed., 2013.

FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2006.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital imperialismo**: teoria e história. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Ed. UFRJ, 2010.

GUTIÉRREZ, Cláudio Tito Gutiérrez. **A Reestruturação dos bancos estaduais pós-Proes**: análise do caso Bannrisul. 95 f. Dissertação (Mestrado em Economia), Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.uff.br/cpgeconomia/novosite/arquivos/tese/2006-claudio_tito.pdf>. Acesso em 15 nov. 2011.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O Colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Ed. UNESP; IE–Unicamp, 2002.

LUZ, Ivoir da; GÓIS, Sandra Lúcia Videira. Bancos estaduais: agentes financeiros em extinção. **Revista Eletrônica Lato Sensu** – Unicentro, n. 6, 2008. Disponível em: <http://web03.unicentro.br/especializacao/Revista_Pos/P%C3%A1ginas/6%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Aplicadas/PDF/10-Ed6_CS-Banco.pdf>. Acesso em 15 nov. 2011.

MAIA, Geraldo Villar Sampaio. **Reestruturação bancária no Brasil**: o caso do Proer. Notas Técnicas do Banco Central do Brasil n. 38, 2003.

PUGA, Fernando Pimentel. Sistema Financeiro Brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial. In: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita. **A Economia Brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: 1999. Disponível em: <http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/Td/Td-68.pdf>. Acesso em 16 dez. 2010.

SALVIANO JUNIOR, Cleofas. **Bancos estaduais**: dos problemas crônicos ao PROES. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/public/BancosEstaduais/livro_bancos_estaduais.pdf>. Acesso em 15 nov. 2011.

SANDRONI, Paulo. **Novo dicionário de economia**. São Paulo: Círculo do Livro, 1994.

VIDOTTO, Carlos Augusto. **O PROER no centro da reestruturação bancária brasileira dos anos noventa**. UFF/economia, 2005.





[JURISPRUDÊNCIA*]

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

PREJULGADO

PREJULGADO 7 - REVISÃO

PROCESSO Nº : 45357/08
ASSUNTO : PREJULGADO
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ,
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, PARANAPREVIDÊNCIA
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA



ACÓRDÃO Nº: 3155/14 - Tribunal Pleno

Revisão do Prejulgado n. 7. Artigo 412 do Regimento Interno. Reforma do Prejulgado. Retificação do item II. Fixação das premissas postas no item 3.2 da conclusão do Parecer n. 13928/12 da Diretoria Jurídica. Efeitos ex nunc do novo entendimento, exceto em relação:

- a) À possibilidade de adoção do valor atualizado da gratificação transitória como base de cálculo para sua incorporação aos proventos de aposentadoria;
- b) À impossibilidade de incorporação integral do valor dessas gratificações, sem que sejam proporcionalizadas ao tempo de contribuição, ressalvadas as hipóteses de direito adquirido;
- c) À consideração, para efeitos de comparação de proventos com a remuneração, da remuneração acrescida dos valores das gratificações incorporáveis – e não o valor do último contracheque.

Possibilidade de futuro reexame da matéria quando do julgamento do Recurso Extraordinário n. 593.068-8 – Repercussão Geral – pelo Supremo Tribunal Federal. Acompanhamento pela Diretoria Jurídica, em razão de sua competência regimental.

1 DO RELATÓRIO

A PARANAPREVIDÊNCIA apresentou petição perante esta Corte, requerendo a **revisão** do Acórdão n. 1638/08 do Tribunal Pleno, que decidiu o Prejulgado n. 7 deste Tribunal, **para que o valor do benefício de aposentadoria concedido com fundamento no artigo 6º da EC n. 41/03 e no artigo 3º da EC n. 47/05 passe a guardar correspondência com o tempo de contribuição do servidor.**

Na Sessão Ordinária n. 32 do Tribunal Pleno¹, do dia 06.09.2012, o então Presidente desta Corte, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães - nos termos do seu Despacho n. ° 3453/12² -, comunicou a reabertura do Prejulgado, para a sua reforma, diante dos argumentos trazidos pelo órgão previdenciário estadual, me designando Relator.

O Incidente de Prejulgado teve como fato gerador uma aposentadoria concedida a professor estadual. Tratou da aplicabilidade da Lei Complementar Estadual n. 103/04 (que dispõe sobre o Plano de Carreira do Professor da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná), do Decreto Estadual n. 7.154/06 (que trata da forma de cálculo de proventos de diversos cargos integrantes da estrutura da Administração Direta do Estado do Paraná) e da composição dos proventos após a Emenda Constitucional n. 41/03. **O Prejulgado assim se pronunciou:**

- I - quanto à aplicabilidade da Lei Complementar n. 103/2004 e do Decreto n. 7.154/2006, não se vislumbra a inconstitucionalidade apontada pelo Ministério Público, uma vez que a regulamentação legal está inserida no artigo 6º da Emenda Constitucional n. 41/2003, que permite ao Estado-membro e aos Municípios dispor em lei as verbas que são consideradas do cargo efetivo;
- II - no que tange à composição dos proventos, conclui-se que a média de aulas extraordinárias e demais vantagens descritas pelo Decreto n. 7154/2006 devem ser consideradas como verbas inerentes do cargo efetivo, sendo utilizado como base o período a partir do mês de julho de 1994, data adotada pela Lei Federal n. 10.887/2004 e pelo Decreto Estadual nº 7154/06, que pode ser utilizada pelo Estado do

1 Conforme Certidão de Sessão à peça n. ° 30.

2 Peça processual n. ° 29.

Paraná no cálculo da média de aulas extraordinárias, ressaltando o limite da remuneração percebida pelo servidor.

Em seu **pedido de revisão**, a PARANAPREVIDÊNCIA **considerou**:

(i) Legitimidade:

Nos termos da Lei Estadual n. 12.398/98, da Lei Federal n. 9.717/98 e do Contrato de Gestão com o Estado do Paraná, tem a obrigação de bem gerir o Sistema Previdenciário, buscando o equilíbrio financeiro e atuarial necessário à sua solidez e credibilidade. Por isso, na condição de ente de cooperação paradministrativo do Estado, possui competência e legitimidade para formular o requerimento de revisão.

(ii) Fatos:

Na redação da Emenda Constitucional n. 20/98, o artigo 40 §3^{o3} do texto constitucional garantia o cálculo dos proventos com base na remuneração do cargo efetivo em que ocorresse a aposentadoria, isto é; proventos integrais do cargo efetivo, sem a incidência na base de cálculo das vantagens eventuais e transitórias.

A Emenda Constitucional n. 41/03 rompeu esse paradigma e contemplou como base de cálculo dos proventos a média das contribuições incidentes sobre todas as vantagens - inclusive as transitórias e eventuais -, recolhidas ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) – artigo 40 §3^{o4} da CR e artigo 2^{o5} da EC n. 41/03.

3 Constituição da República, redação da pela EC n. 20/98. Artigo 40§ 3^o. Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, **corresponderão à totalidade da remuneração**.

4 Constituição da República, redação dada pela EC 41/03. Artigo 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de **caráter contributivo e solidário**, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

5 § 3^o Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. EC 41/03. Artigo 2^o. Observado o disposto no [art. 4^o da Emenda Constitucional n^o 20, de 15 de dezembro de 1998](#), é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o [art. 40, §§ 3^o e 17, da](#)

Por sua vez, as regras de transição do artigo 6^{o6} da EC n. 41/03 e, posteriormente, do artigo 3^{o7} da EC n. 47/05 afastaram expressamente do cálculo dos proventos a média prevista nos §§3^o, 8^o e 17 do artigo 40 da CR, **garantindo o cálculo com base na remuneração do cargo efetivo, e, na forma da lei local, a possibilidade de incorporar as gratificações eventuais e transitórias.**

Para regulamentar as EC n. 41/03 e 47/05, no âmbito da administração estadual, o Poder Executivo editou o Decreto n. 7154/06. Com o fim de atender ao princípio contributivo, para efeito de cálculo dos proventos do artigo 6^o da EC n. 41/03 e artigo 3^o da EC n. 47/05 foi previsto o direito à incorporação das vantagens transitórias e eventuais, de forma proporcional ao tempo de contribuição, **sem qualquer limitação temporal** - vide artigo 2^o, §1^{o8} do Decreto.

Porém, ao expedir seu Prejulgado n. 7 esta Corte orientou que a referida regra estabeleceu que as vantagens remuneratórias percebidas em caráter eventual e ou transitórias seriam incorporadas proporcionalmente ao seu tempo de contribuição, para efeito de cálculo dos proventos, a partir de julho de 1994; *marco temporal* adotado pela Lei Federal n.

Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente: (...).

- 6 EC 41/03. Art. 6^o. Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2^o desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda **poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei**, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5^o do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições: (...).
- 7 EC 47/05. Art. 3^o. Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2^o e 6^o da Emenda Constitucional n^o 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se **com proventos integrais**, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:
- 8 Decreto Estadual n. 7154/06. Art. 2^o. Os proventos de aposentadoria referidos no artigo 6^o da Emenda Constitucional n.º 41/03 e no artigo 3^o da Emenda Constitucional n.º 47/05 serão calculados com base na remuneração do cargo efetivo do servidor.
§ 1^o. As vantagens remuneratórias percebidas em caráter eventual e/ou transitórias serão incorporadas proporcionalmente ao seu tempo de contribuição para efeito de cálculo dos proventos.

10.887/04⁹ e pelo artigo 1^o¹⁰, do Decreto Estadual n. 7154/06, ao tratar da média aritmética do cálculo dos proventos das aposentadorias previstas no artigo 40 da CR e no artigo 2^o da EC n. 41/03.

(iii) Razões:

O cálculo previsto na Lei Federal n. 10.887/04 é totalmente estranho às regras de aposentação do artigo 6^o da EC n. 41/03 e do artigo 3^o da EC n. 47/05, não sendo o Prejulgado deste Tribunal compatível com as determinações previstas no texto constitucional e no artigo 2^o do Decreto Estadual n. 7154/06, que assegurou a incorporação das vantagens transitórias de forma proporcional ao tempo de contribuição, sem qualquer limitação temporal, o que justifica sua revisão.

De outro lado, não merece reparo o Prejulgado, quando estabeleceu que o cálculo dos proventos das aposentadorias fundamentadas no artigo 40 da CR (com redação dada pela EC 41/03) e no artigo 2^o da EC n. 41/03 é com base na média aritmética simples de 80% das maiores remunerações ou subsídios (utilizados como base de contribuições do servidor), a partir de julho de 1994, como prescreve a Lei Federal n. 10.887/04.

Requeru a revisão do Prejulgado em especial para que:

9 Que dispôs sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003, alterou dispositivos das Leis n. 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e deu outras providências.

Art. 1^o No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no [§ 3^o do art. 40 da Constituição Federal](#) e no [art. 2^o da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003](#), será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

10 Decreto Estadual n. 7154/06. Art. 1^o. No cálculo dos proventos das aposentadorias previstas no art. 40 da Constituição Federal e art. 2^o da Emenda Constitucional n. 41/03, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações ou subsídios, utilizados como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

- a) O cálculo dos proventos de aposentadoria do artigo 6º da EC n. 41/03 e do artigo 3º da EC n. 47/05 corresponda à remuneração do cargo efetivo (e não ao da média);
- b) O cálculo da vantagem transitória e eventual atenda ao critério contributivo;
- c) O cálculo atenda ao tempo anual de contribuição, na proporção de no máximo 35/35 avos para o servidor, 30/30 avos para a servidora e para as aposentadorias especiais 30/30 avos para o servidor e 25/25 avos para a servidora;
- d) O cálculo da vantagem transitória e eventual não tenha nenhuma limitação temporal, considerando todo o período contributivo;
- e) Para efeito de cálculo dos proventos, o valor da vantagem transitória e eventual corresponda ao valor equivalente ao recebido pelo servidor ativo, sem atualização monetária, prestigiando o princípio da paridade (entre os servidores ativo e inativo);
- f) O valor dos proventos da aposentadoria concedida pelo artigo 6º da EC n. 41/03 e pelo artigo 3º da EC n. 47/05 não deve limitar-se ao valor da última remuneração;
- g) No que se refere ao cálculo da aposentadoria com base no artigo 40 da CR e no artigo 2º da EC n. 41/03, se o valor da média for superior ao da remuneração do cargo efetivo, pagar-se-á a remuneração do cargo efetivo;
- h) Seja adotado o mesmo critério de cálculo do artigo 6º da EC n. 41/03 e do artigo 3º da EC n. 47/05 (cálculo proporcional ao tempo de contribuição) para efeito de “remuneração do cargo efetivo”, como limitador do cálculo pela regra do artigo 40 da CR e do artigo 2º da EC n. 41/03;
- i) Na pensão por falecimento de servidor ativo, a vantagem transitória seja calculada proporcionalmente ao tempo de contribuição, para que o valor evidencie o critério contributivo, impedindo que os últimos meses, próximos ao fato gerador, o servidor venha a receber o valor da vantagem de forma superior a que anteriormente recebia, e,
- j) Seja dado tratamento uniforme a todas as vantagens transitórias e eventuais, a fim de padronizar e aperfeiçoar a operacionalização do cálculo.

Por último, procedendo à revisão, **observou a necessidade de aplicar efeitos modulares ex nunc ao novo entendimento**, não autorizando efeitos retroativos, para o fim de evitar insegurança jurídica e prejuízos ao servidor de boa-fé que já teve seu benefício registrado ou encontra-se na expectativa de registro (se já editada e publicada a Resolução de Aposentadoria subscrita por autoridade competente).

Designado Relator, encaminhei o expediente à Diretoria Jurídica e ao Ministério Público junto a este Tribunal de Contas, para manifestação.

A **Diretoria Jurídica** exarou o Parecer n. 13928/12. **De início, registrou que se faz necessário editar lei em sentido estrito para normatizar a forma de cálculo dos proventos e quais seriam as vantagens inerentes ao cargo efetivo.** Em relação à carreira do magistério, o Decreto n. 7154/06 está regular, pois editado posteriormente a Lei Complementar n. 103/04. O mesmo ocorre no que se refere à incorporação de algumas verbas de natureza transitória, como é o caso das denominadas gratificações de insalubridade e periculosidade, cuja previsão encontra-se inserida no artigo 13 da Lei Estadual n. 10.692/1993, com previsão em lei no sentido estrito. A legislação que trata da remuneração do cargo efetivo é a legislação de cada ente, deste modo, cabe ao ente estadual estabelecer a possibilidade de incorporação, mediante lei (podendo ser regulamentada por decreto). **O ato de inativação deve sempre indicar o fundamento legal para a incorporação de cada verba.**

Sugere que o Prejulgado seja reformado e ampliado, a partir das seguintes premissas:

- pela necessidade de edição de lei no sentido estrito, tratando da forma de incorporação de verbas aos proventos, em decorrência do princípio da reserva legal, pelo ente estadual ou municipal, definindo quais verbas compõem a remuneração no cargo efetivo e a proporcionalização das verbas de natureza transitória, se for o caso, sobre as quais incidiu contribuição previdenciária;

- os cálculos de proventos das aposentadorias concedidas pelas denominadas regras de transição (artigo 6º da EC 41/03, artigo 3º da EC 47/05 e EC 70/12) devem obedecer ao disposto na legislação do ente estadual ou municipal sobre a forma de incorporação das verbas de natureza transitória;
- os cálculos de proventos das aposentadorias concedidas com fulcro nas regras da redação atual do artigo 40 da Constituição Federal e do artigo 2º da EC 41/03 devem obedecer ao disposto nos §§ 2º e 3º da Constituição Federal e ao disposto na Lei n. 10.887/04 - qual seja; com adoção da média aritmética simples das 80% maiores contribuições, utilizadas como base para as contribuições do servidor de todo o período contributivo desde a competência de 1994, tendo como limite a remuneração no cargo efetivo, com observância do princípio contributivo;
- **no comparativo da média das contribuições com a remuneração no cargo efetivo, para as aposentadorias concedidas pelas regras do art. 40 da Constituição Federal e artigo 2º da EC 41/03, será adotada como remuneração no cargo efetivo o que a legislação do ente estadual ou municipal estabelecer, com atenção ao princípio contributivo;**
- nos cálculos das pensões decorrentes de falecimentos de servidores em atividade será considerada a totalidade da remuneração no cargo efetivo, com adoção do mesmo parâmetro utilizado para as aposentadorias, no que se refere ao conceito do que se entende por remuneração no cargo efetivo, e,
- a aplicação do disposto no artigo 66, §1º da Orientação Normativa MPS n. 02/2009 aos cálculos de pensão de entes municipais que estabelecem, mediante lei, como remuneração no cargo efetivo, somente as verbas permanentes sobre as quais incidiu contribuição previdenciária, é perfeitamente regular;

Também opinou:

- a) **pela possibilidade de futuro reexame da matéria abordada no presente processado em razão do trâmite no Supremo Tribunal Federal do recurso extraordinário n. 593.068-8, onde foi reconhecida a re-**

percussão geral, a respeito da incidência da contribuição previdenciária sobre as verbas transitórias;

- b) pela aplicabilidade - no que couber - das orientações contidas no presente processado aos demais jurisdicionados, e,
- c) **pelo deferimento do pedido de modulação dos efeitos para aplicação do novo entendimento, caso seja deferida a solicitação de reforma do Acórdão n. 1638/2008 – Pleno, no sentido de não autorizar efeitos retroativos, pois poderia ocasionar prejuízos aos servidores de boa-fé que já tiveram seus benefícios registrados ou aos processos que se encontrem em trâmite, com atos de inativação já editados e publicados.**

O Ministério Público junto a este Tribunal de Contas expediu o Parecer n.º 18593/12. Em síntese:

- (a) não se opôs a assertiva proposta pelo órgão previdenciário de que o cálculo dos proventos de aposentadoria do artigo 6º da EC n. 41/2003 e do artigo 3º da EC n. 47/2005 corresponda à remuneração do cargo efetivo, e não à média;
- (b) entendeu inaplicável a técnica de cálculo pela média aos que se aposentam com fundamento nas regras de transição, considerando a interpretação de que somente há direito adquirido à incorporação de vantagens de caráter transitório àqueles que cumpriram todas as condições para a aposentação e incorporação da vantagem antes da EC n. 20/98 (16/12/1998);
- (c) as aposentadorias com lastro nas regras de transição (artigo 6º da EC n. 41/2003 e do artigo 3º da EC n. 47/2005) garantem a integralidade dos proventos ao servidor correspondente à remuneração no cargo efetivo, o que por óbvio exclui a integração de quaisquer vantagens de natureza transitória ou eventual, sendo coincidente este valor ao do teto fixado no §2º do artigo 40 da CF88, com redação dada pela EC 20/98;
- (d) o parâmetro para a pensão é a remuneração no cargo efetivo, o que exclui quaisquer vantagens de natureza transitória e eventual;
- (e) os critérios para incorporação são aqueles previstos nas leis incorporadoras, sendo inadequado uniformizá-los, como quer o órgão previdenciário; e,

- (f) a adoção de novo entendimento por este Tribunal somente deve abranger atos posteriores à decisão, sendo que havendo a necessidade de correção de atos concessivos de aposentadoria e pensão precedentes devem ser instaurados processos administrativos específicos de revisão, com observância das garantias do contraditório e da ampla defesa, nos termos da Súmula Vinculante n.º 03 do Supremo Tribunal Federal.

Pelo Despacho saneador n. 772/13 delimitei o pedido de revisão e a aplicabilidade do incidente do Prejulgado ao seu fato originário aposentadorias estaduais de ocupantes do cargo de professor, com fundamento no artigo 6º da EC n. 41/03 e proventos integrais, compostos pela média das contribuições de aulas extraordinárias, com fundamento na Lei Complementar Estadual n. 103/04 e Decreto Estadual n. 7.154/06. Feito isso, considerando a inconstitucionalidade levantada pelo órgão ministerial e que os critérios atuariais vem fundamentando as alterações do sistema previdenciário, a fim de lhe dar sustentabilidade, **determinei a inclusão e o chamamento ao processo da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná**, na condição de representante judicial e extrajudicial do Estado e consultora jurídica do Poder Executivo, para que apresente as suas razões, frente ao pedido em exame.

Ainda, nesta oportunidade, expus que **entendia desnecessários os sobrestamentos de processos de inativação e pensão que vem sendo realizados para aguardar o julgamento deste pedido de revisão**, porque eventual mudança de interpretação produzirá efeitos apenas para frente (ex nunc), não alcançando atos consolidados no tempo e resguardados pela segurança jurídica.

Em sua manifestação (peças 51-52), a **Procuradoria Geral do Estado** anotou que o Ministério Público de Contas já havia levantado a possível inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 103/2004, na parte que estende o conceito de remuneração às verbas de caráter transitório, o que foi amplamente discutido e superado no corpo do Acórdão revisando. No que se refere à aposentadoria de professores estaduais, bem como às pensões por morte decorrentes de tal regime jurídico, concluiu que deve ser revisto o Prejulgado

do, aos moldes propostos pela PARANAPREVIDÊNCIA, ficando a aplicação da matéria de forma coerente com o sistema constitucional vigente.

A PARANAPREVIDÊNCIA atravessou nova petição nos autos (peças 53-55), restringindo seu pedido, em sintonia com o despacho que proferi, reque-
rendo a fixação de limites da decisão nos seguintes pontos:

- a) A incorporação da gratificação de “aulas extraordinárias” e demais vantagens eventuais e transitórias, e que incidiram contribuição, deve incorporar nos proventos de aposentadoria do art. 6º da Emenda Constitucional 41/03 e do art. 3º da Emenda Constitucional 47/05, de forma proporcional ao tempo de contribuição, e não pela média, sem qualquer limitação temporal, considerando inclusive as contribuições anteriores a julho de 1994, com vistas a atender o princípio contributivo;
- b) A base de cálculo da pensão em decorrência de óbito de servidor em atividade deve deixar de ser a última remuneração, e passar a considerar todas as gratificações eventuais e transitórias que incidiram contribuição, igualmente como ocorrer na aposentadoria. A base de cálculo da pensão deve guardar, portanto, a devida correspondência como o tempo de contribuição do servidor.
- c) O valor da média dos proventos de aposentadoria do art. 40 da CF, e do art. 2º da EC 41/03, deve ser comparado com o valor da “remuneração do cargo efetivo” (vencimentos do servidor em atividade), de modo que o pagamento do benefício corresponda ao de menor valor. Assim, se o valor da média apurada for superior, o valor dos proventos de aposentadoria será a remuneração do cargo efetivo. Considera-se “remuneração do cargo efetivo” todas as gratificações incorporáveis e que incidiram contribuição.
- d) **Fixação de efeitos *ex-nunc* da decisão deste processo.**

Para concluir a instrução processual, e receber o processo autorização regimental para seu julgamento, manifestaram-se a **Diretoria de Controle de Atos de Pessoal** (Parecer n. 20933/13) e o **órgão ministerial** (Parecer n.

18358/13). A unidade reiterou o Parecer que primeiro instrui o processo e reforçou a necessidade de ampliação do escopo do Prejulgado, nos termos inicialmente propostos pela entidade previdenciária. Mencionou o alto número de processos sobrestados, os quais não tratam apenas de atos de inativação e pensão albergados pelas regras constitucionais de transição, mas também os benefícios concedidos com base no regime de média determinado pela redação atual da Constituição, em virtude do necessário comparativo com a remuneração do cargo efetivo, nas hipóteses em que os servidores percebiam verbas transitórias. O Ministério Público também reiterou integralmente seu opinativo precedente.

É o Relatório. **Passo ao voto.**

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O Prejulgado é incidente processual submetido ao Tribunal Pleno, que se pronuncia, de forma geral e vinculante, sobre a interpretação de uma norma jurídica ou procedimento de administração¹¹.

Ao estabelecer o Prejulgado n. 7, o Tribunal Pleno desta Corte pronunciou-se sobre a aplicabilidade da Lei Complementar Estadual n. 103/04 e do Decreto Estadual n. 7.154/06 e a composição de proventos dos atos de aposentadoria baseados nas normas posteriores à EC n. 41/03, pois não abordados por ocasião dos estudos que redundaram na decisão materializada na Resolução n. ° 3877/05¹².

11 Conforme artigo 79 da Lei Complementar n. 113/2005 - Art. 79. Por iniciativa do Presidente do Tribunal de Contas, a requerimento do Relator ou do Procurador Geral junto ao Ministério Público, poderá o Tribunal Pleno pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante até que o prejulgado venha a ser reformado na forma prevista em Regimento Interno. – reproduzido no artigo 410 do Regimento Interno.

12 Aprovou o Relatório de trabalho da comissão constituída pela Portaria n. 130/2005, para revisão da Resolução n. 8871/2002 (que aprovou relatório de trabalho elaborado por comissão designada pela Portaria n. 025/2002, em que foram estabelecidas diretrizes em face das alterações trazidas pela EC n. 20/98) e dos efeitos das alterações trazidas pela EC n. 41/2003.

O artigo 412 do Regimento Interno prescreve que “Considera-se revogado ou reformado o prejudgado, sempre que o tribunal, pronunciando-se em tese ou em concreto, sobre o prejudgado, firmar nova interpretação, hipótese em que o Acórdão fará expressa remissão à reforma ou revogação do prejudgado”.

Com o pedido de reforma do Prejudgado n. 7 deste Tribunal, o processado n. 4535-7/08 foi reativado. **O órgão previdenciário estadual busca a alteração do item II do dispositivo, para retirar do seu texto a limitação temporal imposta. Mas, vai além, provoca esta Corte para que se manifeste a respeito de dez assertivas, por ele propostas.**

Preliminarmente, anoto que o órgão ministerial manteve seu opinativo, exposto quando da instauração do prejudgado. Naquele momento¹³, defendeu a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 103/04, quando ela (no seu artigo 22 §1^{o14}) estendeu o conceito de remuneração às verbas de caráter transitório. **Nessa nova oportunidade¹⁵, reforçou sua manifestação, asseverando que o conceito de remuneração no cargo efetivo para fins de limite constitucional (art. 40, §2^o da CR) equivale ao conceito legal de base de contribuição fixado no art. 4^o, §1^o da Lei n^o 10.887/04¹⁶, que exclui as vantagens**

13 Parecer Ministerial n. ° 4187/08.

14 Art. 22. Remuneração é a retribuição pecuniária pelo exercício do cargo de Professor da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná, que compreende o vencimento, valor correspondente ao Nível e à Classe em que se encontra na Carreira, acrescido das gratificações previstas nesta Lei.

§1^o - Integram o vencimento o adicional por tempo de serviço e os valores percebidos pelo Professor em decorrência de aulas ou serviços extraordinários, conforme estabelecido nesta Lei.

15 Parecer Ministerial n. ° 18593/12.

16 Art. 4^o A contribuição social do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será de 11% (onze por cento), incidentes sobre: § 1^o Entende-se como base de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, excluídas:

I - as diárias para viagens;

II - a ajuda de custo em razão de mudança de sede;

III - a indenização de transporte;

IV - o salário-família;

V - o auxílio-alimentação;

VI - o auxílio-creche;

VII - as parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho;

VIII - a parcela percebida em decorrência do exercício de cargo em comissão ou de função comissionada ou gratificada

transitórias. Entendeu inaplicável a regras de transição, considerando que somente há direito adquirido à incorporação técnica de cálculo pela média aos que se aposentam com fundamento nas de vantagens de caráter transitório àqueles que implementaram todas as condições para a aposentação e incorporação da vantagem antes de 15.12.1998, ou seja, antes da EC n. 20/98. Propôs, então, seja o texto do Prejulgado alterado para excluir eventuais incorporações de verbas transitórias aos que preencham os requisitos para aposentação após 15.12.1998, porque inconstitucionais.

Ocorre que esses questionamentos foram superados pelo Tribunal Pleno, quando exarou o item I do Acórdão n. 1638/08: *I - quanto à aplicabilidade da Lei Complementar nº 103/2004 e do Decreto nº 7.154/2006, **não se vislumbra a inconstitucionalidade apontada pelo Ministério Público**, uma vez que a regulamentação legal está inserida no artigo 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003, que permite ao Estado-membro e aos Municípios dispor em lei as verbas que são consideradas do cargo efetivo.*

Registre-se que esse item não foi objeto do pedido de reforma, iniciado pelo órgão previdenciário estadual, e acolhido pelo então Presidente desta Corte (Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães), que na Sessão Plenária n. 32, de 06.09.2012, submeteu ao colegiado sua decisão de reabertura do Prejulgado, visando a reforma da decisão consubstanciada no Acórdão nº 1638/08, diante dos argumentos trazidos pelo órgão previdenciário estadual

IX - o abono de permanência de que tratam o [§ 19 do art. 40 da Constituição Federal](#), o [§ 5º do art. 2º](#) e o [§ 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003](#);

X - o adicional de férias;

XI - o adicional noturno;

XII - o adicional por serviço extraordinário;

XIII - a parcela paga a título de assistência à saúde suplementar;

XIV - a parcela paga a título de assistência pré-escolar;

XV - a parcela paga a servidor público indicado para integrar conselho ou órgão deliberativo, na condição de representante do governo, de órgão ou de entidade da administração pública do qual é servidor;

XVI - o auxílio-moradia;

XVII - a Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso, de que trata o [art. 76-A da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#);

XVIII - a Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal (GSISTE), instituída pela [Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006](#);

XIX - a Gratificação de Raio X.

para que o valor do benefício passe a guardar correspondência como o tempo de contribuição do servidor, para efeito de concessão de aposentadoria com fulcro no art. 6º, da EC n. 41/03 e do art. 3º, da EC n. 47/05.

Deste modo, deixo de reexaminar o primeiro apontamento do Prejulgado, porque não faz parte do objeto de revisão, mantendo-o, integralmente, nos seus termos.

Assim, tratarei do requerimento de revisão do item II do Acórdão n. 1638/08, do Tribunal Pleno.

- Da Reforma do item II do Acórdão n. 1638/2008 do Tribunal Pleno -

De fato, o item II do Prejulgado n. 7 exige pronta alteração.

O apontamento tratou da composição dos proventos do artigo 6º da EC n. 41/2003 e estabeleceu que: *II - no que tange à composição dos proventos, conclui-se que a média de aulas extraordinárias e demais vantagens descritas pelo Decreto nº 7154/2006 devem ser consideradas como verbas inerentes do cargo efetivo, sendo utilizado como base o período a partir do mês de julho de 1994, data adotada pela Lei Federal nº 10.887/2004 e pelo Decreto Estadual nº 7154/06, que pode ser utilizada pelo Estado do Paraná no cálculo da média de aulas extraordinárias, ressaltando o limite da remuneração percebida pelo servidor.*

Porém, como mencionou a PARANAPREVIDÊNCIA, o cálculo previsto na Lei Federal n. 10.887/04 é totalmente estranho às regras de aposentação do artigo 6º da EC n. 41/03 (e do artigo 3º da EC n. 47/05).

A referida lei expôs sobre a aplicação de disposições da EC n. 41/2003 e em seu artigo 1º¹⁷ detalhou o cálculo pela média - *média aritmética simples*

17 Lei Federal n. 10.887/2004 (Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nos 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências).

Artigo 1º. No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios,

das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência -, previsto no [§3º do artigo 40 da Constituição da República](#) e no [artigo 2º da EC n. 41, de 19 de dezembro de 2003](#).

Contudo, **o apontamento não está a tratar da regra geral programada pela EC n. 41/03, mas da regra de transição**, trazida no artigo 6º da referida Emenda (e pelo artigo 3º da EC 47/05), a qual garante a aposentação com proventos integrais, correspondentes à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria.

Neste ponto, para melhor explicar, reproduzo (não *ipsis litteris*) parte introdutória do Parecer n. 13928/12 da Diretoria Jurídica, subscrito pela Assessora Jurídica Bárbara Gonçalves Marcelino Pereira:

Após as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais n. 41/03, 47/05 e 70/12, ficaram estabelecidos dois tipos de cálculo de proventos:

- a) para os servidores aposentados pelas novas regras ou pelo art. 2º da EC 41/03 a utilização da média aritmética simples das maiores remunerações, tendo como base as contribuições do servidor vertidas aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% de todo o período contributivo, desde a competência de julho de 1994, tendo como limite a remuneração no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria (art. 40, § 2º da CR), ou,*
- b) para os servidores incluídos nas regras de transição do art. 6º da EC 41/2003, art. 3º da EC 47/05 ou EC 70/12, a totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei.*

incluídas suas autarquias e fundações, previsto no [§3º do art. 40 da Constituição Federal](#) e no [art. 2º da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003](#), será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

O artigo 2º, inciso IX¹⁸, da Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009 considerou como remuneração do cargo efetivo o valor constituído pelos vencimentos e pelas vantagens pecuniárias permanentes do respectivo cargo, estabelecidas em lei de cada ente, acrescido dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes.

A referida normativa interpretou o disposto no §1º do artigo 4º¹⁹ da Lei n. 10.887/04, que dispõe sobre a aplicação das disposições da EC 41/03, ao estabelecer o que se entende como base de contribuição.

Desta forma, poderiam restar, em princípio, afastadas da remuneração do cargo efetivo as verbas ditas transitórias ou eventuais, objeto do presente requerimento revisional, para os servidores aposentados pelas regras do

- 18 Orientação Normativa MPS/SPS n. 02, de 31 de março de 2009 (DOU 02.04.2009).
Art. 2º Para os efeitos desta Orientação Normativa, considera-se:
IX - remuneração do cargo efetivo: o valor constituído pelos vencimentos e pelas vantagens pecuniárias permanentes do respectivo cargo, estabelecidas em lei de cada ente, acrescido dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes;
- 19 Art. 4º A contribuição social do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será de 11% (onze por cento), incidentes sobre:
§ 1º Entende-se como base de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, excluídas:
I - as diárias para viagens;
II - a ajuda de custo em razão de mudança de sede;
III - a indenização de transporte;
IV - o salário-família;
V - o auxílio-alimentação;
VI - o auxílio-creche;
VII - as parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho;
VIII - a parcela percebida em decorrência do exercício de cargo em comissão ou de função comissionada ou gratificada
IX - o abono de permanência de que tratam o [§ 19 do art. 40 da Constituição Federal](#), o [§ 5º do art. 2º](#) e o [§ 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003](#);
X - o adicional de férias;
XI - o adicional noturno;
XII - o adicional por serviço extraordinário;
XIII - a parcela paga a título de assistência à saúde suplementar;
XIV - a parcela paga a título de assistência pré-escolar;
XV - a parcela paga a servidor público indicado para integrar conselho ou órgão deliberativo, na condição de representante do governo, de órgão ou de entidade da administração pública do qual é servidor;
XVI - o auxílio-moradia;
XVII - a Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso, de que trata o [art. 76-A da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#);
XVIII - a Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal (GSISTE), instituída pela [Lei no 11.356, de 19 de outubro de 2006](#);
XIX - a Gratificação de Raio X.

*art. 40 da CF e do art. 2º da EC 41/03. **Ocorre que no texto da própria Lei n. 10.887/04 resta consignada a possibilidade de opção por parte do servidor, de inclusão de parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local de trabalho, do exercício de cargo em comissão ou de função comissionada ou gratificada, de gratificação de RX e daquelas recebidas a título de adicional noturno ou de adicional de serviço extraordinário, para efeito de cálculo de benefício concedido com fundamento no art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da EC 41/2003.** Além desta possibilidade de opção por parte do servidor, aplicável somente para as inativações que levam em consideração a média das contribuições, **o § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004 possibilitou aos Entes Públicos estabelecer, mediante lei, quais seriam as vantagens pecuniárias permanentes, sempre atento ao disposto no § 2º do art. 40 da Constituição da República.***

*A **polêmica reside** na possibilidade de incorporar verbas de natureza transitória e/ou eventual na remuneração do cargo efetivo, lembrando que esta remuneração é utilizada tanto nas aposentadorias concedidas pelas regras de transição (art. 6º da EC 41/03, art. 3º da EC 47/05 e EC 70/12), como no comparativo com a média nas aposentadorias concedidas pelas novas regras e pelo art. 2º da EC 41/03, para estabelecer o limite da remuneração no cargo efetivo.*

As aposentadorias concedidas com base nas regras de transição não observam ao disposto no artigo 40 da Constituição da República e nem ao que estabelece a Lei Federal n. 10.887/04, portanto, sujeitam-se somente ao que a lei do ente estadual (ou municipal) estabelecer.

***Justamente para que os servidores já admitidos não fossem surpreendidos pelas alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais foram estabelecidas as regras de transição,** à parte do texto constitucional, observando a legislação do ente, que já dispunha sobre o assunto quando da sua aposentadoria.*

Neste diapasão, os servidores admitidos anteriormente e cuja inativação estiver fundamentada nas regras de transição, observarão o que a legislação do ente já dispunha sobre o assunto.

Mas, não faz o menor sentido que o ente, após a promulgação das já aludidas Emendas Constitucionais, venha a estabelecer a incorporação de verbas transitórias e/ou eventuais, sem a observância do princípio contributivo.

Frente a essas explicações, veja-se que para regulamentar as EC n. 41/03 e 47/05, no âmbito da administração estadual, o Poder Executivo Estadual editou o Decreto n. 7154/06.

E, no seu artigo 2º, para efeito de cálculo dos proventos do artigo 6º da EC n. 41/03 e artigo 3º da EC n. 47/05 previu o direito à incorporação das vantagens transitórias e eventuais, de forma proporcional ao tempo de contribuição, sem qualquer limitação temporal – como se confere no artigo 2º, §1º do Decreto:

Art. 2º. Os proventos de aposentadoria referidos no artigo 6º da Emenda Constitucional n.º 41/03 e no artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 47/05 serão calculados com base na remuneração do cargo efetivo do servidor.

§ 1º. **As vantagens remuneratórias percebidas em caráter eventual e/ou transitórias serão incorporadas proporcionalmente ao seu tempo de contribuição para efeito de cálculo dos proventos.**

Observe-se que Julho de 1994 é o marco temporal adotado pela Lei Federal n. 10.887/04²⁰ e pelo artigo 1º²¹, do Decreto Estadual n. 7154/06, ao tratar da média aritmética do cálculo dos proventos das aposentadorias previstas no artigo 40 da CR e do artigo 2º da EC n. 41/03, e, desta forma, é inaplicável às regras de transição e a incorporação das verbas transitórias.

20 Que dispôs sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003, alterou dispositivos das Leis n. 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e deu outras providências.

Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no [§ 3º do art. 40 da Constituição Federal](#) e no [art. 2º da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003](#), será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

21 Decreto Estadual n. 7154/06. Art. 1º. No cálculo dos proventos das aposentadorias previstas no art. 40 da Constituição Federal e art. 2º da Emenda Constitucional n.º 41/03, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações ou subsídios, utilizados como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

Nesse passo, VOTO pela retificação do item II, do Acórdão n. 1638/2008 do Tribunal Pleno, para compatibilizá-lo com o §1º, do artigo 2º, do Decreto Estadual n. 7154/06, retirando-lhe a expressão “sendo utilizado como base o período a partir do mês de julho de 1994, data adotada pela Lei Federal nº 10.887/2004 e pelo Decreto Estadual nº 7154/06, que pode ser utilizada pelo Estado do Paraná no cálculo da média de aulas extraordinárias, ressaltando o limite da remuneração percebida pelo servidor”, e incluindo no seu lugar o texto “sendo utilizado como base o tempo de contribuição, aos moldes do §1º, do artigo 2º, do Decreto Estadual n.º 7154/06”, passando a ter o seguinte teor:

II - no que tange à composição dos proventos, conclui-se que a média de aulas extraordinárias e demais vantagens descritas pelo Decreto nº 7154/2006 devem ser consideradas como verbas inerentes do cargo efetivo, sendo utilizado como base o tempo de contribuição, aos moldes do §1º, do artigo 2º, do Decreto Estadual n.º 7154/06, que pode ser utilizada pelo Estado do Paraná no cálculo da média de aulas extraordinárias.

- Dos demais aspectos tratados no pedido de revisão proposto pela PARANAPREVIDÊNCIA -

Pelo Despacho saneador n. 772/13, sob o ponto de vista **processual**, delimitei o pedido de revisão e a aplicabilidade do incidente do Prejulgado ao seu fato originário: *aposentadorias estaduais de ocupantes do cargo de professor, com fundamento no artigo 6º da EC n. 41/03 e proventos integrais, compostos pela média das contribuições de aulas extraordinárias, com fundamento na Lei Complementar Estadual n. 103/04 e Decreto Estadual n. 7.154/06.*

Entendo que o presente expediente não é próprio para tratar das demais questões levantadas pelo órgão previdenciário estadual, as quais ampliam em muito o objeto do presente expediente e alcançam os demais jurisdicionados – *não apenas o ente estadual.*

Ademais, como registrei no relatório, naquela oportunidade, expus que entendia desnecessários os sobrestamentos de processos de inativação e pensão que vinham sendo realizados para aguardar o julgamento do presente pedido de revisão, porque eventual mudança de interpretação produziria efeitos apenas para frente (ex nunc), não alcançando atos consolidados no tempo e resguardados pela segurança jurídica. – Não é demais lembrar que a própria PARANAPREVIDÊNCIA, em seu pedido, requereu a modulação dos efeitos da decisão neste sentido, no que foi acompanhada pela Diretoria Jurídica.

No entanto, motivados por outras razões, *inerentes ao seu poder de livre convencimento*, como informou a Diretoria de Controle de Atos de Pessoal²², diversos Relatores determinaram o sobrestamento de expedientes de atos de inativação e pensão albergados pelas regras de transição, bem como daqueles que envolviam o regime de média, determinado pela atual redação da Constituição, e o recebimento de verbas transitórias, em virtude do necessário comparativo com a remuneração do cargo efetivo.

Em 15 de outubro de 2013 a unidade apurou que contava com 2.823 processos sobrestados, aguardando o deslinde do pedido de revisão deste Prejulgado.

Sem querer me distanciar do meu posicionamento técnico, mas sensível a essa realidade e à necessidade desta Corte responder aos questionamentos que se apresentaram neste pedido de revisão, ACOLHO integralmente o Parecer n. 13928/12 da Diretoria Jurídica, fixando, neste Prejulgado, as premissas (as quais foram bem redigidas em tese), postas em sua conclusão, no item 3.2, as quais terão aplicabilidade, no que couber, a todos os jurisdicionados:

- pela necessidade de edição de lei no sentido estrito, tratando da forma de incorporação de verbas aos proventos, em decorrência do princípio da reserva legal, pelo Ente Estadual ou Municipal, definindo quais verbas compõem a remuneração no cargo efetivo e a proporcionalização das verbas de natureza transitórias, se for o caso, sobre as quais incidiu contribuição previdenciária;

- os cálculos de proventos das aposentadorias concedidas pelas denominadas regras de transição (art. 6º da EC 41/03, art. 3º da EC 47/05 e EC 70/12) devem obedecer ao disposto na legislação do Ente Estadual ou Municipal sobre a forma de incorporação das verbas de natureza transitória;
- os cálculos de proventos das aposentadorias concedidas com fulcro nas regras da redação atual do art. 40 da Constituição Federal e do art. 2º da EC 41/03 devem obedecer ao disposto nos §§ 2º e 3º da Constituição Federal e ao disposto na Lei n. 10.887/04, qual seja, com adoção da média aritmética simples das 80% maiores contribuições, utilizadas como base para as contribuições do servidor de todo o período contributivo desde a competência de 1994, tendo como limite a remuneração no cargo efetivo, com observância do princípio contributivo;
- no comparativo da média das contribuições com a remuneração no cargo efetivo, para as aposentadorias concedidas pelas regras do art. 40 da Constituição Federal e art. 2º da EC 41/03, será adotada como remuneração no cargo efetivo o que a legislação do Ente Estadual ou Municipal estabelecer, com atenção ao princípio contributivo;
- nos cálculos das pensões, decorrentes de falecimentos de servidores em atividade, será considerada a totalidade da remuneração no cargo efetivo, com adoção do mesmo parâmetro utilizado para as aposentadorias, no que se refere ao conceito do que se entende por remuneração no cargo efetivo; e,
- a aplicação do disposto no art. 66, §1º²³ da Orientação Normativa MPS n.º 02/2009 aos cálculos de pensão de Entes Municipais que estabelecem, mediante lei, como remuneração no cargo efetivo, somente as verbas permanentes sobre as quais incidiu contribuição previdenciária, é perfeitamente regular;

23 Art. 66. A pensão por morte, conferida ao conjunto dos dependentes do segurado falecido a partir de 20 de fevereiro de 2004, data de publicação da Medida Provisória nº 167, de 19 de fevereiro de 2004, corresponderá a:

§ 1º Na hipótese de cálculo de pensão oriunda de falecimento do servidor na atividade, é vedada a inclusão de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança, de cargo em comissão, de outras parcelas de natureza temporária, ou do abono de permanência de que trata o art. 86, bem como a previsão de incorporação de tais parcelas diretamente no valor da pensão ou na remuneração, apenas para efeito de concessão do benefício, ainda que mediante regras específicas.

- Dos efeitos da decisão -

Como já havia exposto em despacho saneador, a mudança de interpretação imposta pela revisão do Prejulgado n. 07 produz efeitos apenas para frente (*ex nunc*), não alcançando atos consolidados no tempo e resguardados pela segurança jurídica.

Com efeito, nos processos administrativos, como previu o artigo 2º, inciso XIII, da Lei Federal n. 9784/1999²⁴, deve ser observado como critério *interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.*

Frente ao exposto, com fundamento no artigo 2º, inciso XIII, da Lei Federal n. 9784/1999, **VOTO para que a presente decisão produza efeitos daqui para frente, restando preservados os benefícios registrados e os processos que se encontram em trâmite neste Tribunal, com atos de inativação ou pensão já editados e publicados, preservados pela segurança jurídica.**

- Do julgamento pendente do Recurso Extraordinário n. 593.068-8 -

Oportuno destacar que a notícia de que aguarda julgamento no Supremo Tribunal Federal o Recurso Extraordinário n. 593.068-8²⁵ - **cuja Repercussão Geral já foi reconhecida**, no qual se discute a exigibilidade da contribuição previdenciária incidente sobre adicionais e gratificações temporárias, ou seja, acerca da eventual caracterização dessas verbas como remuneração e respectivo efeito de inserção na base de cálculo do tributo -, **não impede o**

24 Lei n. 9.784/1999.

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, **vedada aplicação retroativa de nova interpretação.**

25 Conclusos ao Ministro Relator desde 25.11.2013 – conforme consulta no site oficial do Supremo Tribunal Federal; www.stf.gov.br.

exame deste processado, porém, eventual decisão conflitante, de caráter vinculante da Corte Suprema, forçará sua revisão.

Deste modo, VOTO pela possibilidade de futuro reexame da matéria abordada no presente processado, quando do julgamento do referido Recurso Extraordinário. Assim, com fundamento no inciso III, do artigo 159-B, do Regimento Interno²⁶, desde logo fica a Diretoria Jurídica responsável pelo acompanhamento do trâmite do Recurso Extraordinário n. 593.068-8, no Supremo Tribunal Federal, devendo noticiar de pronto, neste processado quando do seu julgamento.

- Conclusão -

Na Sessão do dia 15 de maio de 2014, com fundamento nas razões e no todo exposto, apresentei o seguinte **VOTO**:

- (i) **pela retificação do item II, do Acórdão n. 1638/2008 do Tribunal Pleno, para compatibilizá-lo com o §1º, do artigo 2º do Decreto Estadual n. 7154/06**, retirando-lhe a expressão *"sendo utilizado como base o período a partir do mês de julho de 1994, data adotada pela Lei Federal nº 10.887/2004 e pelo Decreto Estadual nº 7154/06, que pode ser utilizada pelo Estado do Paraná no cálculo da média de aulas extraordinárias, ressaltando o limite da remuneração percebida pelo servidor"*, e incluindo no seu lugar o texto *"sendo utilizado como base o tempo de contribuição, aos moldes do §1º, do artigo 2º, do Decreto Estadual n.º 7154/06"*, passando a ter o seguinte teor:
- II - *no que tange à composição dos proventos, conclui-se que a média de aulas extraordinárias e demais vantagens descritas pelo Decreto nº 7154/2006 devem ser consideradas como verbas inerentes do cargo efe-*

26 **Regimento Interno.**

Art. 159-B. Compete à área de acompanhamento de processos judiciais:

III – acompanhar a tramitação judicial relacionada a processo submetido à apreciação do Tribunal, quando lhe for dada a notícia do feito, prestando as informações necessárias e dando ciência ao Relator;

tivo, sendo utilizado como base o tempo de contribuição, aos moldes do §1º, do artigo 2º, do Decreto Estadual n.º 7154/06, que pode ser utilizada pelo Estado do Paraná no cálculo da média de aulas extraordinárias.

(ii) fixar, neste Prejulgado, as premissas postas no item 3.2 da conclusão do Parecer n. 13928/12 da Diretoria Jurídica, as quais terão aplicabilidade, no que couber, a todos os jurisdicionados:

- pela necessidade de edição de lei no sentido estrito, tratando da forma de incorporação de verbas aos proventos, em decorrência do princípio da reserva legal, pelo Ente Estadual ou Municipal, definindo quais verbas compõem a remuneração no cargo efetivo e a proporcionalização das verbas de natureza transitórias, se for o caso, sobre as quais incidiu contribuição previdenciária;
- os cálculos de proventos das aposentadorias concedidas pelas denominadas regras de transição (art. 6º da EC 41/03, art. 3º da EC 47/05 e EC 70/12) devem obedecer ao disposto na legislação do Ente Estadual ou Municipal sobre a forma de incorporação das verbas de natureza transitória;
- os cálculos de proventos das aposentadorias concedidas com fulcro nas regras da redação atual do art. 40 da Constituição Federal e do art. 2º da EC 41/03 devem obedecer ao disposto nos §§ 2º e 3º da Constituição Federal e ao disposto na Lei n. 10.887/04, qual seja, com adoção da média aritmética simples das 80% maiores contribuições, utilizadas como base para as contribuições do servidor de todo o período contributivo desde a competência de 1994, tendo como limite a remuneração no cargo efetivo, com observância do princípio contributivo;
- no comparativo da média das contribuições com a remuneração no cargo efetivo, para as aposentadorias concedidas pelas regras do art. 40 da Constituição Federal e art. 2º da EC 41/03, será adotada como remuneração no cargo efetivo o que a legislação do Ente Estadual ou Municipal estabelecer, com atenção ao princípio contributivo;

- nos cálculos das pensões, decorrentes de falecimentos de servidores em atividade, será considerada a totalidade da remuneração no cargo efetivo, com adoção do mesmo parâmetro utilizado para as aposentadorias, no que se refere ao conceito do que se entende por remuneração no cargo efetivo; e,
- a aplicação do disposto no art. 66, § 1º da Orientação Normativa MPS n.º 02/2009 aos cálculos de pensão de Entes Municipais que estabelecem, mediante lei, como remuneração no cargo efetivo, somente as verbas permanentes sobre as quais incidiu contribuição previdenciária, é perfeitamente regular;

(iii) para que a presente decisão produza efeitos daqui para frente (*ex nunc*), restando preservados os benefícios registrados e os processos que se encontram em trâmite, com atos de inativação ou pensão já editados e publicados, preservados pela segurança jurídica; e,

(iv) pela possibilidade de futuro reexame da matéria abordada no presente processado, quando do julgamento do referido Recurso Extraordinário, ficando, com fundamento no inciso III, do artigo 159-B, do Regimento Interno²⁷, a Diretoria Jurídica responsável pelo acompanhamento do trâmite do Recurso Extraordinário n. 593.068-8, no Supremo Tribunal Federal, devendo noticiar de pronto, neste processado quando do seu julgamento.

O Auditor Ivens Zschoerper Linhares, por sua vez, apresentou considerações em Sessão²⁸, às quais aderi e passam a compor a decisão nos seguintes termos:

²⁷ Regimento Interno.

Art. 159-B. Compete à área de acompanhamento de processos judiciais:

III – acompanhar a tramitação judicial relacionada a processo submetido à apreciação do Tribunal, quando lhe for dada a notícia do feito, prestando as informações necessárias e dando ciência ao Relator;

²⁸ “Conforme deliberação da sessão do Tribunal Pleno de 15.05.2014, encaminhado ao Gabinete do Ilustre Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, algumas considerações apresentadas por ocasião da discussão da matéria, a fim de que auxiliem na interpretação da decisão deste Prejulgado.

Em primeiro lugar, saliente-se que a aplicabilidade da Lei nº 10.887/04 para o cálculo do valor das gratificações transitórias a ser incorporado aos proventos de aposentadorias concedidas com base no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/03 e no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/05 não deve ser afastada, apenas, quanto ao termo inicial, de julho de 1994, mas, também, com relação à própria metodologia de cálculo.

lo, afastando-se a exigência da média de 80% das maiores contribuições incidentes, isoladamente, sobre essas gratificações, a fim de que se aceite como base de cálculo o próprio valor atualizado dessas mesmas gratificações à data da aposentadoria, proporcionalizado pelo tempo de contribuição, na forma como o órgão previdenciário estadual vem procedendo.

Saliente-se que esse foi, justamente, o questionamento do qual se originou a revisão do presente incidente, motivo pelo qual mostra-se relevante seu destaque na motivação da decisão deste prejudgado.

Além disso, a própria Diretoria Jurídica, na peça nº 32, f. 13, posicionou-se favoravelmente a esse pleito, nos seguintes termos:

“Entende-se perfeitamente razoável e legal que o Ente estipule, mediante lei, que o valor da vantagem transitória e/ou eventual, para efeito de cálculo da proporcionalização, tome como base de cálculo o valor equivalente ao recebido pelo servidor ativo, por ocasião da inativação.

A adoção desta base de cálculo não guarda relação com os critérios de atualização mencionados na Lei nº 10.887/2004, uma vez que não se trata de média das contribuições prevista para regulamentar o disposto no § 3º do Art. 40 da Constituição Federal. Desta forma, como este valor não se refere a média prevista na Lei nº 10.887/04, poderá o Ente, mediante lei própria, estabelecer como base de cálculo da verba transitória e/ou eventual o valor equivalente ao recebido pelo servidor ativo, com a realização de cálculos específicos para cada verba transitória incorporada”.

Nessas condições, a fim de dirimir a questão proposta, entendo que a decisão da revisão do presente incidente deva incluir tópico deferindo o pedido do requerente, no sentido de que a alteração da parte dispositiva do Acórdão nº 1638/08 inclua, além do marco temporal de julho de 1994, a própria forma de cálculo, permitindo-se a utilização do valor atualizado da gratificação transitória, proporcionalizado ao tempo de contribuição.

Outrossim, tendo em conta que essa alteração terá efeito sobre milhares de processos em trâmite nesta Corte, entendo que os efeitos dessa decisão, nesse ponto específico, não devem ser modulados, mas, devem ser produzidos de forma retroativa (*ex tunc*), a fim de que possam ser regularizadas diversas situações objeto dos processos sobrestados, sem prejuízo aos servidores e à própria administração previdenciária.

Com relação à proporcionalidade ao tempo de contribuição, é importante mencionar que alguns entes previdenciários ainda aplicam regras legais que determinam a incorporação do valor integral de determinada vantagem transitória, pelo simples fato de ter sido ela percebida por um determinado lapso temporal, sem considerar a proporcionalidade desse período sobre o total do período de contribuição exigido para a aposentadoria integral.

Dessa forma, para a definitiva solução da matéria, mostra-se conveniente assinalar que, ressalvada a hipótese de direito adquirido assegurado pelas Resoluções nº 8871/2002 (autos nº 459406/02) e nº 3877/2005 (autos nº 19336-9/05) àqueles servidores que implementaram os requisitos da lei incorporadora até antes da data da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 20, em 16.12.1998, as gratificações temporárias só poderão ser incorporadas de forma proporcional ao tempo de contribuição, sendo inconstitucional a incorporação do valor integral, sem a observância dessa proporcionalidade, por ofensa à vedação de tempo ficto de contribuição e ao princípio contributivo.

Também nesse aspecto, os efeitos da decisão não devem ser modulados, mas, retroativos, a fim de que sejam considerados inconstitucionais os atos em desconformidade com essa orientação, por configurar grave violação ao princípio constitucional contributivo, já reconhecido, em diversas oportunidades, por esta Corte de Contas.

Por último, entendo que deva ser aceita, sem modulação de efeitos, a orientação da Diretoria Jurídica, a f. 14/15 da peça nº 32, no parecer nº 13928/12, de lavra da Analista de Controle, Dra. BARBARA GONÇALVES MARCELINO PEREIRA, lançada nos seguintes termos:

“O cálculo das aposentadorias por considerar a média acaba por equalizar as situações em que o servidor, por exemplo, recebia horas-extras com habitualidade, e no final da carreira passou eventualmente a não laborar período extraordinário, ou mesmo a situação inversa. O problema surge quando se passa ao comparativo do valor da média em relação à última remuneração, porque pode ocorrer que um servidor, que laborou por muitos

- Excepcionar os efeitos *ex-nunc* deste Prejulgado, tendo em vista a manifestação do Auditor Ivens Zschoerper Linhares, para que se atribua efeitos *ex-tunc* aos processos em trâmite neste Tribunal referentes à matéria, com relação:
 - a) À possibilidade de adoção do valor atualizado da gratificação transitória como base de cálculo para sua incorporação aos proventos de aposentadoria;
 - b) À impossibilidade de incorporação integral do valor dessas gratificações, sem que sejam proporcionalizadas ao tempo de contribuição, ressalvadas as hipóteses de direito adquirido;
 - c) À consideração, para efeitos de comparação de proventos com a remuneração, da remuneração acrescida dos valores das gratificações incorporáveis – e não o valor do último contracheque.

anos recebendo alguma vantagem ou mesmo adicional por hora extraordinária, não tenha percebido tais importâncias na última remuneração.

Nesse panorama, ao comparar a média com a última remuneração que seja eventualmente menor que a média, ter-se-á uma redução drástica na renda do servidor que não condiz com a sua contribuição, ou seja, uma violação ao princípio da contributividade. O inverso, por sua vez, aquele servidor que não realizava horas-extras com habitualidade e justamente no último mês de atividade efetua inúmeras horas de trabalho extraordinário, propiciaria uma vantagem no confronto entre a média e a última remuneração, gerando uma distorção no sistema (afronta ao equilíbrio financeiro e atuarial).

Tendo em mira o princípio da contributividade, é de se concluir que se considere como última remuneração as verbas transitórias sobre as quais incidiu contribuição previdenciária, todavia realizando proporcionalidade com relação àquelas vantagens transitórias, oscilantes ou sazonais tais como hora-extra ou outro tipo de adicional que o servidor tenha recebido por dado período.

Ora, se a média é calculada com base em todas as vantagens em que incidiu contribuição previdenciária, gerando uma equalização quanto às vantagens transitórias ou sazonais, é lógico que o cálculo da última remuneração também se submeta a essa sistemática mediante proporcionalização dessas verbas transitórias, sazonais ou oscilantes, sob pena de afronta aos princípios da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial”.

Verifica-se, assim, que a incorporação das gratificações transitórias à remuneração do servidor na ativa, para efeito de comparação com o valor dos proventos, é uma decorrência lógica das premissas em que se baseia o presente estudo, em reforço do caráter contributivo do sistema constitucional previdenciário, e sua exclusão, em relação aos casos pendentes de julgamento por esta Corte, poderá representar grave prejuízo aos interessados desses processos.

Em síntese, portanto, estariam sendo excluídos da modulação de efeitos da decisão deste prejulgado a possibilidade de adoção do valor atualizado da gratificação transitória como base de cálculo para sua incorporação aos proventos de aposentadoria; a impossibilidade de incorporação integral do valor dessas gratificações, sem que sejam proporcionalizadas ao tempo de contribuição, ressalvadas as hipóteses de direito adquirido; e a inclusão do valor das gratificações transitórias ao da remuneração, para efeito de comparação com o valor dos proventos, de que trata o art. 40, §2º, da Constituição Federal.”

3 DA DECISÃO

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

- (i) **Retificar o item II, do Acórdão n. 1638/2008 do Tribunal Pleno, para compatibilizá-lo com o §1º, do artigo 2º do Decreto Estadual n. 7154/06**, retirando-lhe a expressão *"sendo utilizado como base o período a partir do mês de julho de 1994, data adotada pela Lei Federal nº 10.887/2004 e pelo Decreto Estadual nº 7154/06, que pode ser utilizada pelo Estado do Paraná no cálculo da média de aulas extraordinárias, ressaltando o limite da remuneração percebida pelo servidor"*, e incluindo no seu lugar o texto *"sendo utilizado como base o tempo de contribuição, aos moldes do §1º, do artigo 2º, do Decreto Estadual n.º 7154/06"*, passando a ter o seguinte teor:
- II - *no que tange à composição dos proventos, conclui-se que a média de aulas extraordinárias e demais vantagens descritas pelo Decreto nº 7154/2006 devem ser consideradas como verbas inerentes do cargo efetivo, sendo utilizado como base o tempo de contribuição, aos moldes do §1º, do artigo 2º, do Decreto Estadual n.º 7154/06, que pode ser utilizada pelo Estado do Paraná no cálculo da média de aulas extraordinárias.*
- (ii) **fixar, neste Prejulgado, as premissas postas no item 3.2 da conclusão do Parecer n. 13928/12 da Diretoria Jurídica, as quais terão aplicabilidade, no que couber, a todos os jurisdicionados:**
- pela necessidade de edição de lei no sentido estrito, tratando da forma de incorporação de verbas aos proventos, em decorrência do princípio da reserva legal, pelo Ente Estadual ou Municipal, definindo quais verbas compõem a remuneração no cargo efetivo e a proporcionalização das verbas de natureza transitórias, se for o caso, sobre as quais incidiu contribuição previdenciária;

- os cálculos de proventos das aposentadorias concedidas pelas denominadas regras de transição (art. 6º da EC 41/03, art. 3º da EC 47/05 e EC 70/12) devem obedecer ao disposto na legislação do Ente Estadual ou Municipal sobre a forma de incorporação das verbas de natureza transitória;
 - os cálculos de proventos das aposentadorias concedidas com fulcro nas regras da redação atual do art. 40 da Constituição Federal e do art. 2º da EC 41/03 devem obedecer ao disposto nos §§ 2º e 3º da Constituição Federal e ao disposto na Lei n. 10.887/04, qual seja, com adoção da média aritmética simples das 80% maiores contribuições, utilizadas como base para as contribuições do servidor de todo o período contributivo desde a competência de 1994, tendo como limite a remuneração no cargo efetivo, com observância do princípio contributivo;
 - no comparativo da média das contribuições com a remuneração no cargo efetivo, para as aposentadorias concedidas pelas regras do art. 40 da Constituição Federal e art. 2º da EC 41/03, será adotada como remuneração no cargo efetivo o que a legislação do Ente Estadual ou Municipal estabelecer, com atenção ao princípio contributivo;
 - nos cálculos das pensões, decorrentes de falecimentos de servidores em atividade, será considerada a totalidade da remuneração no cargo efetivo, com adoção do mesmo parâmetro utilizado para as aposentadorias, no que se refere ao conceito do que se entende por remuneração no cargo efetivo; e,
 - a aplicação do disposto no art. 66, § 1º da Orientação Normativa MPS n.º 02/2009 aos cálculos de pensão de Entes Municipais que estabelecem, mediante lei, como remuneração no cargo efetivo, somente as verbas permanentes sobre as quais incidiu contribuição previdenciária, é perfeitamente regular;
- (iii) para que a presente decisão produza efeitos daqui para frente (*ex nunc*), restando preservados os benefícios registrados e os processos que se encontram em trâmite, com atos de inativação ou pensão já editados e publicados, preservados pela segurança jurídica; e, tendo em vista a manifestação do Auditor Ivens**

Zschoerper Linhares, excepcionar os efeitos deste Prejulgado, para que se atribua efeitos *ex-tunc* aos processos em trâmite neste Tribunal referentes à matéria, com relação:

- iii.a) À possibilidade de adoção do valor atualizado da gratificação transitória como base de cálculo para sua incorporação aos proventos de aposentadoria;
 - iii.b) À impossibilidade de incorporação integral do valor dessas gratificações, sem que sejam proporcionalizadas ao tempo de contribuição, ressalvadas as hipóteses de direito adquirido;
 - iii.c) À consideração, para efeitos de comparação de proventos com a remuneração, da remuneração acrescida dos valores das gratificações incorporáveis – e não o valor do último contracheque.
- (iv) pela possibilidade de futuro reexame da matéria abordada no presente processado, quando do julgamento do referido Recurso Extraordinário, ficando, com fundamento no inciso III, do artigo 159-B, do Regimento Interno²⁹, a Diretoria Jurídica responsável pelo acompanhamento do trâmite do Recurso Extraordinário n. 593.068-8, no Supremo Tribunal Federal, devendo noticiar de pronto, neste processado quando do seu julgamento.**

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

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

²⁹ Regimento Interno.

Art. 159-B. Compete à área de acompanhamento de processos judiciais: III – acompanhar a tramitação judicial relacionada a processo submetido à apreciação do Tribunal, quando lhe for dada a notícia do feito, prestando as informações necessárias e dando ciência ao Relator;

Sala das Sessões, 15 de maio de 2014 – Sessão nº 16.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

[PREJULGADO]

ACÓRDÃOS

APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA TEMPO MÍNIMO DE CINCO ANOS NO CARGO EFETIVO - PERÍODO MÍNIMO DE 10 ANOS DE EXERCÍCIO PÚBLICO - CONDIÇÕES ETÁRIAS E DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO ESTABELECIDAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

PROCESSO Nº : 492780/13
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE FLÓRIDA
INTERESSADO : ROSEMERY APARECIDA LAVAGNOLLI MOLINA
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES



ACÓRDÃO Nº 861/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Matéria constitucional. Aposentadoria voluntária. Requisitos. Exercício concomitante de cargo efetivo com função comissionada. Cinco anos no cargo. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pela Prefeita do Município de Flórida, senhora Rosemery Aparecida Lavagnolli Molina, acerca do adequado cumprimento ao disposto no inciso III, do § 1º, do art. 40, da Constituição Federal.

Destaca a consulente que segundo o dispositivo constitucional, os servidores efetivos serão aposentados “voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria”.

Assim, indaga a consulente:

Se determinado servidor, com 15 anos de serviço público (a título de exemplo), regularmente concursado para determinado cargo efetivo, assumiu cargo em comissão logo após o ingresso no serviço público no cargo efetivo, terá direito a se aposentar pela regra do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, preenchendo regularmente um dos requisitos desse dispositivo constitucional, qual seja o “tempo mínimo de cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria”, já que nunca o exerceu?

A Consulta veio instruída com Parecer Jurídico local (peça 04) que concluiu não ser possível aposentar determinado servidor concursado com 15 anos de efetivo exercício no serviço público, tendo exercido todo o período em cargo em comissão, se não tiver sido cumprido o tempo mínimo de cinco anos no cargo efetivo em que se pretender a aposentadoria.

O feito foi distribuído em 24 de julho de 2013 a este Conselheiro (peça 07).

A Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca (Informação 83/13 – peça 09) informou que não há no sistema de jurisprudência decisão anterior que tenha tratado especificamente sobre o assunto, contudo, relacionou 05 (cinco) julgados desta Corte que tratam de assuntos correlatos.

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (Parecer 17833/13 – peça 10), em preliminar, entendeu que a consulta trata de caso concreto, razão pela qual opinou pelo seu não conhecimento.

Todavia, analisou o mérito da questão afirmando que da Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009 se depreende que

o servidor que foi aprovado em concurso público, de acordo com o disposto no art. 37, II, da CF/88 e que tomou posse, ocupa um cargo efetivo e é vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, sendo que a nomeação para um cargo em comissão não o desvincula desse regime.

Salientou que

há que se verificar se ele já foi aprovado no estágio probatório e, ainda, se a legislação do Ente considera o afastamento do cargo efetivo para exercer cargo em comissão como de efetivo exercício, já que o afastamento do cargo efetivo em razão de licenças, para ocupar cargo em comissão, dentre outros, suspende o estágio probatório.

Dessa forma concluiu que

o servidor que assumiu um cargo público efetivo e logo foi nomeado para exercer cargo em comissão somente faz jus à aposentadoria conforme o art. 40, § 1º, III caso esteja no cargo há pelo menos 05 anos, já tenha sido aprovado no estágio probatório e se na legislação local houver a previsão de que o tempo de afastamento se considera como de efetivo exercício.

Por fim, embora não faça parte do questionamento, ressaltou que

a legislação previdenciária atual do RPPS, sobretudo a Lei 10.887/04, veda a percepção de proventos com base na remuneração do cargo em comissão, com exceção das aposentadorias concedidas pelas regras do art. 40 da CF/88 (pela média das contribuições) e desde que haja opção do servidor pela incidência de contribuição previdenciária sobre a função gratificada/de confiança.

O Ministério Público de Contas (Parecer 17553/13 – peça 11) corroborou a manifestação da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal acerca do não conhecimento do feito por ser caso concreto. Porém, em atenção ao princípio da eventualidade, adentrou no mérito.

Afirmou ter restado claro que os requisitos constitucionais são:

- a) 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público;
- b) 05 (cinco) anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria;
- c) idade mínima de 60 (sessenta) anos e tempo de contribuição mínima de 35 (trinta e cinco) anos para o homem; e redução de 5 (cinco) anos para a mulher em idade e tempo de contribuição; e
- d) aposentadoria com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade para o homem e 60 (sessenta) anos para a mulher.

Portanto, não poderá se aposentar quem não tenha, no mínimo, 5 (cinco) anos de efetivo exercício no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, hipótese suscitada na consulta.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO¹

A Consulta foi recebida por este Relator, em razão de estarem preenchidos os pressupostos legais (Despacho 1858/13 – peça 08).

Analisando com minúcia a questão proposta, de plano, afirmo que os requisitos expostos no art. 40, §1º, III, da Constituição Federal, são intransponíveis e **cumulativos**, logo há que se fazer um reparo na indagação feita pela consulente quando mencionou - “preenchendo regularmente **um** dos requisitos desse dispositivo constitucional”. Sendo requisitos cumulativos não se pode falar no preenchimento de um deles para que se garanta o direito à inatividade nessa modalidade.

Como bem destacou Hélio Saul MILESKI, “esta normatização decorre do princípio da moralidade pública e visa a coibir a concessão de benefícios inativatórios a quem não tenha prestado um tempo mínimo de serviço à sociedade”.²

Vencido esse aspecto da obrigatoria cumulatividade dos requisitos constitucionais para aposentação, cabe-nos destacá-los pontualmente a fim de que possamos entendê-los em sua máxima abrangência.

¹ Responsável Técnico - Samara Xavier de Alencar Lima (TC 51682-1).

² MILESKI, Helio Saul. O regime previdenciário do servidor público à luz da Emenda Constitucional nº 20/98. **Interesse Público - IP**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, abr./jun. 1999. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=52007>>. Acesso em: 05.dez.2013.

2.1 A NORMA CONSTITUCIONAL

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#))

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#))

(...)

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98](#))

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98](#))

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98](#))

2.2 TEMPO MÍNIMO DE DEZ ANOS DE EFETIVO EXERCÍCIO NO SERVIÇO PÚBLICO:

Esse efetivo exercício no serviço público não significa que seja desempenhado em cargo efetivo, ou seja, *não diz respeito apenas ao servidor habilitado em concurso público e empossado em cargo de provimento efetivo*³. Nesse caso, a alteração na ordem das palavras, por certo, modificará o conteúdo.

Nesse sentido ensina Ivan Barbosa RIGOLIN:

- a) tenha ao menos dez anos de efetivo exercício no serviço público, por qualquer regime jurídico, e seja efetivo ou em comissão o cargo, seja permanente ou em confiança o emprego, na administração direta, autárquica ou fundacional. Vale recordar que o efetivo exercício é exercício real, materialmente acontecido ou temporalmente verificado, e não significa necessariamente o mesmo que “exercício de cargo efetivo”;⁴

3 ALMEIDA, Villy Lopes Leal Monteiro de. **A delimitação do termo “efetivo exercício no serviço público” para efeito de aposentadoria voluntária do servidor titular de cargo efetivo.** Disponível em <www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/download/1435/1121>. Acesso em: 04. dez.2013.

4 RIGOLIN, Ivan Barbosa. **O servidor público nas reformas constitucionais.** Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 116.

Outro não é o ensinamento de Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti, citado por Flávio Germano de Sena TEIXEIRA:

Esse requisito deve ser adequadamente interpretado. Aqui não se exige dez anos de titularidade de cargo público, mas dez anos de serviço público. Deve-se entender, pois, que alguém que venha a ter dez anos de vínculo contratual-trabalhista e mais de cinco anos de efetivo exercício em um cargo estatutário poderá obter sua aposentadoria estatutária, desde que preenchidos os demais requisitos constitucionais. Saliente-se, entretanto, que o conceito de “exercício no serviço público” só poderá, naturalmente, alcançar a prestação de serviços para entidades de direito público, políticas [União, Estados, Municípios, Distrito Federal], ou administrativas [autarquias e fundações pública], não se inserindo nesse conjunto a prestação de serviços a empresas públicas, sociedades de economia mista e outras empresas sobre controle indireto do Estado, submetida essa ao regime geral da previdência social para todos os efeitos e sem qualquer ressalva no tocante ao aspecto previdenciário.⁵

Não se desconhece que há divergência na doutrina e discussão jurisprudencial acerca de quais entes estariam abarcados neste “serviço público”, todavia, entendo que essa discussão não foi objeto da Consulta em análise e que a sua elucidação ou não, não interferirá no caso em exame.

Por tal motivo, abstenho-me de discorrer sobre o tema, ressaltando apenas o essencial para responder a esta Consulta que é a obrigatória observância desse requisito que, cumulado com os demais, permitirá a inativação nessa modalidade de aposentadoria.

2.3 CINCO ANOS NO CARGO EFETIVO EM QUE SE DARÁ A APOSENTADORIA:

Neste tópico reside o cerne da questão aventada pela Consulente.

Diferente do requisito anterior, aqui o texto constitucional é claro ao estabelecer que os cinco anos deverão ser perfeitos no cargo efetivo, ou seja, no cargo ocupado por servidor devidamente aprovado em concurso público.

⁵ CAVALCANTI, Francisco Queiroz Bezerra. **O novo regime previdenciário dos servidores públicos**. Recife: Nossa Livraria, 1999. p. 43-44 apud TEIXEIRA, Flávio Germano de Sena. **O controle das aposentadorias pelos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 74.

O tema é polêmico. Os Tribunais Superiores já foram instados a se pronunciar sobre *aspectos* desse assunto, embora não haja um esclarecimento completo da norma.

Anote-se, preliminarmente, que esse período de cinco anos não precisa ser ininterrupto, uma vez que a Constituição Federal não fez essa distinção na continuidade do vínculo, motivo pelo qual entendo que deve ser aplicado ao caso o brocardo que diz “onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir”⁶

Quanto a isso, há manifestação esclarecedora do Supremo Tribunal Federal: “A CF não exige que os cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria sejam ininterruptos.” (RE 591.467-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 10-4-2012, Segunda Turma, DJE de 25-4-2012.

Outro aspecto importante que já foi analisado pelo Superior Tribunal de Justiça e que reverteu em normatização expedida pelo Conselho Nacional de Justiça, com relação às aposentadorias de magistrados, foi quanto às interpretações dada à palavra ‘cargo’ constante no art. 40, da Constituição Federal, já que muitos magistrados vinham “entendendo que cargo significa a ocupação de vaga na entrância, quando a jurisdição se encontrar escalonada por tal sistema, o que tem gerado processos movidos por juízes que não conseguem se aposentar com os subsídios em que atuam”⁷.

Resolução sobre o reconhecimento administrativo da aposentadoria. Tempo no cargo. A Constituição Federal não exige tempo na entrância final para efeito de cálculo de aposentadoria de magistrados. Ilegalidade de exigência de cinco anos na entrância. Precedentes do STJ e STF. (CNJ - ato - Ato Normativo - 0003539-81.2012.2.00.0000 - rel. José Lucio Munhoz - 161ª sessão - j. 11/12/2012).

Porém, há outras interpretações que os termos do art. 40, da Constituição Federal comportam, mas que não encontramos decisões, como acontece com o caso em análise.

6 *Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus.*

7 Fonte: Disponível em <<http://oab-rj.jusbrasil.com.br/noticias/100249534/cnj-publicara-resolucao-sobre-aposentadoria-de-juizes>>. Acesso em: 09.dez.13.

Cabe-nos, portanto, interpretar a norma. Importa destacar aqui que o objetivo do regramento é a moralidade pública. Nesse passo, entendo que interpretar essa disposição constitucional de forma restrita, limitada, aceitando que o Constituinte *quis dizer* que os cinco anos devem se dar apenas no cargo para o qual foi habilitado em concurso público, não podendo cumulá-lo com um função de confiança (ou função comissionada, já que se trata de um servidor efetivo) poderia reduzir a norma à inutilidade e geraria um conflito com outro dispositivo constitucional que preconiza que tais funções comissionadas devem ser assumidas, preferencialmente, por servidores efetivos⁸.

A ponderação dessas normas deve ser feita para que não inviabilize ou engesse a administração pública, em especial, a administração de Municípios de pequeno porte, ainda que, saliente-se, a norma seja de caráter geral.

Nesse sentido leciona José Tarcízio de Almeida MELO:

Será literal e servil a interpretação que obrigue ao servidor exonerar-se do cargo de provimento em comissão para se aposentar no cargo efetivo de que é titular, pois o exercício dele estará apenas suspenso, mas suficiente, no passado, para implementar o requisito da aposentadoria. Não há, também, expressa, a exigência de que se esteja na plenitude do exercício do cargo efetivo para que se dê a aposentadoria nele. É evidente que não se aposenta no cargo exercido no passado, do qual a pessoa não é mais titular ou do qual tenha se exonerado. Mas, a situação do ocupante do cargo em comissão e simultaneamente titular do cargo efetivo é diferente: não houve a ruptura com o cargo efetivo e nele foi implementado o requisito do tempo mínimo para a aposentaria [sic], que não se acumula, pela previsão constitucional, com o seu exercício na data da aposentadoria.⁹

Ou seja, diante do exposto, entende-se que cinco anos no exercício concomitante do cargo efetivo com uma função comissionada é suficiente para

8 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#).

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

9 MELO, José Tarcízio de Almeida. **Direito constitucional do Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 1181.

que esse período seja computado para fins de implemento de um dos prazos carenciais exigidos pela Constituição para fins de aposentadoria voluntária.

Nunca é demais lembrar que os requisitos constitucionais para tal modalidade de aposentadoria são cumulativos.

Contudo, há que destacar que esse período de cinco anos pode ser computado quando houver o exercício concomitante de um cargo efetivo com uma função comissionada, diferenciando-o do exercício de um cargo efetivo em que tenha havido suspensão ou afastamento desse cargo para a assunção de um cargo em comissão.

Quer-se dizer que, um servidor efetivo, ainda que em estágio probatório, ao assumir uma função comissionada, a título de exemplo, de direção de uma competência interna, poderá contar esse período para tais fins, uma vez que não houve efetivo afastamento de suas funções. Porém, contrário a isso, imaginando um servidor efetivo que se afasta de seu cargo para assumir, novamente a título de exemplo, uma Secretaria, havendo uma suspensão de suas atividades efetivas para o exercício de um cargo em comissão alheio às atividades do seu cargo de origem, não poderá contá-lo para fins de cumprimento do prazo de 05 anos exigido pelo inciso III, do § 1º, do art. 40, da Constituição Federal.

Nesse sentido, por cautela, lembro que há que se atentar nesses casos de concomitância no exercício de cargo efetivo com função comissionada ocorrida no momento do ingresso do servidor aos quadros permanentes da administração, que há outro requisito que deve ser observado, o estágio probatório. A este, faço remissão à Consulta 443173/09, respondida por este Tribunal através do Acórdão 2215/10 – Tribunal Pleno, na qual se decidiu:

ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por delegação do Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:
I – Alterar, preliminarmente, em parte, para efeito do que dispõe o art. 41 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, a orientação contida no Acórdão 1669/07, no sentido de que somente é legítima a suspensão do estágio probatório, na hipótese de exercício de função de chefia ou direção, quando esse exer-

cício for impeditivo da avaliação do servidor, assim considerados os casos em que a função não estiver compreendida na carreira ou quando não tiver como objeto as atividades próprias do cargo efetivo, num mesmo conjunto de atividades;

II – Responder à presente consulta pela possibilidade de nomeação de professor efetivo em estágio probatório para o exercício de função de Direção de Escola, sem que o tempo de exercício dessa função seja descontado do período de três anos de avaliação do referido estágio;

III – Encaminhar cópia desta decisão à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, para anotação referente ao item I.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e os Auditores JAIME TADEU LECHINSKI e IVENS ZSCHOERPER LINHARES. (sem grifos no original)

Esse destaque se faz importante, uma vez que pode ocorrer situação em que o servidor foi aprovado em concurso público, assumiu cargo efetivo e, concomitantemente, assumiu um cargo em comissão não condizente com as funções do cargo efetivo, conforme descreve a Consulta acima citada, fato esse que submeteria o estágio probatório do servidor à suspensão. Logo, suspenso o estágio probatório, impossível seria a sua aposentadoria voluntária, já que não se encontra definitivamente investido no cargo.

Ementa: RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19 /98. ESTÁGIO PROBATÓRIO. TRÊS ANOS DE EFETIVO EXERCÍCIO. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA. NÃO CABIMENTO. 1. A Terceira Seção desta Corte, ao interpretar a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 19 /98 no artigo 41 da Lei Maior, consolidou a tese segundo a qual o prazo do estágio probatório dos servidores públicos é de três anos. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. 2. Tendo em vista que apenas o período de efetivo exercício no cargo deve ser considerado para conclusão do estágio probatório, período no qual se verifica se o servidor preenche os requisitos para o desempenho do cargo, em caso de cessão do servidor para outro órgão ocorre suspensão da contagem do prazo de três anos. 3. Não pode o servidor em estágio probatório, ainda não investido definitivamente no cargo, aposentar-se voluntariamente, uma vez que o estágio probatório constitui etapa final do processo seletivo para a aquisição da titularidade do cargo público. Precedente do Pleno do Supremo Tribunal Federal. 4. Recurso ordinário improvido. ([STJ – RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA RMS 23689 RS 2007/0039375-2](#))

Outro não foi o posicionamento do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. ESTÁGIO PROBATÓRIO. I. – Constituinto o estágio probatório complemento do processo seletivo, etapa final deste, não pode o servidor, no curso do mesmo, aposentar-se, voluntariamente. II. – Precedentes do STF: MS 22.947/BA, Min. Octavio Gallotti, Plenário, 11.11.98; MS 22.933/DF, Min. Octavio Gallotti, Plenário, 26.6.98; MS 23.577/DF, Min. Carlos Velloso, Plenário, 15.5.2002; MS 24.543/DF, Min. Carlos Velloso, Plenário, 21.8.2003. III. – Mandado de Segurança indeferido. (MS 24744, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 19/05/2004, DJ 26-11-2004 PP-00006 EMENT VOL-02174-02 PP-00253 RTJ VOL-00192-03 PP-00925 LEXSTF v. 27, n. 313, 2005, p. 208-230)

Assim sendo, diante do exposto, é possível responder a Consulta formulada da seguinte forma:

Se determinado servidor, com 15 anos de serviço público (a título de exemplo), regularmente concursado para determinado cargo efetivo, assumiu cargo em comissão logo após o ingresso no serviço público no cargo efetivo, terá direito a se aposentar pela regra do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, preenchendo regularmente um dos requisitos desse dispositivo constitucional, qual seja o “tempo mínimo de cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria”, já que nunca o exerceu?

Sim, é possível a aposentadoria voluntária nos termos descritos nessa Consulta, desde que: 1) para efeito de avaliação do estágio probatório e da observância do prazo de 05 anos a que se refere o inciso III, do art. 40, §1º, da Constituição Federal, tenha havido o exercício do cargo efetivo em que o servidor pretende se aposentar, sendo vedado, para esse efeito, o cômputo do tempo de exercício de cargo em comissão na hipótese de ter havido a suspensão do exercício ou afastamento desse mesmo cargo efetivo (conforme proposta encaminhada pelo Auditor Ivens Zschoerper Linhares, após pedido de vista); 2) cumprido o período mínimo de 10 anos de exercício público que, destaque-se, não significa em cargo efetivo, mas sim, efetivo exercício em prol do interesse público; 3) observadas as condições etárias e de tempo de contribuição estabelecidas na Constituição Federal.

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

Conhecer a Consulta formulada pela Prefeita do Município de Flórida, senhora Rosemery Aparecida Lavagnolli Molina, CNPJ nº 75.772.400/0001-14,

uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Sim, é possível a aposentadoria voluntária nos termos descritos nessa Consulta, desde que o servidor: 1) para efeito de avaliação do estágio probatório e da observância do prazo de 05 anos a que se refere o inciso III, do art. 40, §1º, da Constituição Federal, tenha havido o exercício do cargo efetivo em que o servidor pretende se aposentar, sendo vedado, para esse efeito, o cômputo do tempo de exercício de cargo em comissão na hipótese de ter havido a suspensão do exercício ou afastamento desse mesmo cargo efetivo (conforme proposta encaminhada pelo Auditor Ivens Zschoerper Linhares, após pedido de vista); 2) cumprido o período mínimo de 10 anos de exercício público que, destaque-se, não significa em cargo efetivo, mas sim, efetivo exercício em prol do interesse público; 3) observadas as condições etárias e de tempo de contribuição estabelecidas na Constituição Federal.

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

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

3 DA DECISÃO

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

- I. conhecer a Consulta formulada pela Prefeita do Município de Flórida, senhora Rosemary Aparecida Lavagnolli Molina, CNPJ nº 75.772.400/0001-14, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Sim, é possível a aposentadoria voluntária nos termos descritos nessa Consulta, desde que o servidor: **1)** para efeito de avaliação do estágio probatório e da observância do prazo de 05 anos a que se refere o inciso III, do art. 40, §1º, da Constituição Federal, tenha havido o exercício do cargo efetivo em que o servidor pretende se aposentar, sendo vedado, para esse efeito, o cômputo do tempo de exercício de cargo em comissão na hipótese de ter havido a suspensão do exercício ou afastamento desse mesmo cargo efetivo (conforme proposta encaminhada pelo Auditor Ivens Zschoerper Linhares, após pedido de vista); **2)** cumprido o período mínimo de 10 anos de exercício público que, destaque-se, não significa em cargo efetivo, mas sim, efetivo exercício em prol do interesse público; **3)** observadas as condições etárias e de tempo de contribuição estabelecidas na Constituição Federal.

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

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, IVAN LELIS BONILHA e DURVAL 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, 13 de março de 2014 – Sessão nº 8.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

ASSOCIAÇÃO DE ESTUDANTES UNIVERSITÁRIOS

COLABORAÇÃO FINANCEIRA DO MUNICÍPIO

PROCESSO Nº : 347446/13
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE ORTIGUEIRA
INTERESSADO : LOURDES BANACH
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO DURVAL AMARAL



ACÓRDÃO Nº 3472/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Aporte Financeiro pelo Município a Associação de Estudantes Universitários. Conhecimento e Resposta.

1 DO RELATÓRIO

Encerram os presentes autos consulta formulada pela Prefeita do Município de Ortigueira, por meio da qual indaga esta Corte acerca de:

1. O Município pode fazer aporte financeiro à Associação de Estudantes Universitários para a aquisição de bens de capital que estejam diretamente relacionados à finalidade de referida Instituição, por exemplo, ônibus para transporte dos estudantes associados?
2. O aporte financeiro só pode ser para atividades de custeio? Por exemplo, reformas, adaptações, combustível e afins.
3. A celebração de "Convênio" para a efetivação do subsídio fi-

nanceiro substitui a criação de programa exigida pelo Acórdão 180/11 – Tribunal Pleno.

Em atendimento ao disposto no inciso IV, do art. 311, do Regimento Interno do Tribunal, foi anexado parecer jurídico (fls. 6-13 da peça 2), que entende, em síntese, pela possibilidade de concessão de auxílio financeiro à Associação de estudantes, com reconhecimento de utilidade pública, para aquisição de bens de capital, desde que as necessidades da educação infantil e do ensino fundamental sejam supridas; não seja utilizado recurso do FUNDEB; e, haja a criação de programa legalmente estabelecido e legislativamente autorizado.

Nos termos do artigo 313 do Regimento Interno desta Corte, o expediente foi recebido por esta Relatoria (Despacho nº 1001/13, peça 5) e determinado o seu encaminhamento à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, a qual apresentou a Informação nº 79/13 (peça 6), dando conta da existência de alguns julgados.

Pelo Despacho nº 1278/13 (peça 7), foi determinado o encaminhamento dos autos à Diretoria de Contas Municipais.

A Diretoria de Contas Municipais (Informação nº 945/13, peça 8) sugeriu o deslocamento da competência instrutiva para a Diretoria de Análise de Transferências, pois “as questões de mérito em pauta – as quais envolvem, essencialmente, celebração de ajuste/convênio de transferência voluntária”.

Diante disso, a DAT (Parecer nº 187/13, peça 10), respondendo pontualmente aos questionamentos formulados, asseverou que (i) não há óbice para que o Município realize aporte financeiro à Associação de Estudantes Universitários a título de colaboração desde que não sejam utilizados recursos provenientes do FUNDEB, bem como, que os valores despendidos não compo-
nham o índice mínimo de 25% de aplicação em educação, nos termos do art. 212 da Constituição e sejam observadas as disposições do art. 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal, (ii) o aporte financeiro não está restrito às atividades

de custeio podendo ser utilizado para aquisição de bens de capital, os quais deverão permanecer afetados ao atendimento da finalidade institucional da Entidade, impondo-se, ainda, previsão no convênio sobre a destinação que será dada ao bem em caso de extinção ou rescisão do instrumento, e (iii) a celebração de convênio com Entidade Privada sem Fins Lucrativos visando atuação em regime de colaboração em atividade que desperta interesse recíproco das partes envolvidas não afasta a formulação de programa legalmente estabelecido e legislativamente autorizado pelo Poder Público, sendo necessária a contemplação do programa em leis e planos orçamentários.

O Ministério Público junto a esta Corte (Parecer nº 17890/13) opinou pelo conhecimento da consulta, dando-se como resposta os estritos termos alinhavados pela unidade técnica.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

2.1 PRELIMINARES

Preliminarmente, comportam os autos as condições necessárias a sua admissibilidade. O consulente é parte legítima para suscitar o presente expediente nesta Corte de Contas, consoante faculta o art. 39, I, da Lei Complementar nº 113/2005¹. Por se tratar de tema afeto a transferências voluntárias, a dúvida versa acerca da aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal de Contas. No mais, em atenção aos inc. II, IV e V, do art. 38 da Lei Complementar nº 113/2005, o feito se encontra devidamente quesitado, instruído e formulado em tese.

Destarte, conheço da presente consulta.

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

2.2 MÉRITO

Diante do cumprimento dos requisitos que permitem o conhecimento da consulta, passa-se à análise pontual das inquirições.

2.2.1 "O Município pode fazer aporte financeiro à Associação de Estudantes Universitários para a aquisição de bens de capital que estejam diretamente relacionados à finalidade de referida Instituição, por exemplo, ônibus para transporte dos estudantes associados?"

Primeiramente, diga-se que inexistente óbice, de ordem legal e jurisprudencial, à realização de aporte financeiro por municípios à associação de estudantes universitários.

A Constituição outorga à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência comum para "proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência" (art. 23, V, CF/88), e na Lei nº 9.394/96, que estatui as diretrizes e bases da educação nacional, claramente ressoa que dentro da promoção da educação estaria englobado o transporte de estudantes (arts. 4º, VIII, 10, VII, 11, VI, 70, VIII). Eventualmente, poder-se-ia objetar tal argumento em razão do contido no §1º do art. 211 da Constituição, que atribui à União a competência para organização do ensino superior, no entanto, dentro da competência comum, anteriormente propalada, nada obsta que a municipalidade oportunize transporte para estudantes universitários de forma direta ou transferindo recursos a terceiros, como no caso de associações de estudantes. A própria Lei nº 9394/96, por seu art. 10, V, faculta aos municípios a "atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino". Assim, se satisfeitas as necessidades atinentes à educação infantil e ao ensino fundamental, é possível a atuação em outras áreas, como no ensino superior, com o oferecimento de transporte aos estudantes. Diga-se que isso representa a assunção pelo município da

competência de outro nível de governo, plenamente possível a teor do art. 62 da Lei Complementar nº 101/2012².

Esta própria Corte, consoante o apontado pela Diretoria de Análise de Transferências - DAT, já sinalizara expressamente esta possibilidade quando do julgamento de expediente de consulta, autuado sob o n.º 47730/10 e decidido pelo Acórdão nº 180/11, do Pleno. Não bastasse a resposta à referida consulta, tem-se que, em outras oportunidades, esta Corte houve por bem julgar regular ou regular com ressalvas prestações de contas relativas à transferências voluntárias para a implementação de transporte de universitários. Ainda, conforme o apontado pela unidade técnica, eventualmente se poderia opor o constante do Acórdão nº 11/07-Pleno, que também em expediente de consulta formulada pelo Município de Mandaguari, que rechaçou tal possibilidade, mas não pela impropriedade do convênio em si, mas porque existia vedação na lei orgânica do município, obstando tal prática.

Em assim sendo, não subsistiriam óbices legais e jurisprudenciais à realização por parte do município de celebração de convênio com associação de estudantes universitários visando ao transporte escolar dos mesmos.

Como esclarece a unidade técnica, esta Corte já decidiu (Acórdão nº 40/2004-Pleno), em resposta a consulta, que o município não poderá se utilizar de recursos do FUNDEB para a implementação de tal transporte:

Responder à presente Consulta, pela impossibilidade da utilização dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, para o transporte de alunos, nos termos do voto escrito do Relator, NESTOR BAPTISTA.

Por óbvio, os valores expendidos na implementação do referido transporte não poderão compor o índice mínimo de aplicação de recursos na educação básica e infantil, área de competência do município.

2 Art. 62. Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver: I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual; II - convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação.

Continuando na resposta ao referido questionamento, importa saber se, admitida a transferência de recursos, tais podem ser utilizados para a aquisição de bens de capital que estejam diretamente relacionados à finalidade de referida Instituição ou se também é possível o custeamento de despesas de custeio, daí já inserindo o teor do segundo questionamento.

Tanto a Lei Complementar nº 101/2000, por seu art. 25³, quanto o RITCE-PR, por seu art. 227⁴, expressamente conceituam transferências voluntárias como repasses de recursos correntes e de capital, não havendo qualquer distinção entre as despesas que eventualmente se fizerem. Como o que se questiona no presente é a realização de convênio, de uma transferência voluntária, admitindo-se essa, aceito, como corolário, o transpasse de numerário para atender despesas correntes e de capital.

Aqui, permito-me fazer uso das razões vertidas pela unidade técnica, quando ela afirma que:

Por fim, cumpre registrar que a aquisição de bens de capital pelo parceiro privado deve estar vinculada à finalidade institucional da Entidade não se admitindo o uso do bem em objetivo diverso conforme estabelece a própria Lei de Responsabilidade Fiscal ao estabelecer em seu artigo 25, §2º que é vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

Também se torna necessária a previsão no convênio da destinação que será dada ao bem ao término da vigência do instrumento ou no caso de rescisão do mesmo. Em se tratando de bem adquirido mediante aporte financeiro realizado pela municipalidade seu uso está afetado pelo interesse público e

3 Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

4 Art. 227. Para os fins deste Regimento Interno e observado o disposto no inciso VI, do art. 1º e § 1º, do art. 95, da Lei Complementar nº 113/2005, considera-se transferência voluntária o repasse de recursos correntes ou de capital por entidades da administração pública estadual ou municipal a outra pessoa jurídica de direito público federal, estadual ou municipal ou a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, a título de convênio, auxílio, acordo, cooperação, contribuição, subvenção social, ajustes ou outros instrumentos congêneres, que não decorra de determinação constitucional ou legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

assim deve permanecer, caso contrário, impõe-se a devolução do bem aos domínios do Estado.

2.2.2 "O aporte financeiro só pode ser para atividades de custeio? Por exemplo, reformas, adaptações, combustível e afins."

Como dito acima, as transferências voluntárias materializadas através de instrumentos de convênios, podem ter por objeto o repasse de recursos correntes e de capital.

2.2.3 "A celebração de 'Convênio' para a efetivação do subsídio financeiro substitui a criação de programa exigida pelo Acórdão 180/11⁵ - Tribunal Pleno."

Nesse ponto, adoto *in totum* o vertido pela unidade técnica, quando essa afirma que:

A última indagação articulada pela municipalidade diz respeito à possibilidade de substituição do programa exigido no Acórdão 180/11 – Tribunal Pleno pela celebração de convênio.

A resposta negativa é a que se impõe.

Mais do que uma exigência contida no acórdão 180/11 a criação de programa é decorrência direta do "princípio constitucional da programação" corolário dos artigos 48, II e IV e artigo 165, §4º da Carta Magna, sendo que, por tal princípio, todo orçamento moderno está ligado a um plano de ação governamental, ou seja, deve ter conteúdo e forma de programação.

A lei 4320/64 corporificou o orçamento-programa ao estabelecer no seu artigo 2º que "A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade.

Giacomoni, considera a programação

um moderno princípio orçamentário, que surgiu a partir da necessidade de otimizar os recursos escassos: Às voltas com crescentes encar-

5 Eis a resposta da referida consulta: "Responder a presente Consulta de que é possível a prestação de serviço de transporte de alunos, professores e servidores públicos com a frota do ensino básico e a instituição de programa para auxílio financeiro a estudante carente, nos termos das respostas fornecidas pela Diretoria de Contas Municipais e do Ministério junto a esta Corte, as quais se complementam".

gos e com recursos sempre escassos, os governos passarem a utilizar o orçamento, até então instrumento de autorização e controle parlamentar, como auxiliar efetivo da administração, especialmente como técnica de ligação entre as funções de planejamento e de gerência.

Desta sorte, em resposta ao questionamento formulado pelo consulente a celebração de convênio com Entidade Privada sem Fins Lucrativos visando atuação em regime de colaboração em atividade que desperta interesse recíproco das partes envolvidas não afasta a formulação de programa legalmente estabelecido e legislativamente autorizado pelo Poder Público, sendo necessária a contemplação do programa em leis e planos orçamentários.

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

Conhecer da consulta formulada pelo Prefeito do Município de Ortigueira, para, no mérito, adotando como razões para decidir o acima vertido e o constante da instrução, responder-lhe que:

- a) não há óbice para que o Município realize aporte financeiro à Associação de Estudantes Universitários a título de colaboração desde que não sejam utilizados recursos provenientes do FUNDEB, bem como, que os valores despendidos não componham o índice mínimo de 25% de aplicação em educação, nos termos do art. 212 da Constituição e sejam observadas as disposições do art. 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- b) o aporte financeiro não está restrito às atividades de custeio podendo ser utilizado para aquisição de bens de capital, os quais deverão permanecer afetados ao atendimento da finalidade institucional da Entidade, impondo-se, ainda, previsão no convênio sobre a destinação que será dada ao bem em caso de extinção ou rescisão do instrumento; e
- c) a celebração de convênio com Entidade Privada sem Fins Lucrativos visando atuação em regime de colaboração em atividade que desperta interesse recíproco das partes envolvidas não afasta a formulação de programa legalmente estabelecido e legislativamente autorizado pelo Poder Público, sendo necessária a contemplação do programa em leis e planos orçamentários;

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

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

É o voto.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro DURVAL AMARAL, por unanimidade em:

- I - Conhecer da consulta formulada pelo Prefeito do Município de Ortigueira, para, no mérito, adotando como razões para decidir o acima vertido e o constante da instrução, responder-lhe que:
 - a) não há óbice para que o Município realize aporte financeiro à Associação de Estudantes Universitários a título de colaboração desde que não sejam utilizados recursos provenientes do FUNDEB, bem como, que os valores despendidos não componham o índice mínimo de 25% de aplicação em educação, nos termos do art. 212 da Constituição e sejam observadas as disposições do art. 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
 - b) o aporte financeiro não está restrito às atividades de custeio podendo ser utilizado para aquisição de bens de capital, os quais deverão permanecer afetados ao atendimento da finalidade institucional da Entidade, impondo-se, ainda, previsão no convênio sobre a destinação que será dada ao bem em caso de extinção ou rescisão do instrumento; e
 - c) a celebração de convênio com Entidade Privada sem Fins Lucrativos visando atuação em regime de colaboração em atividade que desper-

ta interesse recíproco das partes envolvidas não afasta a formulação de programa legalmente estabelecido e legislativamente autorizado pelo Poder Público, sendo necessária a contemplação do programa em leis e planos orçamentários;

- II. Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;
- III. Após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, DURVAL AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO, e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Sala das Sessões, 29 de maio de 2014 – Sessão nº 18.

DURVAL AMARAL
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

ATA DE REGISTRO DE PREÇOS ESTADUAL

ADESÃO - MUNICÍPIOS CONVENIADOS

PROCESSO Nº : 211458/12
ENTIDADE : PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
INTERESSADO : JULIO CESAR ZEM CARDOZO
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO DURVAL AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1105/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Registro de preços. Adesão. Possibilidade da adesão à ata de registro de preços entre órgãos estaduais e de municípios à ata estadual para aquisição de bem objeto de convênio para a implementação de programas governamentais estaduais.

1 DO RELATÓRIO

Encerram os presentes autos consulta formulada pela Procuradoria Geral do Estado, por meio da qual provoca esta Corte a dirimir as seguintes questões pontualmente formuladas:

É possível a Adesão de Ata de Registro de Preços, nos termos previstos no art. 7º do Decreto nº 2391/2008, entre os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, constando tal possibilidade expressamente do Edital e Anexos da licitação que precede o Registro de Preços?

É possível a Adesão de Municípios Conveniados em Ata de Registro de Preços Estadual de aquisição de bem objeto de convênio para implementação de Programas e Projetos Governamentais entre o Município e o Estado do Paraná?

O feito foi devidamente instruído (Informação nº 15/12-CJB, peça 5; Instruções nº 1173/12, 2741/12 e 1217/12, da DCM, peças 6, 16 e 24; Instrução nº 198/12, peça 17), tendo recebido manifestação conclusiva do órgão ministerial (peças 19 e 25).

Na sessão ordinária do Tribunal Pleno, no dia 20 de março de 2014, o então Relator submeteu sua proposta de voto à apreciação do Plenário, que propugnava pela resposta negativa aos quesitos. Na oportunidade, divergi da proposta apresentada, no que fui acompanhado pelo colegiado, e, em razão da deliberação plenária, fui designado relator para lavratura do presente acórdão, por haver proferido o voto vencedor.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 PRELIMINARES

Preliminarmente, comportam os autos as condições necessárias a sua admissibilidade. O consulente é parte legítima para suscitar o presente expediente nesta Corte de Contas, consoante faculta o art. 39, I, da Lei Complementar nº 113/2005¹. Por se tratar de tema afeta a licitações, a dúvida versa acerca da aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal de Contas. No mais, em atenção aos inc. II, IV e V, do art. 38 da Lei Complementar nº 113/2005, o feito se encontra devidamente quesitado, instruído (peça 3, fls. 2-4) e formulado em tese.

Destarte, conheço da presente consulta.

2.2 MÉRITO

Relativamente ao primeiro questionamento, não vislumbro como não responder positivamente à indagação.

A par das discussões doutrinárias e dos precedentes sobejamente já conhecidos desta Corte, o primeiro questionamento desvela uma peculiaridade

¹ Art. 39. Estão legitimados para formular consulta:
I – no âmbito estadual, Governador do Estado, Presidente de Tribunal de Justiça, Presidente da Assembleia Legislativa, Secretários de Estado, Procurador Geral de Justiça, Procurador Geral do Estado, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo Estado e conselhos constitucionais e legais, conforme previsto em Regimento Interno.

que não pode ser ignorada. Perceba-se que se inquire acerca da eventual adesão “entre os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual”, ou seja, apenas e tão somente entes do Estado do Paraná. Não se vê aqui irregularidade alguma, na medida em que, em última instância, está a se falar do Estado do Paraná propriamente dito, de órgãos por meio dos quais o Estado-membro realiza suas funções. As eventuais adesões se restringiriam ao nível estadual, não extrapolando qualquer esfera política, eis que não se está falando de adesão a ata de uma entidade da União, de outro estado ou de município. Independentemente de quem tenha aberto a licitação para a formação do registro de preços, é o Estado do Paraná que, em última análise, o licitador. Nesse passo, é possível a adesão de ata de registro de preços entre os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, desde que tal possibilidade conste expressamente do ato convocatório da licitação para a formação do registro de preços.

Quanto à segunda indagação, que deve receber uma resposta positiva desta Corte, eis que não vislumbro na adesão de municípios conveniados à ata de registro de preços para aquisição de bens necessários à implementação de políticas governamentais uma estrita identidade com aquilo que se alcunhou como carona.

Não há aqui a realização de uma licitação, para formar um registro de preços, visando futuras e eventuais aquisições de bens ou contratações de serviços para a satisfação de uma necessidade própria, imanente ao cotidiano do órgão promotor do certame. Pelo contrário, os bens ou serviços que tiveram seus preços registrados, de ordinário, em momento algum serão adquiridos pelo ente estatal licitante, mas tão somente por aqueles, participantes do programa governamental, que manifestaram seu interesse. A licitação para a formação de um registro de preços feito por um ente estadual para a implementação de uma política governamental adquire uma feição própria, na medida em que, como dito, a ata dela derivada se prestará precipuamente para a contratação pelos municípios conveniados, consoante o quantitativo anteriormente estimado, o qual levou em conta as necessidades desses mesmos municípios ou as previu de forma razoável.

A correta compreensão dessa diferença permite afastar os principais óbices levantados contra a aceitação do carona, que não se mostram aplicáveis à espécie. De ordinário, aponta-se na doutrina que a aceitação da adesão tardia fragilizaria os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia, do dever de licitar e da legalidade.

Critica-se a aceitação da figura clássica do carona em face do esmaecimento do princípio da vinculação do instrumento convocatório, sob o argumento de que o beneficiário do preço registrado não fornecerá apenas para a entidade licitante, mas para todo e qualquer órgão que posteriormente aderir à ata, mesmo não tendo participado do procedimento licitatório e inexistindo a previsão acerca dos eventuais quantitativos. No entanto, não há que se falar em ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, se o ato de abertura da licitação expressamente consigna que o registro de preços que se pretende implementar se destinará ao atendimento de determinado programa governamental a ser objeto de adesão dos entes conveniados e interessados na implementação do referido programa. Aqui, o edital da licitação deixa claro a que se destina. Não há uma imprevisibilidade quanto ao escopo do registro de preços, na medida em que se tem por claro e explícito que o mesmo se dá para o atendimento de entidades da federação, interessada na implementação de determinado programa governamental.

De igual forma, não se vislumbra no caso gravame à isonomia. Se se entende que antes havia uma violação a ela, eis que o licitante vencedor e futuro contratado entregava o objeto da licitação no quantitativo definido no edital, podendo, eventualmente e sem qualquer previsão, ser instado à entrega de um quantitativo bem superior ao estimado, do qual os outros licitantes não tinham ciência quando da licitação, tal não ocorre na hipótese da adesão para atendimento de programa governamental. A licitação foi manifestamente concebida para o atendimento de entes conveniados, objetivando a execução de programas governamentais, descabendo qualquer alegação de quebra da isonomia pelas futuras adesões, que eram consectários lógicos do certame. Não subsiste na hipótese uma imprevisibilidade quanto ao quantitativo a ser adquirido, eis que se tem uma

previsão das necessidades dos órgãos conveniados a serem supridas e razoavelmente quantificadas no ato convocatório.

De igual forma, não há que se falar em desrespeito à obrigatoriedade de licitar, não havendo, no caso, dispensa de licitação. Pelo contrário, houve a instauração e o processamento de um procedimento licitatório visando à formação de um registro de preços específico para aquisição de bem ou contratação de serviço destinado ao atendimento exclusivo de um programa de governo. E, nesse passo, foram estimadas as quantidades, observadas as formas de publicidade, definida a especificação do objeto, a forma de pagamento e todas as regras pertinentes e prescritas em lei. Diante disso, pode-se afirmar peremptoriamente que houve a realização de uma prévia licitação, em consonância com o prescrito no art. 37, XXI, da Constituição Federal², constituindo-se os órgãos conveniados em verdadeiros participantes da licitação.

Por fim, não há que se falar em vulneração do princípio da legalidade, mas na ponderação entre os princípios regentes da atividade administrativa, os quais não se esgotam naquele. Nesse passo, a ausência de dispositivo expresso nesse sentido, não significa a ausência de licitude na conduta. A adesão tardia ao registro de preços, vinculada a programa governamental específico, encontra seu supedâneo na estrutura principiológica que dá a conformação à Constituição Federal e, por consequência, informa a ordem jurídica como um todo. Em verdade, o *caput* do art. 37 da Constituição Federal consigna expressamente que “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”. Nesse passo, não só a legalidade, mas outros princípios devem lastrear a atuação do gestor público, tocando especificamente ao assunto a eficiência, erigida como princípio de índole constitucional pela Emenda n.º 19/98, e que deve ser observada nas contratações administrativas, voltadas

2 “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”.

ao atendimento de programas governamentais. E não se pode negar que a adesão torna desnecessária a repetição de um processo moroso, incômodo e oneroso, quando já se tem em vista uma proposta considerada vantajosa e um fornecedor plenamente habilitado. Nesse sentido, as vantagens atribuídas ao registro de preços são potencializadas quando se adota a adesão em epígrafe. Se se diz que o registro de preços permite uma maior simplificação burocrática e redução de gastos, em razão da diminuição do número de licitações, quando mais se se leva em conta as desnecessidades de perfazimento de todo o procedimento licitatório por partes de todos os entes aderentes. Há uma explícita desburocratização do ato de contratação e, como apregoadado, por Carlos Pinto Coelho Motta, tem-se “um procedimento mais aberto e flexível, consentâneo com a expansão do universo potencial de fornecedores e com os cânones de economicidade e agilidade indispensáveis à aquisição de suprimentos para a Administração Pública”³. Dai segue a materialização da eficiência, princípio vetor da Administração Pública, e a legitimidade da adesão por município conveniados à ata de registro de preços estadual para a implementação de programas governamentais.

Mas ainda assim, há que se ressaltar que não se pode afirmar que inexistente autorização legal para essa peculiar adesão, eis que o ordenamento jurídico brasileiro a alberga em, pelo menos, três normas.

Cronologicamente, impõe-se a, já referenciada nos autos, Lei nº 10.191/01, que assim dispõe:

Art. 2º O Ministério da Saúde e os respectivos órgãos vinculados poderão utilizar reciprocamente os sistemas de registro de preços para compras de materiais hospitalares, inseticidas, drogas, vacinas, insumos farmacêuticos, medicamentos e outros insumos estratégicos, desde que prevista tal possibilidade no edital de licitação do registro de preços.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, bem como as respectivas autarquias, fundações e demais órgãos vinculados, também poderão utilizar-se dos registros de preços de que trata o caput, desde que expressamente prevista esta possibilidade no edital de licitação.

3 MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **RDC**: contratações para as copas e jogos olímpicos. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 266.

A regra acima dispensa maiores exercícios hermenêuticos, pois se afigura clara a possibilidade de adesão a atas de registro de preços por estados e municípios no âmbito do Ministério da Saúde.

Ainda, a Lei nº 12462/11, que institui o regime diferenciado de contratações públicas (RDC), estatui, no seu art. 32, §1º, que:

Art. 32. O Sistema de Registro de Preços, especificamente destinado às licitações de que trata esta Lei, reger-se-á pelo disposto em regulamento.

§ 1º Poderá aderir ao sistema referido no caput deste artigo qualquer órgão ou entidade responsável pela execução das atividades contempladas no art. 1º desta Lei.

Em razão da regra acima epigrafada, editada no exercício da competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação (art. 22, XXVII, da Constituição Federal), admite-se expressamente a possibilidade de adesão ao registro de preços de qualquer órgão responsável pelas atividades sujeitas ao RDC, eis que, como afirmado por Carlos Pinto Coelho Motta e Alécia Paolucci Nogueira Bicalho, “se extrai do teor do art. 32 da Lei nº 12.462/11, a polêmica [acerca da adesão posterior à ata de registro de preços] resta (pelo menos nas licitações sob o RDC) solucionada em favor do órgão ou entidade aderente”⁴. E, em assim sendo, não há como se esquecer que a aplicabilidade do RDC foi estendida às ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), por força da modificação implementada pela Lei nº 12.688, de 18/07/12, que alterou o art. 1º da Lei nº 12.642/11. Nesse sentido, há um claro argumento, e aqui de índole legal do qual não cabem dúvidas, a reforçar a tese aqui defendida, que se constitui na admissão expressa da adesão à ata de registro de preços para o atendimento de um programa governamental, no caso, o PAC. Frise que, novamente aqui, a admissão é de ordem legal.

Por fim, a Lei nº 12.816, de 05/06/13, fruto da conversão da Medida Provisória nº 593/12, pretendeu alterar, entre outras, a Lei nº 12.513/11, ampliando o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante, no âmbito

4 MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **RDC**: contratações para as copas e jogos olímpicos. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 268.

do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Alguns artigos que não constavam da redação da medida provisória foram agregados ao texto da lei quando da sua conversão, destacando-se, dentre eles, os arts. 5º e 6º:

Art. 5º A União, por intermédio do Ministério da Educação, apoiará os sistemas públicos de educação básica dos Estados, Distrito Federal e Municípios na aquisição de veículos para transporte de estudantes, na forma do regulamento.

Parágrafo único. Desde que não haja prejuízo às finalidades do apoio concedido pela União, os veículos, além do uso na área rural, poderão ser utilizados para o transporte de estudantes da zona urbana e da educação superior, conforme regulamentação a ser expedida pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 6º Os registros de preços realizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação poderão ser utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios para aquisição de bens e contratação dos serviços necessários à execução das ações e projetos educacionais, inclusive quando empregados recursos próprios.

Perceba-se há uma recente e expressa autorização legal para adesão à ata de registro de preços realizada pelo FNDE por parte dos Estados e dos Municípios.

Anteriormente a essa própria lei, já havia manifestação doutrinária acerca da aceitabilidade da adesão no registro de preços, mesmo com previsão somente em nível regulamentar, para o atendimento de um programa governamental, no caso o Programa Caminhos da Escola para aquisição de veículos relativos ao transporte escolar. Nesse sentido, Marcelo Palavéri asseverara:

Ocorre, contudo, que no caso apresentado, pelo qual o FNDE realizou licitação e os demais entes federados, Estados e Municípios, promovem a adesão à referida ata para realizarem futuros contratos destinados à aquisição de ônibus, não estamos diante dessa figura, rechaçada quase que à unanimidade.

Isso porque não há uma licitação feita por um órgão público, para si (FNDE), sendo emprestada por outro (diversos Estados e Municípios). Há, sem dúvida, semelhanças entre as figuras, mas aquilo que vem sendo vedado não é o procedimento aqui comentado e já realizado por centenas de prefeituras de todo o Brasil.

Aqui, o Governo Federal, por intermédio do Ministério da Educação, através do FNDE, não licitou nada para aquisição própria, para depois os municípios se aproveitarem de sua ata e nela “pegarem carona”, aderindo a licitação feita para o Governo Federal, de acordo com suas necessidades e a sua realidade fática⁵.

5 PALAVÉRI, Marcelo. Disponível em <<http://www.mrpm.adv.br/ARTIGOS/aquisicao.pdf>> Acesso em: 15/10/13.

E essa possibilidade de realização de licitação por um ente federal para utilização somente de outros órgãos, colaborados da execução de programas de governo, veio expressamente reconhecida pelo Decreto nº 78929/13, o novo regulamento federal do sistema de registro de preços, quando em seu art. 3º, inc. III, estabelece que:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo;

De tais dispositivos, conclui-se que, no campo normativo, vem se vislumbrando a institucionalização da adesão à ata de registro de preços, quando afetos a programas e ações de governo.

Diante disso, agrega-se ainda, como referenciado pela unidade técnica, o Prejulgado nº 1895 do Tribunal de Contas de Santa Catarina, bem sintetiza bem a possibilidade em comento:

1. O Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 15 da Lei (federal) nº 8.666/93, é uma ferramenta gerencial que permite ao Administrador Público adquirir de acordo com as necessidades do órgão ou da entidade licitante, mas os decretos e as resoluções regulamentadoras não podem dispor além da Lei das Licitações ou contrariar os princípios constitucionais.

2. Regra geral, o sistema de adesão ("carona") à ata de registro de preços, instituído pelo Decreto (federal) nº 3.931, de 2001, que regulamenta o art. 15 da Lei (federal) nº 8.666, de 1993, conflita com o princípio da legalidade, não devendo ser utilizado pelos jurisdicionados deste Tribunal com relação a outros órgãos de qualquer das esferas de Governo, nem permitir a utilização das suas atas por outros órgãos de qualquer esfera de Governo, ressalvado quando vinculado a Programa do Governo Federal, de abrangência nacional, de comprovado interesse público, nas áreas de assistência social, educação e saúde pública, a exemplo da Lei (federal) nº 10.191/2001 (aquisição de bens relativos às ações de saúde) e do Decreto (federal) nº 6.768/2009 (que dispõe sobre o Programa "Caminhos da Escola"), desde que o ato convocatório da licitação contenha expressa previsão sobre a hipótese de adesão à Ata de Registro de Preços.

Assim, perfilho o entendimento exarado pela unidade técnica que conclui que:

a adesão/carona em Ata de Registro de Preços pode ser considerada regular quando: *i)* planejada e organizada **APENAS** pela administração pública da União ou do Estado do Paraná para ser utilizada por outros entes da federação; e *ii)* vinculada a programa governamental específico para ações diretas de direitos sociais, a exemplo de como procede o FNDE, e independentemente da existência de outros benefícios econômicos (transferências voluntárias, créditos subsidiados).

Essa adesão deve ser marcada pelo planejamento, sendo organizada na fase interna da licitação, com previsão explícita do ato convocatório da sua possibilidade.

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

Conhecer da consulta formulada pelo Procurador Geral do Estado, para, no mérito, responder-lhe que:

- a) é possível a Adesão de Ata de Registro de Preços, nos termos previstos no art. 7º do Decreto nº 2391/2008, entre os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, constando tal possibilidade expressamente do edital da licitação para a formação do registro de preços;
- b) é possível a adesão de municípios conveniados em ata de registro de preços estadual de aquisição de bem objeto de convênio para implementação de programas e projetos governamentais entre o município e o Estado do Paraná.

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

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

É o voto.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro DURVAL AMARAL, por maioria qualificada em:

- I - Conhecer da consulta formulada pelo Procurador Geral do Estado, para, no mérito, responder-lhe que:
 - a) é possível a Adesão de Ata de Registro de Preços, nos termos previstos no art. 7º do Decreto nº 2391/2008, entre os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, constando tal possibilidade expressamente do edital da licitação para a formação do registro de preços;
 - b) é possível a adesão de municípios conveniados em ata de registro de preços estadual de aquisição de bem objeto de convênio para implementação de programas e projetos governamentais entre o município e o Estado do Paraná.
- II - Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;
- III - Após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e DURVAL AMARAL e os Auditores IVENS ZSCHOERPER LINHARES e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA. (voto vencedor)

O Conselheiro IVAN LELIS BONILHA votou pelo conhecimento da consulta e no mérito pela impossibilidade da adesão de Municípios conveniados em ata de registro de preços estadual de aquisição de bem objeto de convê-

nio para implementação de Programas e Projetos Governamentais entre o Município e o Estado do Paraná. (voto vencido)

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

Sala das Sessões, 20 de março de 2014 – Sessão nº 9.

DURVAL AMARAL
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

CARGOS - ACUMULAÇÃO

PROFESSOR E VICE-PREFEITO

PROCESSO Nº : 561901/13
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE IBEMA
INTERESSADO : ANTONIO BORGES RABEL
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO DURVAL AMARAL

ACÓRDÃO Nº 3473/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Acúmulo de cargo de professor e vice-prefeito. Impossibilidade. Aplicação por analogia da vedação contida no Art. 38, II, CF. Precedentes do STF. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Encerram os presentes autos consulta formulada pelo Prefeito do Município de Ibema, por meio da qual indaga esta Corte acerca de:

- a) Pode o Vice-Prefeito exercer as funções de professor do ensino médio na rede pública estadual (40 horas) e concomitantemente as atribuições pertinentes ao mandato eletivo?
- b) Caso afirmativa a resposta ao quesito anterior, é possível a auferição dos rendimentos dos dois cargos? Ou seja, receber a remuneração do cargo de professor estadual mais o subsídio do prefeito?

Em atendimento ao disposto no inciso IV, do art. 311, do Regimento Interno do Tribunal, foi anexado parecer jurídico (peça 4), que entende, em síntese, pela possibilidade de acúmulo de cargos e das respectivas remunerações, em razão de inexistência de expressa vedação.

Nos termos do artigo 313 do Regimento Interno desta Corte, o expediente foi recebido (Despacho nº 1592/13, peça 6) e determinado o seu enca-

minhamento à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, a qual apresentou a Informação nº 86/13 (peça 7), dando conta da existência de alguns julgados.

Encaminhado o feito à Diretoria de Contas Municipais, a unidade técnica (Instrução nº 3964/13, peça 9) asseverou que “a ADI nº 199 do STF há muito consolidou a posição de que se aplicam ao Vice-Prefeito as mesmas disposições contidas no art. 38, II, da Constituição Federal da República” (fls. 1). Diante disso, depois de colacionar diversos julgados, do próprio STF e de tribunais de justiça, a unidade técnica entendeu

não ser possível o exercício de mandato eletivo de Vice-Prefeito acumulado com cargo público de professor de ensino médio da rede estadual (40 horas), em virtude do exposto no art. 38, II, da Constituição Federal, na ADI nº 199 do STF, e na Instrução Normativa nº 72/2012 do TCE-PR – a qual apenas exterioriza o mandamento constitucional implícito.

O Ministério Público junto a esta Corte (Parecer nº 17870/13) opinou, preliminarmente, pelo não conhecimento da consulta por se tratar de caso concreto, e, caso assim não se entenda, pela resposta nos seguintes termos:

servidor titular de cargo efetivo da Administração Pública, eleito vice-prefeito deverá licenciar-se do cargo (art. 38, II, da Constituição Federal, c/c art. 28, III da Constituição do Estado do Paraná) podendo optar pela remuneração/subsídio de um dos cargos, sendo-lhe expressamente vedada a percepção cumulativa de remuneração/subsídio.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 PRELIMINARES

Preliminarmente, comportam os autos as condições necessárias a sua admissibilidade. O consulente é parte legítima para suscitar o presente expediente nesta Corte de Contas, consoante faculta o art. 39, I, da Lei Complementar nº

113/2005¹. Por se tratar de tema afeto ao regime jurídico de servidores, a dúvida versa acerca da aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal de Contas. No mais, em atenção aos inc. II, IV e V, do art. 38 da Lei Complementar nº 113/2005, o feito se encontra devidamente quesitado, instruída. Apesar do vertido pelo órgão ministerial, tem-se que a presente consulta foi formulada em tese, eis que não há qualquer menção a servidor ou situação concreta, restringindo-se o consulente a questionar a possibilidade de acúmulo do cargo de vice-prefeito com o de professor. O argumento de que a mesma decorre de “situação evidentemente concreta” não encontra lastro nos autos, não podendo assim ser considerada.

Destarte, conheço da presente consulta.

2.2 MÉRITO

Ressoa do feito que o art. 38 da Constituição Federal contem regra expressa, relativamente ao prefeito municipal, impossibilitando o acúmulo do referido cargo com qualquer outro, facultando-se a opção pela remuneração. Eis o teor do dispositivo:

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

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

Relativamente ao vice-prefeito, o texto constitucional não possui regramento expresso.

Em que pese isso, o Supremo Tribunal Federal, a quem compete à guarda da Constituição (art. 102, *caput*) já deixou assentado que ao servidor público investido no mandato de vice-prefeito aplicam-se, por analogia, as disposições contidas no inciso II do art. 38 da Constituição Federal, a teor do contido na ADI 199:

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

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO: ART. 98, § 2º, I, VI, XII, XVII: CONCESSÃO DE VANTAGENS A SERVIDOR PÚBLICO. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ART. 99, IV E PARÁGRAFO ÚNICO: INVESTIDURA EM MANDATO ELETIVO. POSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO SIMULTÂNEO DA VERAÇÃO E DE FUNÇÃO PÚBLICA. EXTENSÃO AO VICE-PREFEITO E AO SUPLENTE DE VEREADOR. 1. Conversão em pecúnia de meta-de das férias e da licença- prêmio adquirida, pagamento de indenização a servidor exonerado de cargo em comissão, estabilidade financeira relativamente a gratificação ou comissão a qualquer título percebida. Impossibilidade. São inconstitucionais dispositivos de Cartas Estaduais, inclusive Emendas, que fixem vencimentos e vantagens, concedem subvenção ou auxílio, ou, de qualquer modo, aumentem a despesa pública, por ser da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei sobre a matéria. Precedentes. 2. Exercício funcional simultâneo com a edilidade ou o cargo de Vice-Prefeito. Garantia aos servidores públicos civis e aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista, integrantes da administração indireta estadual. Extensão ao suplente de Vereador. 2.1. A Constituição Federal condiciona o exercício simultâneo do mandato de Vereador e das funções de agente público à compatibilidade de horários, que, não ocorrendo, impõe o seu afastamento do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela remuneração. 2.2. Carta Estadual. Restrição do exercício funcional ao domicílio eleitoral. Impossibilidade. A Constituição Federal prevê tão-somente a hipótese do desempenho simultâneo das funções públicas, observada a compatibilidade de horários. 2.3. Extensão ao suplente de vereador. Insubsistência. Ao suplente de Vereador não se pode validamente estabelecer nenhuma limitação ao exercício do cargo, emprego ou função, por não ser titular de mandato eletivo. **2.4. Servidor público investido no mandato de Vice-Prefeito. Aplicam-se-lhe, por analogia, as disposições contidas no inciso II do art. 38 da Constituição Federal.** Ação Direta de Inconstitucionalidade que se julga procedente. (ADI 199, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 22/04/1998, DJ 07-08-1998 PP-00019 EMENT VOL-01917-01 PP-00001 RTJ VOL-00167-02 PP-00355)

No mesmo sentido, seguem os julgados do STF explicitados na instrução:

EMENTA: 1. Acumulação de vencimentos e subsídios: impossibilidade. **O Vice-Prefeito não pode acumular a remuneração percebida como servidor público municipal (Escriturário III), e posteriormente como Secretário de Obras do Município, com os subsídios do cargo eletivo: firmou-se o entendimento do STF no sentido de que as disposições contidas no inciso II do art. 38 da Constituição Federal, relativas ao Prefeito, aplicam-se, por analogia, ao servidor público investido no mandato de Vice-Prefeito (ADIn 199, Pleno, Maurício Corrêa, DJ 7.8.1998).** 2. Recurso extraordinário: descabimento: questões que demandam prévio exame de legislação infraconstitucional e dos fatos que permeiam a lide: incidência da Súmula 279. 3. Agravo regimental: necessidade de impugnação de todos os fundamentos da decisão agravada (RISTF, art. 317, § 1º). 4. Agravo regimental manifestamente infundado: aplicação da multa de 2% (dois por cento) sobre o valor corrigido da causa (C. Pr. Civil, art. 557, § 2º).

[sem grifos no original] (AI 476390 AgR, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 22/03/2005, DJ 15-04-2005 PP-00014 EMENT VOL-02187-07 PP-01485)

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - **VICE-PREFEITO - ACUMULAÇÃO DE VENCIMENTOS E SUBSÍDIO - IMPOSSIBILIDADE - APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, DO INCISO II DO ART. 38 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL** - DIRETRIZ JURISPRUDENCIAL FIRMA-

DA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. [sem grifos no original] (AI 451267 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 19/05/2009, DJe-108 DIVULG 10-06-2009 PUBLIC 12-06-2009 EMENT VOL-02364-02 PP-00358 RT v. 98, n. 888, 2009, p. 150-151 RJTJRS v. 44, n. 274, 2009, p. 32-34)

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. AFASTAMENTO PARA EXERCÍCIO DE CARGO ELETIVO. VICE-PREFEITO. POSSIBILIDADE. REMOÇÃO. REQUISITOS LEGAIS NÃO ATENDIDOS. 1. O STF, ao julgar a ADIN 199-0/PE entendeu que o disposto no art. 38, II, da CF/88, aplicar-se-ia, também, aos vice-prefeitos. (TRF5 - PROCESSO: 200384000066075, REO 86407/RN, RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL ÉLIO WANDERLEY DE SIQUEIRA FILHO (CONVOCADO), Primeira Turma, JULGAMENTO: 23/09/2004, PUBLICAÇÃO: DJ 10/11/2004 - Página 1003)

Não bastasse, esta Corte tem orientação expressa contida na Instrução Normativa nº 72/2012 do TCE-PR, cujo art. 8º e 10 estabelecem:

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

[...]

Art. 10 O Vice-Prefeito poderá acumular o cargo de Secretário Municipal e optar, ou pelo vencimento do cargo efetivo ou emprego público de origem, ou pelo subsídio do cargo político, sendo-lhe vedada a acumulação das remunerações, ressalvada a percepção de vantagens de natureza pessoal com base no vencimento do emprego público ou cargo de que seja detentor.

Diante da remansosa jurisprudência do Pretório Excelso e também da orientação contida em ato normativo próprio desta Corte, não se admite o exercício por servidor das funções de vice-prefeito e professor, restando prejudicado o segundo questionamento.

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

Conhecer da consulta formulada pelo Prefeito do Município de Ibema, para, no mérito, adotando como razões para decidir o acima vertido e o constante da instrução, responder-lhe que:

- a) não é possível o exercício de mandato eletivo de Vice-Prefeito acumulado com cargo público efetivo, em virtude do exposto no art. 38, II, da Constituição Federal, na ADI nº 199 do STF, e na Instrução Normativa nº 72/2012 do TCE-PR, nesse caso, o servidor deverá se licenciar do respectivo cargo, podendo optar pela remuneração de um deles;

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

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

É o voto.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro DURVAL AMARAL, por unanimidade em:

- I - Conhecer da consulta formulada pelo Prefeito do Município de Ibema, para, no mérito, adotando como razões para decidir o acima vertido e o constante da instrução, responder-lhe que:
 - a) Não é possível o exercício de mandato eletivo de Vice-Prefeito acumulado com cargo público efetivo, em virtude do exposto no art. 38, II, da Constituição Federal, na ADI nº 199 do STF, e na Instrução Normativa

nº 72/2012 do TCE-PR, nesse caso, o servidor deverá se licenciar do respectivo cargo, podendo optar pela remuneração de um deles.

- II. Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;
- III. Após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, NESTOR BAPTISTA, IVAN LELIS BONILHA, DURVAL AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO, e os Auditores IVENS ZSCHOERPER LINHARES e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Sala das Sessões, 29 de maio de 2014 – Sessão nº 18.

DURVAL AMARAL
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

IMÓVEL

PROPRIEDADE DE PARENTE DE VEREADOR OU PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL - AQUISIÇÃO OU DESAPROPRIAÇÃO PELO MUNICÍPIO

PROCESSO Nº : 660942/13
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MERCEDES
INTERESSADO : CLECI MARIA RAMBO LOFFI
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2498/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Mercedes, por intermédio da Sra. Cleci Maria Rambo Loffi, Chefe do respectivo Poder Executivo, por meio da qual formula os seguintes questionamentos:

- a) Há impedimento para aquisição, pelo Município, de imóvel cuja propriedade seja de parente de Vereador ou Presidente da Câmara Municipal local, em linha reta ou colateral, consanguíneo ou afim?
- b) Caso negativa a resposta ao quesito anterior, presentes os requisitos condicionantes, pode imóvel de propriedade de parente de Vereador ou Presidente da Câmara Municipal local ser adquirido mediante processo de desapropriação judicial ou amigável?

Na mesma oportunidade, apresentou parecer jurídico com as seguintes conclusões:

(...) a aquisição, pelo Município, de imóvel de propriedade de parente de Vereador ou Presidente da Câmara Municipal, em tese, não representa ofensa ao princípio da moralidade administrativa, o que só restaria configurado, eventualmente, em sede de análise de caso concreto e a vista da violação de preceitos éticos ou da probidade. Da mesma forma, não se vislumbra restrição ao aperfeiçoamento da aquisição mediante processo de desapropriação judicial ou amigável, desde que, no caso concreto, observados os procedimentos cabíveis, bem como, a perfeita caracterização da situação ensejadora e a fixação do respectivo preço segundo os valores praticados no mercado.

Certificada a presença dos requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38 e 39 da Lei Complementar nº 113/05, o expediente foi recebido como consulta, conforme se depreende da leitura do r. Despacho nº 2484/13 – GCFAMG (peça n.º 06).

Dando-se continuidade ao trâmite, a Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, em sua Informação nº 93/13 (peça n.º 07), apurou a existência de protocolos envolvendo o tema parentesco e nepotismo, sob a numeração 51785/09 e 228167/10.

Com isso, em atendimento ao Despacho nº 2536/13 – GCFAMG Peça nº 08), a Douta Diretoria de Contas Municipais ingressou no mérito da Consulta formulada, atingindo o seguinte entendimento (Instrução nº 4222/13, peça nº 09):

a) O fato do imóvel pretendido pelo Município pertencer a parente de vereador ou presidente da Câmara de Vereadores não inviabiliza, de plano, a sua aquisição. Contudo, exige a realização da devida motivação, de maneira pormenorizada, para que não reste dúvida de que o ato teve por finalidade o interesse público, tão somente. Deve ser demonstrado, ainda, que o proprietário do imóvel não o adquiriu preordenadamente com o fim de auferir vantagem com futura venda à administração pública, e, também, que essa aquisição não busca prejudicar inimigos políticos ou desafetos.

É aconselhável que seja determinado o valor do imóvel com a apresentação de pelo menos 03 (três) avaliações realizadas por especialistas independentes, para que seja efetivamente verificado seu preço de mercado.

A ausência de motivação, ou a existência de uma motivação insatisfatória, sobretudo nesses atos administrativos notadamente mais sensíveis, configura grave irregularidade, demonstrando a existência de desvio de finalidade na aquisição do imóvel, com a consequente declaração de nulidade do ato e a responsabilização do agente público. A aquisição do imóvel pela administração pública, nesse caso, pode ocorrer de duas formas: por licitação dispensável ou por desapropriação por interesse público.

Deixar, a administração pública, de realizar a aquisição de imóveis nos moldes descritos nesta instrução, conduz à invalidade do ato, com a declaração de sua nulidade, e a responsabilização penal, civil e administrativa do agente público, tendo em vista a direta contrariedade dos princípios administrativos da impessoalidade, da moralidade e da eficiência, todos previstos constitucionalmente.

b) a resposta ao segundo questionamento encontra-se prejudicada, uma vez que a resposta do quesito anterior não foi negativa e, além disso, foi devidamente esclarecida no primeiro questionamento.

O Ministério Público de Contas ofertou opinativo nos mesmos moldes daquele esboçado pela unidade técnica competente, acrescentando

às considerações da instrução breve e sucinta diferenciação entre a natureza jurídica das modalidades de aquisição da propriedade imóvel cogitadas, visto que a opção administrativa há de ser devidamente fundamentada nas consequências diretamente relacionadas com o específico instituto empregado.

É o breve relato.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO¹

Preliminarmente, conforme bem restou destacado no r. Despacho nº 2484/13 – FAMG (peça n.º 06), a presente Consulta atendeu ao requisitos de admissibilidade enumerados nos artigos 38 e 39 da Lei Complementar nº 113/2005 e 311 e 312 do Regimento Interno – TCE/PR, o que viabiliza o ingresso no mérito do questionamento suscitado, mediante a oferta de esclarecimentos ao caso, de forma abstrata.

Como não poderia ser diferente, obrigatória se faz a abertura da apreciação do tema com a leitura dos mandamentos da Constituição Federal, mais especificamente de seu artigo 37, XXI, do qual se extrai que,

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.

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

Portanto, em se tratando de aquisição de bens imóveis, a administração pública municipal deve se atentar para a regra geral do processo licitatório (Lei Federal nº 8.666/93) e, na mesma medida, de forma complementar, para as disposições da legislação local.

Dando-se continuidade, em consonância com o teor da Lei de Licitações, responsável por prever, de forma exaustiva, as exceções à mencionada regra, cumpre dar destaque àquela relacionada aos casos de dispensabilidade de licitação na compra de imóvel. De acordo com o seu artigo 24, X, pode ser excepcionada a adoção de licitação “para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia”.

Do artigo transcrito, conclui-se pela existência de 04 requisitos para a certificação da legalidade da dispensa da licitação: *(i)* finalidades precípua da administração, com destaque para a **prevalência do interesse público**; *(ii)* tomar como fatores determinantes a instalação e a localização, em estrita observância aos **princípios da moralidade e da impessoalidade**; *(iii)* preço compatível com o valor de mercado, **evitando-se danos ao erário e enriquecimento ilícito de terceiros**; e *(iv)* avaliação prévia.

Outrossim, dentro das exceções à incidência da Lei de Licitações, imperiosa se faz a menção ao instituto da desapropriação, referenciado nos artigos 5º, XXIV e 182 da Constituição Federal, admissível nas hipóteses de necessidade ou utilidade pública (Decreto Lei nº 3.365/41), ou por interesse social (Lei Federal nº 4.132/62), mediante justa e prévia indenização em dinheiro.

Portanto, pode-se afirmar que a legislação pátria não traz vedação expressa quanto à origem do bem a ser adquirido, mas apenas quanto aos requisitos e à forma de sua aquisição.

Ora, em se tratando de situação inserida na esfera do Direito Administrativo-Constitucional, seja qual for o caso, faz-se imperiosa a regência pelos prin-

cípios básicos enumerados no *caput* do artigo 37 da multimencionada CF/88, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Trazido à tona, de forma sintética, o corpo de leis aplicáveis ao caso, torna-se possível responder ao questionamento trazido ao conhecimento deste E. Tribunal de Contas, no sentido de que, independentemente de quem seja o proprietário do imóvel a ser adquirido pelo Município, há preceitos fundamentais a serem observados, sob pena de nulidade de sua formalização.

Referidos preceitos podem ser resumidos em exigências de natureza orçamentária e administrativo-financeira, diretamente ligadas às regras oriundas da Lei Federal nº 4.320/64 e da Lei Complementar nº 101/00, especialmente no que diz respeito à necessidade de que a despesa pública – neste caso, despesa de capital – se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, para tão somente ser implementada. Ora, da leitura dos elementos enumerados no corrente parágrafo, depreende-se a prevalência do princípio da legalidade sobre todas as atividades administrativas.

Uma vez editadas as referidas leis que, ressalte-se, devem guardar estrita observância ao preconizado na Lei Orgânica Municipal, torna-se possível a passagem para a etapa seguinte, que consiste na iniciação do procedimento licitatório, na elaboração de justificativas para a sua dispensa, viabilizando a concretização de uma contratação direta ou, ainda, do procedimento de desapropriação, uma vez detectados os casos de necessidade/utilidade pública ou interesse social.

Em se optando pela via do processo licitatório, dá-se atendimento ao trâmite preconizado na Lei Federal nº 8.666/93, senão, justifica-se a sua dispensa, tudo com fundamento no interesse público. A definição do interesse público, por sua vez, deve ser permeada pelos princípios da moralidade e da impessoalidade.

Seja qual for a modalidade adotada pela administração pública, trata-se de exigência incontornável a edição de ato administrativo munido dos seguintes elementos: competência, objeto, forma, motivo e finalidade. Na

mesma esteira, nos moldes do que restou concluído pela unidade técnica competente, tem-se que

a ausência de motivação, ou a existência de uma motivação insatisfatória, sobretudo nesses atos administrativos notadamente mais sensíveis, configura grave irregularidade, demonstrando a existência de desvio de finalidade na aquisição do imóvel, com a consequente declaração de nulidade e a responsabilização do agente público.

Nesse sentido, a Ilustre doutrinadora Maria Sylvia Zanella di Pietro, citando Cretella Júnior, afirma que:

A grande dificuldade com relação ao desvio de poder é a sua **comprovação**, pois o agente **não declara** a sua verdadeira intenção; ele procura ocultá-la para produzir a enganosa impressão de que o ato é legal. Por isso mesmo, o desvio de poder comprova-se por meio de **indícios**; são os “sintomas” a que se refere Cretella Júnior (1977:209-210).

- a) a motivação insuficiente,
- b) a motivação contraditória,
- c) a irracionalidade do procedimento, acompanhada da edição do ato,
- d) a contradição do ato com as resultantes dos atos,
- e) a camuflagem dos fatos,
- f) a inadequação entre os motivos e os efeitos,
- g) o excesso de motivação.

Feita esta abordagem sumária da legislação e da doutrina pátria regente da matéria, pode-se responder às perguntas realizadas pelo Município em epígrafe da seguinte forma:

Há impedimento para aquisição, pelo Município, de imóvel cuja propriedade seja de parente de Vereador ou Presidente da Câmara Municipal local, em linha reta ou colateral, consanguíneo ou afim?

- Ainda que não se esteja diante de vedações legais expressas e taxativas, conclui-se que os princípios da impessoalidade, da moralidade e da prevalência do interesse público sobre o privado, bem como da regra constitucional da compra de bens imóveis mediante a instauração de prévio procedimento licitatório, devem ser integralmente atendidas, sob pena de se produzir ato administrativo viciado pelo desvio de poder e de finalidade.

Caso negativa a resposta ao quesito anterior, presentes os requisitos condicionantes, pode imóvel de propriedade de parente de Vereador ou Presidente da Câmara Municipal local ser adquirido mediante processo de desapropriação judicial ou amigável?

- Com base na resposta brevemente formulada para o quesito anterior, pode-se afirmar que a desapropriação judicial ou amigável segue o caráter da exceção, devendo a realização de procedimento licitatório ou adoção de dispensa serem vislumbrados como regra, sob pena de caracterização de desvio de poder/finalidade.

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

Conhecer da Consulta formulada pelo Município de Mercedes, CNPJ nº 95.719.373/0001-23, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

- a) Há impedimento para aquisição, pelo Município, de imóvel cuja propriedade seja de parente de Vereador ou Presidente da Câmara Municipal local, em linha reta ou colateral, consanguíneo ou afim?
- Ainda que não se esteja diante de vedações legais expressas e taxativas, conclui-se que os princípios da impessoalidade, da moralidade e da prevalência do interesse público sobre o privado, bem como da regra constitucional da compra de bens imóveis mediante a instauração de prévio procedimento licitatório, devem ser integralmente atendidas, sob pena de se produzir ato administrativo viciado pelo desvio de poder e de finalidade.
- b) Caso negativa a resposta ao quesito anterior, presentes os requisitos condicionantes, pode imóvel de propriedade de parente de Vereador ou Presidente da Câmara Municipal local ser adquirido mediante processo de desapropriação judicial ou amigável?

Com base na resposta brevemente formulada para o quesito anterior, pode-se afirmar que a desapropriação judicial ou amigável segue o caráter da exceção, devendo a realização de procedimento licitatório ou adoção de dispensa serem vislumbrados como regra, sob pena de caracterização de desvio de poder/finalidade.

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

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

3 DA DECISÃO

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

- I. conhecer da Consulta formulada pelo Município de Mercedes, CNPJ nº 95.719.373/0001-23, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:
 - a) Há impedimento para aquisição, pelo Município, de imóvel cuja propriedade seja de parente de Vereador ou Presidente da Câmara Municipal local, em linha reta ou colateral, consanguíneo ou afim?

Ainda que não se esteja diante de vedações legais expressas e taxativas, conclui-se que os princípios da impessoalidade, da moralidade e da prevalência do interesse público sobre o privado, bem como da regra constitucional da compra de bens imóveis mediante a instauração de prévio procedimento licitatório, devem ser integralmente atendidas, sob pena de se produzir ato administrativo viciado pelo desvio de poder e de finalidade.

- b) Caso negativa a resposta ao quesito anterior, presentes os requisitos condicionantes, pode imóvel de propriedade de parente de Vereador ou Presidente da Câmara Municipal local ser adquirido mediante processo de desapropriação judicial ou amigável?

Com base na resposta brevemente formulada para o quesito anterior, pode-se afirmar que a desapropriação judicial ou amigável segue o caráter da exceção, devendo a realização de procedimento licitatório ou adoção de dispensa serem vislumbrados como regra, sob pena de caracterização de desvio de poder/finalidade.

- II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a adoção das seguintes medidas:
 - a) à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;
 - b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, IVAN LELIS BONILHA, DURVAL AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO.

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

Sala das Sessões, 17 de abril de 2014 – Sessão nº 13.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

IMÓVEIS PÚBLICOS - DOAÇÃO INCENTIVO A INDUSTRIALIZAÇÃO - PREFERÊNCIA PELA CONCESSÃO REAL DE USO DE IMÓVEIS PÚBLICOS

PROCESSO Nº : 639388/10
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA



ACÓRDÃO Nº 2218/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Alienação gratuita de imóveis públicos para fomento industrial. Resposta nos termos do Acórdão 5330/2013, do Tribunal Pleno.

1 DO RELATÓRIO

O então Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná, Exmo. Dr. Olympio de Sá Sotto Maior Neto, encaminhou a presente Consulta questionando a possibilidade de concessão de benefícios econômicos pelo Poder Público a empresas privadas com fins lucrativos, principalmente por meio de doação

de imóveis específicos, prática bastante corriqueira em diversos municípios do Estado do Paraná, inclusive sem a realização de processo licitatório.

O Ministério Público do Estado do Paraná anexou à inicial cópia da tese aprovada pelo 13º Congresso Nacional do Ministério Público e que entende pela possibilidade de se promover essa forma de incentivo, desde que cumpridas as seguintes exigências: i) prévia autorização legislativa; ii) prévia avaliação; iii) procedimento licitatório para seleção do beneficiário; e iv) demonstração de atendimento ao interesse público, com exigência da contra-prestação proporcional às despesas públicas.

Em atendimento ao disposto no inciso IV, do artigo 311, do Regimento Interno do Tribunal, foi igualmente anexado parecer da Assessoria Jurídica do Centro de Apoio Operacional, proferido em um caso concreto, e que recomenda a apreciação da matéria pelo Tribunal de Contas por meio de uma consulta, com o fito de se estabelecer de forma normativa os critérios e procedimentos a serem adotados pelo Poder Público quando forem realizadas as mencionadas concessões de benefícios a empresas privadas com fins lucrativos, por meio de doação de bens imóveis públicos.

Nos termos do artigo 313 e seguintes do Regimento Interno desta Corte, a presente Consulta foi distribuída à este Relator, que realizou o juízo de admissibilidade por meio do Despacho nº 122/11 (peça nº 10) e determinou o seu encaminhamento à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, à Diretoria de Contas Municipais e ao Ministério Público do Tribunal de Contas para manifestações.

Manifestando-se sobre decisões desta Corte, a Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca lançou a Informação nº 3/11 (Peça 9) consignando a existência da Súmula nº 1, cuja matéria trata do objeto desta consulta.

Consoante Instrução nº 993/11 (peça nº 13), a Diretoria de Contas Municipais, por sua vez, adotou em suma, o seguinte posicionamento:

a) a doação de bens públicos pelos municípios com a finalidade de incentivo a industrialização é possível em razão da liminar concedi-

da pelo Supremo Tribunal Federal na ADIN 927-3, RS, mas deve ser feito em obediência ao artigo 17 da Lei de Licitações e sempre com encargos para que se garanta a contrapartida em geração de empregos e desenvolvimento da região; b) em vez da doação, a concessão de direito de uso, como direito real resolúvel, nos termos do artigo 7º do Decreto-Lei 271/67, com as modificações introduzidas pela Lei 11.481/07, revela-se mais adequada ao interesse público e por isso deve ser instrumento utilizado pelos entes municipais; e c) a concessão de benefícios econômicos de entes públicos a iniciativa privada, sem obediência às determinações legais, configura ato de improbidade administrativa.

Por seu turno o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 3814/12, conclui que a figura da doação de bens imóveis públicos deve ser substituída pela autorização, permissão, cessão e concessão de direito real de uso, hipóteses que obrigatoriamente deveriam ser precedidas de lei e processo licitatório. Ademais, as justificativas do interesse público e a demonstração objetiva da contraprestação proporcional às despesas públicas seriam imprescindíveis.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, verifica-se a legitimidade do Consulente para formular pleitos desta natureza, conforme artigo 312, II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, bem como a escorreita instrução do processo, razão pela qual, a presente consulta merece ser conhecida.

No mérito, verifico que a questão em tela se encontra em plena conformidade com o recente Acórdão 5330/2013, do Tribunal Pleno, pelo qual este Tribunal respondeu à Consulta formulada a Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul,

Diante do exposto, VOTO pela resposta nos seguintes termos:

- I. a preferência pela concessão real de uso de imóveis públicos é vantajosa pela proteção ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público;

- II. a doação com encargos pode ser utilizada apenas em hipóteses excepcionais, quando constatada a impossibilidade ou a não vantajosidade da concessão real de uso;
- III. tanto a doação com encargos quanto a concessão real de uso, devem ser precedidas de licitação;
- IV. no caso de doação com encargos o edital da licitação deverá prever os encargos, o prazo para cumprimento, cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato; e, por fim
- V. necessidade de fixação de políticas públicas orientando e garantindo o cumprimento do fim pretendido com o imóvel.

É o voto.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por maioria qualificada, em:

Responder a presente consulta do então Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná, Exmo. Dr. Olympio de Sá Sotto Maior Neto, nos seguintes termos:

- I. a preferência pela concessão real de uso de imóveis públicos é vantajosa pela proteção ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público;
- II. a doação com encargos pode ser utilizada apenas em hipóteses excepcionais, quando constatada a impossibilidade ou a não vantajosidade da concessão real de uso;
- III. tanto a doação com encargos quanto a concessão real de uso, devem ser precedidas de licitação;
- IV. no caso de doação com encargos o edital da licitação deverá prever os encargos, o prazo para cumprimento, cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato; e, por fim

- V. necessidade de fixação de políticas públicas orientando e garantindo o cumprimento do fim pretendido com o imóvel.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL, NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e IVAN LELIS BONILHA e os Auditores IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor).

O Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA não acompanhou o relator (voto vencido).

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

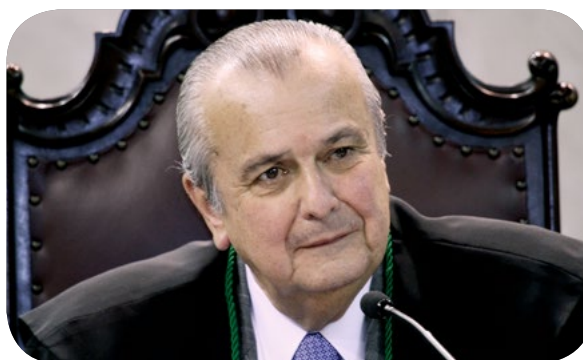
Sala das Sessões, 3 de abril de 2014 – Sessão nº 11.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Vice-Presidente no exercício da Presidência

OBRA PARALISADA - RETOMADA CONTRATO - VIGÊNCIA - FORMALIZAÇÃO DAS PRORROGAÇÕES E MOTIVAÇÃO

PROCESSO Nº : 211831/14
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM
INTERESSADO : NELSON LEAL JÚNIOR
RELATOR : CONSELHEIRO CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES



ACÓRDÃO Nº 2674/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta DER. Contrato paralisado. Retomada. Possibilidade desde que atendidos requisitos. Prevalência do interesse público

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Departamento de Estradas e Rodagens do Estado do Paraná a esta Corte de Contas, cujo objeto é a possibilidade de retomada de obra paralisada, tendo em vista o decurso de tempo desde que o contrato firmado com a Construtora Triunfo S.A encontra-se inerte: data de 28/03/2003.

A inicial vem devidamente instruída, nos termos do art. 311, do Regimento Interno, estando formulada por autoridade legítima e acompanhada de parecer jurídico.

Preliminarmente, o parecer do setor jurídico informa que o ajuste foi celebrado em 18 de abril de 2002 para execução do trecho Mangueirinha – subtrecho Dois Pinheiros, com prazo de 720 dias corridos, contados da data fixada na ordem de serviço.

Na sequência, houve a recomendação de cancelamento dos empenhos, por força do previsto no artigo 9º, da Lei Complementar 101/2000 – LRF. A próxima notícia foi dada pelo Diretor Geral do DER à contratada de que os trabalhos estariam paralisados até “ulterior deliberação”, em 28 de março de 2003, sob fundamento de se proceder à adequação orçamentária e financeira, na esteira do Decreto Estadual 35/2003.

O parecerista reputa que a providência adotada pela Autarquia, ao sustar o prazo de execução dos serviços, está alicerçada na orientação da Secretaria de Estado da Fazenda e no art. 8º, da Lei 8666/93, comprovada a insuficiência financeira que retardou o término do ajuste, com o quê o ato de paralisação teria sido válido e legal.

De outra feita, o DER entende que o contrato ainda se encontra vigente, a despeito do decurso de mais de 10 anos de sua paralisação. Para tanto, recorre a diferenciação doutrinária entre os contratos que se extinguem pela conclusão do objeto e por término de prazo.

O arremate a que chega o setor jurídico é de que o contrato em exame é, então, um ajuste por objeto e, assim sendo, permanece válido. A mais, milita a favor do consulente a questão do valor: posto que o montante trazido aos dias atuais é menor do que o que se dispenderia para um novo procedimento licitatório, segundo o parecer acostado.

Enfim, a par de concluir pela retomada contratual, o setor jurídico encaminha algumas condicionantes ao pedir que a contratada se manifeste sobre valores e aditamentos pontuais em quantidades; prazos remanescentes e renovação de documentos, incluindo certidão negativa de débitos trabalhistas (Lei 12440/11).

O parecer solicitando que os documentos sejam submetidos à análise da Coordenadoria de Licitações, sendo necessária a informação orçamentária, com quadro de detalhamento e declaração de adequação da despesa; bem como termo aditivo, com os itens de rigor. Tudo feito sob a ciência do Governador do Estado.

A consulta foi encaminhada à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, nos termos do § 2º, do art. 313 e inciso X, do artigo 166, ambos do Regimento Interno, a qual não logrou encontrar matéria que abordasse o tema.

A seguir, o processo foi examinado pela Inspeção responsável – 3ª ICE, cujo opinativo segue de forma resumida.

Ainda em procedimento de inspeção, o setor instrutivo conclui, em princípio, pela impossibilidade da retomada contratual avaliando que prazo de execução e vigência não se confundem; que a Administração pública não possui a faculdade de suspender unilateralmente a vigência de contratos; que a Lei 8666/93 impede ajustes com prazo indeterminados, bem como restringe a vigência contratual aos respectivos créditos orçamentários e, por fim, cita jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Em um segundo momento, com fulcro no princípio da economicidade e, em um potencial pedido de indenização por parte da contratada, os servidores, designados para inspeção no DER questionaram a própria unidade responsável – 3ªICE – sobre a validade de se restaurar o contrato, com os devidos ajustes.

A Inspeção, ao verificar que a resposta ao questionado poderia servir de baliza para casos similares, entendeu prudente recomendar ao ente que encaminhasse consulta a esta Casa.

O setor técnico inicia sua instrução com a doutrina a fim de esclarecer a possibilidade de se retomar ajustes em contratos de obra pública, cujo interesse é o resultado final, notadamente aqueles nos quais a paralisação se dá por inércia da Administração. Da mesma sorte, indica o art. 57 e 79 da Lei Federal 8666/93 que tratam da matéria.

A 3ª ICE reputa possível a prorrogação do prazo de execução, com a anuência do plenário desta Casa, desde que satisfeitas as presunções legais vigentes e lembra que, nesta hipótese, além de seguir o disposto na Resolução 04/04 deste Tribunal, cabem os requisitos abaixo:

- (i) a formalização das prorrogações, com a devida motivação;
- (ii) tendo em vista o período de tempo decorrido entre a paralisação da obra e sua retomada, a reavaliação do projeto de engenharia, levando-se em consideração as condições físicas atuais do local das obras, procedendo aos dimensionamentos necessários e suficientes para a perfeita definição do objeto contratado;
- (iii) eventualmente, as novas especificações técnicas e as planilhas de preços e serviços devem ser corretamente elaboradas, e não podem incluir itens com quantidades imprecisas ou de valor simbólico;
- (iv) caso existam alterações do projeto original, devem ser respeitadas as Responsabilidades e Direitos Autorais previstos no Capítulo II, da Lei Federal nº 5.194/66, arts. 17 a 22.

Em preliminar, o Procurador de Contas opina por não adentrar o mérito entendendo tratar-se “tentativa do consulente obter decisão sobre caso(s) concreto(s), hipótese vedada pela Lei Orgânica desta Corte (art. 38, V)”.

Em um segundo momento, caso seja analisado o mérito do feito, o Ministério Público utiliza-se do Parecer da Inspeção de Controle, quando em auditoria local, cuja impressão inicial foi pela inviabilidade da retomada da obra, baseado no fato de que o ajuste se extinguiria com o fim do prazo de execução e que não haveria possibilidade de contrato com vigência superior a 60 meses e, ainda, que há dúvidas sobre a economicidade da proposta de prorrogação para negar o pleito. Segue a resposta na íntegra.

A lei federal nº 8.666/93 veda a celebração de contratos com prazo indeterminado e não confere à administração pública a prerrogativa de suspender indefinidamente a vigência dos contratos que celebra com particulares. Desta forma, salvo por expressa determinação judicial, legal ou contratual, o decurso do prazo de vigência é ininterrupto e implica extinção do vínculo entre as partes, impossibilitando a retomada do objeto sem nova licitação.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em seara preliminar, voto por adentrar o mérito nos termos do parágrafo 1º, do artigo 38, da Lei Orgânica, por entender existir relevante interesse no feito.

Como informado e verificado “in loco” o DER/PR possuía alguns contratos paralisados por determinação da própria administração, dentre os quais se especificou, inicialmente, o 202/2002, que tem por objeto a execução dos serviços de terraplenagem e pavimentação asfáltica no trecho Dois Pinheiros – Mangueirinha, subtrecho Dois Pinheiros.

Após analisar o tema, o próprio ente concluiu que alguns dos ajustes não mais servem à administração, razão pela qual procederá a rescisão. Sucede que o autor da inicial entende, e é seguido pelo parecer de seu setor jurídico, que a paralisação havida apenas suspendeu o prazo de execução, não comprometendo a vigência contratual.

Diante da tese do órgão que consulta depreende-se que seria possível, mediante alguns parâmetros e cuidados, proceder a retomada contratual pleiteada. Essa pareceu, em princípio, ser a ideia abonada, também, pela 3ª Inspeção de Controle Interno que foi mais criteriosa, contudo, e deixou as conclusões finais livres ao pleno desta Casa.

Embora a matéria não seja nova, é sempre fonte de controvérsias por que diz respeito à própria duração dos contratos administrativos. Tema, este, que a Lei 8666/96 não aborda de forma contundente, de sorte que doutrina e jurisprudência há muito vêm integrando esta área do direito¹.

1 Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:
I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;
II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)
III - (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo

Observe-se a regra geral de que contratos têm seu termo pela expiração do prazo. Trata-se de enunciado que não traz maior complexidade, cuja origem vem do direito civil. De outro viés, é clássica a abordagem que se faz em seara de direito administrativo, distinguindo ajustes que se extinguem pela conclusão de seu objeto e os que terminam pela expiração do prazo de sua vigência. Para efeito de definição, veja-se o sempre citado Hely Lopes Meirelles:

A extinção do contrato pelo término de seu prazo é a regra nos ajustes por tempo determinado. Necessário, portanto, distinguir os contratos que se extinguem pela conclusão de seu objeto e os que terminam pela expiração do prazo de sua vigência: Nos primeiros, o que se tem em vista é a obtenção de seu objeto concluído, operando o prazo como limite de tempo para a obra ou do serviço ou da compra sem sanções contratuais; nos segundos, o prazo de vigência do negócio jurídico contratado, e assim sendo, expirado o prazo, extingue-se o contrato, qualquer que seja a fase de execução de seu objeto, como ocorre na concessão de serviço público ou na simples locação de coisa por tempo determinado. Há portanto, prazo moratório e prazo extintivo do contrato².

Vê-se, desde logo, que há clara diferenciação entre o objeto e o prazo, por que em uma obra, o fim último é a conclusão do objeto, que poderá ou

a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

- I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;
- II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;
- III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;
- IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;
- V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;
- VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

2 Licitação e contrato administrativo. 10. ed. São Paulo: RT, p. 230

não se conter dentro do tempo pactuado, independentemente dos motivos que justifiquem o atraso. No primeiro caso, o tempo pactuado não faz parte da definição do objeto, mas é um marco para a implementação dele. Em contratos de prestação de serviço por determinado tempo, como vigilância, limpeza e conservação, o prazo está na própria configuração do objeto, como por exemplo: executar tais serviços durante o prazo de 1 ano.

A definição da forma como o prazo atua em contratos administrativos é de capital importância, como se procurou demonstrar. Diferentemente dos ajustes particulares, no setor público existe o zelo pelo bem coletivo. Em um contrato de obra, padrão típico da situação de ajuste por escopo, a obrigação do gestor é perseguir a conclusão do objeto, que é o fim último colimado, ainda que o prazo escoe antes do término do ajuste. Assim, não havendo justificativa para a rescisão³ ou nulidade contratual, a decisão de continuidade da obra deve, sempre, ser acompanhada da prevalência do interesse público, mitigados tanto o poder discricionário, quanto o interesse privado.

Pelas razões expostas, a maioria dos doutrinadores entende que os prazos em um contrato de obra são de natureza moratória. Com tal raciocínio, depreende-se que ao final do termo marcado em edital, não havendo a entrega do objeto, passa-se a apurar responsabilidades. Se a contratada paralisou e deu causa deve responder e pode sofrer sanções, mas é fundamental advertir que o contrato não está rescindido automaticamente e paralisação, nestes casos, não é sinônimo de revogação de ajuste.

3 Art. 79. A rescisão do contrato poderá ser:
I - determinada por ato unilateral e escrito da Administração, nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII do artigo anterior;
II - amigável, por acordo entre as partes, reduzida a termo no processo da licitação, desde que haja conveniência para a Administração;
III - judicial, nos termos da legislação;
§ 1º A rescisão administrativa ou amigável deverá ser precedida de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente.
§ 2º Quando a rescisão ocorrer com base nos incisos XII a XVII do artigo anterior, sem que haja culpa do contratado, será este ressarcido dos prejuízos regularmente comprovados que houver sofrido, tendo ainda direito a:
I - devolução de garantia;
II - pagamentos devidos pela execução do contrato até a data da rescisão;
III - pagamento do custo da desmobilização.
§ 5º Ocorrendo impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente por igual tempo.

Portanto, se de um lado se veda a celebração de contrato com prazo de vigência indeterminado (art. 57, § 3º, Lei nº 8.666/93), a melhor doutrina e, mesmo jurisprudência, têm reiteradamente entendido que nos pactos de obras não há um limite de tempo inexorável, diante do qual o contrato finda. Nestes casos, o prazo opera como mora e não extingue a obrigação da entrega da obra. Esta, só se dá com o aceite da administração.

Daí, o interpretar-se que nesta espécie contratual a fixação do prazo dirige-se à contratada e não pertence à essência do ajuste. A paralisação, quando imposta pela Administração, não extingue o contrato, mas é tão-somente causa de suspensão, por que nos contratos de obra, não sendo prazo pertencente à substância do ajuste, o seu descumprimento não é razão para que o acordo cesse. Veja-se, a jurisprudência do TCU sobre o tema, em excerto do voto do Ministro Bento Bugarin:

No entanto, ao meu ver, inexistindo motivos para sua rescisão ou anulação, a extinção de contrato pelo término de seu prazo somente se opera nos ajustes celebrados por tempo determinado, nos quais o prazo constitui elemento essencial e imprescindível para a consecução ou eficácia do objeto avençado, o que não é o caso do contrato firmado pelo DER/MG, no qual a execução da obra é o seu objetivo principal. Dessa forma, não havendo motivos para a cessação prévia do ajuste, a extinção do contrato firmado com o DER/MG operar-se-ia apenas com a conclusão de seu objeto e recebimento pela Administração, o que ainda não ocorreu. (Acórdão nº 1.980/2004 – 1º Câmara).

O Tribunal de Contas da União tem sido flexível nos casos de retomada de obras paralisadas. O Acórdão 3131/10 - TCU inicialmente mencionado pelo estudo preliminar da 3ª ICE, que foi posteriormente modificado, diga-se, alude, em verdade, a contrato de prestação de serviço – treinamento de empregados de concessionárias de áreas de aeroshopping, e não a obras, como é caso presente. Não se presta, portanto, como parâmetro jurisprudencial.

A Administração com muita frequência suspende seus contratos por largos períodos, notadamente diante da ocorrência problemas fiscais, paralisando obras por meses, anos ou décadas. São casos de suspensões que avolumam prejuízos enormes para o erário. Auditorias realizadas, não raro, con-

cluem que a retomada é o caminho menos danoso. Em casos assim, todavia, não há uma regra única a ser seguida, senão aquela que assegura o interesse público. Resta, então, averiguar se houve ou não a extinção do contrato, ou quais as hipóteses possíveis na situação pontual.

Afigura-se que o caso versa sobre paralisação, que é, em resumo, uma forma de se suspender e não extinguir o contrato administrativo, porque não houve a entrega do objeto, qual seja a obra, por se tratar de um contrato de escopo, fato que restou claro no presente.

Ao tratar da paralisação, infelizmente um fenômeno comum em nosso país, Ivan Barbosa Rigolin coloca a questão desta forma:

Suspensão é a paralisação da execução do contrato, quer por ordem da Administração contratante como geralmente ocorre, quer por outras circunstâncias devidas a ocorrências naturais - sejam eles aqueles assim chamados casos fortuitos ou fatores de força maior ou não sejam -, quer, por fim, por paralisação por parte do contratado, que poderá vir a ser juridicamente considerada justa ou injusta, devida ou indevida, regular ou irregular. Não existe na legislação de licitações e de contratos administrativos uma descrição ou definição de suspensão do contrato administrativo, nem regimento algum, literal ou sistemático, que para a suspensão exija a circunstância caracterizadora x ou y, de modo que qualquer paralisação do contrato, determinada ou consentida pela contratante, pode perfeitamente enquadrar-se como suspensão, seja de quem for a iniciativa suspensiva da execução. O contrato então em casos assim se considera simplesmente suspenso, já que o direito não exige comportamento diverso das partes...

E mais: uma vez suspenso o contrato, qual na lei o prazo máximo em que pode ser reativado, e retomada a execução? *Albis. Omis-sis*. Ninguém pergunte isso à lei de licitações, porque não terá resposta. Um mês, um ano, uma década? **Todos esses prazos são juridicamente possíveis**, e quanto à questão econômica também quase tudo é possível, uma vez considerados os reajustes anuais do valor contratual, que se imagina estejam ali previstos. Tanto quanto não existe na lei prazo máximo para se contratar o vencedor da licitação - se esse aceitar ser contratado após vencida a validade de sua proposta -, também inexistente qualquer prazo máximo para o reinício da execução de contrato suspenso. Observando-se tão-só as regras de planejamento financeiro, de orçamento e de contabilidade pública, dados pelas leis respectivas, no mais resta inteiramente livre a Administração em questões como tais, de retomada da execução.⁴ (**sem grifo no original**)

4 Disponível em <http://www.acopesp.org.br/artigos/Dr.%20Ivan%20Barbosa%20Rigolin/Dr.Ivan_2003/artigo%2086.doc>.

A autarquia justificou o feito com ordem oriunda da Secretaria de Estado da Fazenda, que a seu turno, estava respaldada em insuficiência de fundos. Vale lembrar que a explicação dada não é central para o deslinde do questionamento. É de se apontar, precipuamente, que está a operar efeitos jurídicos a suspensão ter sido promovida pela administração e reconhecida pelo contratante, com sequelas suspensivas para a obra.

Ao final, resta verificar se tantos anos passados ante uma paralisação é possível a retomada de obra pela Administração. Aqui é preciso, como já dito, invocar a interpretação do direito público pois não há, em princípio, impeditivo legal ao pretendido, desde que comprovado inequivocamente o interesse público na continuidade do feito.

A resposta, portanto, é no sentido de que em contratos por escopo, nos quais se constata a suspensão por ordem da Administração, ainda que ultrapassado o prazo e não inexistindo a conclusão/ entrega do objeto, com o devido aceite da contratante, é possível invocar-se as implicações práticas de se iniciar um novo procedimento licitatório para permanecer com o antigo ajuste e se traçar um equilíbrio que satisfaça às partes.

Em tese, a retomada de uma obra suspensa só será admissível se houver vantagem para o setor público contratante, atestando-se que refazer o procedimento licitatório – que é a regra, implicará em maiores retardos e prejuízos dos que aqueles já oriundos da paralisação. Assim o é, por que o bem maior a ser preservado é o interesse da coletividade. Mas há que se avaliar que não se pode, de outra sorte, impor prejuízo à contratada, cabendo às partes buscar o equilíbrio contratual.

Por fim, alguns pontos merecem especial atenção ante a possibilidade da retomada de obras, quais sejam.

- a) Estudo atestando economicidade dos preços praticados ou das vantagens da retomada dos procedimentos. Em princípio, se afigura que a própria manutenção de certas cláusulas contratuais já se estabelece

como certo benefício, considerando-se as variações financeiras ao longo da década. São necessárias planilhas aferindo todos os itens de composição de preço. Com relação às planilhas de preços e serviços devem ser corretamente elaboradas, e não podem incluir itens com quantidades imprecisas ou de valor simbólico, conforme Instrução da 3ª ICE.

- b) Formalização das prorrogações e motivação, nos termos sugerido pela 3º ICE.
- c) Reavaliação do projeto de engenharia, levando se em consideração as condições físicas atuais do local das obras, procedendo aos dimensionamentos necessários e suficientes para a perfeita definição do objeto contratado, nos termos sugeridos pela 3ª ICE.
- d) Adequações do projeto original, respeitando as Responsabilidades e Direitos Autorais previstos no Capítulo II, da Lei Federal nº 5.194/66, arts. 17 a 22, via estudos técnicos, nas quais restem claras as alterações, se existentes, como observado pela 3ª ICE.
- e) Exposição clara de motivos para a retomada, inaugurada pela a mesma autoridade competente para autorização da licitação.
- f) Pareceres técnicos, jurídicos, econômicos e financeiros dos setores competentes do órgão que faz o procedimento.
- g) Anuência da contratada em todos os termos e projetos e pareceres.
- h) Há que se comprovar, ainda, a habilitação da empresa quanto aos critérios de regularidade fiscal, qualificação técnica e econômico-financeira trazidos aos dias atuais.

Assim, o voto é para que se responda à consulta, em tese, nos termos aqui descritos.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, por unanimidade, em:

Responder à presente consulta, nos termos descritos.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO .

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

Sala das Sessões, 24 de abril de 2014 – Sessão nº 14.

CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

PROCURADOR-GERAL DE MUNICÍPIO ESTRUTURAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

PROCESSO Nº : 204530/13
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE TELÊMACO BORBA
INTERESSADO : LUIZ CARLOS GIBSON
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 2390/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Município de Telêmaco Borba. Pelo conhecimento da consulta com fulcro no § 1º do artigo 38 da Lei Complementar Estadual 113/2005, tendo em vista relevante interesse público. É a estruturação político-administrativa local que define a natureza jurídica do cargo de Procurador-Geral de Município, a depender das atribuições, competências e prerrogativas deferidas ao seu ocupante. Caso se trate de agente político, o regime remuneratório previsto na Carta Magna exige a instituição de subsídio, vedando-se a percepção de qualquer acréscimo pecuniário, inclusive verba de representação. Por outro lado, na hipótese do chefe da Procuradoria Municipal ser servidor comissionado, é ilícita a incidência de verba de representação sobre a remuneração fixada, tendo em vista configurar duplicidade de pagamento, facultando-se, contudo, a incorporação e discriminação de tal vantagem no vencimento do cargo.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Telêmaco Borba pela qual indaga se é possível que o Procurador Geral do Município perceba verba de representação, tendo em vista as disposições do artigo 29, inciso V e do artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, bem como dos artigos 44 e 45 da Lei Municipal 1592/2007.

A Diretoria de Contas Municipais (DCM), por meio da Instrução 1607/13 (peça 14) opinou pela impossibilidade da percepção da verba de representação ao detentor de cargo comissionado de Procurador Geral do Município,

seguindo a linha do Acórdão 984/13, do Pleno deste Tribunal, assim como do Parecer 20416/12, do Ministério Público de Contas (MPC), que lhe serviu de base e que reconheceu a impossibilidade de concessão de gratificação por encargos especiais aos titulares de cargos comissionados pela natureza própria e especial de suas atribuições e em razão da natureza jurídica da verba de representação, que é de gratificação *propter laborem*.

Após a juntada de petição do interessado, retornaram os autos à DCM que, por meio da Informação 1580/13, reiterou os termos da supracitada instrução. Contudo, ressaltou tratar-se de caso concreto do presente questionamento, o que afronta o artigo 38 da Lei Orgânica do TCE/PR e o artigo 311 do Regimento Interno desta Corte, que estabelecem que a consulta deva ser formulada em tese.

O Ministério Público de Contas (MPC), manifestou-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da presente consulta, tendo em vista que se trata de caso concreto, voltado à mera atividade interpretativa da legislação municipal, buscando o consultante tão-só discutir sua aplicabilidade na situação de fato. Acrescenta o *Parquet* que a atividade profissional de exame do ordenamento jurídico para oferecer ao interessado solução adequada às suas necessidades amolda-se, na forma proposta, à de consultoria jurídica, privativa da advocacia, nos termos do art. 1º, II, da Lei nº 8.906/1994, atividade esta que não está contemplada na competência constitucionalmente estabelecida do Tribunal de Contas (artigo 71), sendo a Procuradoria-Geral do Estado a instituição vocacionada a promovê-la (em caráter complementar ou supletivo, aos Municípios, conforme artigo 124, V da Constituição do Paraná). No mérito, manifestou-se o *Parquet* nos seguintes termos:

- a) A natureza jurídica do cargo de Procurador-Geral municipal pode corresponder à de agente político ou à de cargo comissionado, a depender da estruturação político-administrativa local.
- b) Na hipótese de se tratar de agente político, o regime remuneratório constitucional exige a instituição de subsídio, vedando-se qualquer acréscimo pecuniário à remuneração, inclusive verba de representação.

c) Cuidando-se de servidor comissionado, é ilícita a incidência de verba de representação sobre a remuneração fixada, tendo em vista configurar duplicidade de pagamento, facultando-se, todavia, a incorporação e discriminação de tal vantagem no vencimento do cargo.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em sede preliminar, insta salientar que efetivamente a presente consulta não está formulada em abstrato, requisito para o conhecimento de consultas consoante o artigo 38 da Lei Orgânica do TCE/PR e o artigo 311 do Regimento Interno desta Corte. Entretanto, no caso em tela, aproveita a presente consulta a previsão normativa do § 1º do artigo 38 da Lei Orgânica, tendo em vista a evidência palmar de relevante interesse público, flagrante na medida em que a consulta reflete acerca do regime remuneratório de agentes públicos.

Desta forma, é de clareza solar que esta Corte de Contas tem por obrigação conhecer da presente consulta, uma vez que caracterizado relevante interesse público, devidamente motivado. Ressalvo, contudo, que a consulta em tela, ainda que versando sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação em caso concreto, terá resposta oferecida pelo Tribunal formulada em tese.

Assim, preliminarmente, conheço a presente consulta.

No mérito, para responder à questão ora em exame, um primeiro aspecto a se esclarecer versa sobre a real natureza jurídica do cargo de Procurador-Geral de Município, tendo em vista que a Carta Magna não enquadra o cargo de chefe da Procuradoria Municipal em qualquer das espécies de agentes públicos.

Verifiquemos o caso sob o prisma do princípio da simetria:

- (i) no caso da Advocacia Geral da União, verifica-se que o artigo 131 do texto constitucional reserva à Advocacia-Geral da União a competência de representar a União e efetivar a consultoria e o assessoramen-

to jurídico do Poder Executivo, ao passo que seu § 1º prescreve que será chefiada pelo Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República, de acordo com os requisitos lá constantes.

- (ii) no que concerne à Procuradoria dos Estados e do Distrito Federal, o artigo 132 da Constituição da República determina a organização de carreira dos Procuradores do Estado e do Distrito Federal, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos.

Deste modo, ao analisar o caso considerando estritamente a obrigatoriedade de simetria entre as distintas esferas de governo, seria possível supor, em uma análise perfunctória, que as leis orgânicas municipais, ao estatuir as normas de institucionalização e funcionamento de seu corpo jurídico, deveriam optar pelo emprego analógico da solução estabelecida pelos artigos 131 ou 132 do texto constitucional.

Não obstante, como bem ressaltou o douto *Parquet*, o Supremo Tribunal Federal já assentou posicionamento de que “a Constituição da República fixou ela mesma os parâmetros limitadores do poder de auto-organização dos Municípios” (Pleno, ADI nº 2112-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 18/05/2001). Assim sendo, em face da ausência de disposição constitucional expressa, há de se conceber que a estruturação das procuradorias municipais – atividade essencial, permanente e carreira pública indispensável na estrutura das Municipalidades – é tópico de competência exclusiva dos Municípios, pois diretamente relacionada à autonomia político-administrativa desses entes.

Esta Corte de Contas já se manifestou a respeito dos requisitos para a contratação de serviços jurídicos em âmbito municipal, inclusive com caráter vinculante (conforme artigo 79 da Lei Complementar 113/2005), em entendimento materializado pelo Acórdão 1111/2008, do Pleno, redundando no Prejulgado 6, no qual se decidiu que os entes municipais não podem prescindir de profissionais que exerçam a representação, a consultoria e a assessoria jurídica, razão pela qual, tratando-se de função permanente, há de ser provida por servidores efetivos. As situações excepcionais foram retratadas mediante

o provimento em comissão, que teria lugar, basicamente, em duas hipóteses: cargo de assessoramento de autoridade ou chefia do setor jurídico.

Deste modo, *a priori* e em tese, não se pode pressupor que o cargo de Procurador-Geral do Município há de se caracterizar como função política, a atrair o regime remuneratório por subsídios em conformidade com os artigos 29, V da Constituição da República.

Em suma: é possível que a chefia da Procuradoria Municipal seja exercida por agente político ou por servidor com vínculo comissionado. É a legislação municipal que estabelecerá, no caso concreto, os requisitos para o exercício de tal cargo, com fulcro nas atribuições, competências e prerrogativas deferidas ao seu ocupante.

Compartilho, deste modo, o entendimento do MPC que em se tratando de mero gestor da procuradoria, inteiramente submisso à administração superior da pessoa política, ou exercendo tão-somente a chefia institucional, ou, ainda, restringindo-se suas atividades ao assessoramento direto da autoridade nomeante (no caso, o Prefeito Municipal), é o caso de servidor público com vínculo precário, admissível mediante provimento em comissão e demissível *ad nutum*.

Se, por outro lado, a organização jurídico-administrativa municipal conferir a tal agente prerrogativas típicas de governo, como a representação política do Município ou a autonomia para definir, no primeiro escalão, a condução dos escopos políticos da atividade profissional a ele subordinada (por exemplo, a interferência de suas ações na recuperação de créditos municipais, o juízo discricionário quanto à deflagração do controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos, etc.), trata-se inegavelmente de agente político.

Nesta toada, se, por hipótese, tratar-se de vínculo institucional, típico dos agentes políticos, como bem ressaltou a DCM, resta pertinente referência à consulta respondida pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais, que “se o Município considerar o cargo de secretário municipal como cargo em comissão, como

alguns têm feito, a remuneração do mesmo deverá obedecer aos ditames do § 4º do art. 39 da Constituição da República, sendo em forma de subsídio”.

Por analogia, sendo o cargo de Procurador-Geral, na situação posta, equivalente ao de Secretário Municipal, a incidência das normas constitucionais já citadas determina o pagamento de subsídio, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

Na segunda hipótese – segundo a qual o mister de Procurador-Geral seria enquadrado como de provimento de cargo em comissão –, imperioso se faz alumiar sobre a viabilidade de percepção de verba de representação por essa modalidade de servidores.

A DCM citou o raciocínio assinalado no Parecer Ministerial 20416/12, proferido no processo 52156-5/09, versando a respeito da vedação de incidência de gratificação por encargos especiais aos titulares de cargos em comissão. Segundo tal juízo cognitório, tais gratificações têm por substrato fático o desempenho de funções ínsitas aos cargos comissionados. Desse modo, a previsão da aplicação de tais verbas sobre a remuneração já fixada implicaria em uma espécie de *bis in idem*, remunerando-se o mesmo serviço duplamente, conduta vedada em nosso ordenamento.

Frise-se que não se despreza a existência de encargos especiais e de verba de representação em diversas tabelas remuneratórias de servidores comissionados dos mais diversos quadros deste Estado. A distinção cabível, contudo, reside no fato de que, em todos os casos de que se tem notícia, tais verbas não constituem modalidades autônomas, incidentes sobre a remuneração anteriormente fixada de tais cargos, mas integram, em valor fixo, o próprio vencimento do cargo.

Assim sendo, não se reputa ilícita a incorporação de tais verbas na remuneração dos cargos em comissão, desde que concedidas indistintamente para o mesmo padrão remuneratório.

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Telêmaco Borba, com fulcro no artigo 38, § 1º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, respondendo-a nos seguintes termos:

É a estruturação político-administrativa local que define a natureza jurídica do cargo de Procurador-Geral de Município, a depender das atribuições, competências e prerrogativas deferidas ao seu ocupante.

Caso se trate de agente político, o regime remuneratório previsto na Carta Magna exige a instituição de subsídio, vedando-se a percepção de qualquer acréscimo pecuniário, inclusive verba de representação.

Por outro lado, na hipótese do chefe da Procuradoria Municipal ser servidor comissionado, é ilícita a incidência de verba de representação sobre a remuneração fixada, tendo em vista configurar duplicidade de pagamento, facultando-se, contudo, a incorporação e discriminação de tal vantagem no vencimento do cargo.

É o voto.

3 DA DECISÃO

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

Conhecer da presente consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Telêmaco Borba, com fulcro no artigo 38, § 1º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, para, responder nos seguintes termos:

É a estruturação político-administrativa local que define a natureza jurídica do cargo de Procurador-Geral de Município, a depender das atribuições, competências e prerrogativas deferidas ao seu ocupante.

Caso se trate de agente político, o regime remuneratório previsto na Carta Magna exige a instituição de subsídio, vedando-se a percepção de qualquer acréscimo pecuniário, inclusive verba de representação.

Por outro lado, na hipótese do chefe da Procuradoria Municipal ser servidor comissionado, é ilícita a incidência de verba de representação sobre a remuneração fixada, tendo em vista configurar duplicidade de pagamento, facultando-se, contudo, a incorporação e discriminação de tal vantagem no vencimento do cargo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, NESTOR BAPTISTA, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor).

O Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO, não acompanhou o voto do Relator (voto vencido).

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

Sala das Sessões, 10 de abril de 2014 – Sessão nº 12.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

PROFESSOR

AUMENTO DA CARGA HORÁRIA E VENCIMENTOS - REFLEXOS PREVIDENCIÁRIOS

PROCESSO Nº : 859737/12
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PINHAIS
INTERESSADO : LUIZ GOULARTE ALVES
RELATOR : CONSELHEIRO CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES

ACÓRDÃO Nº 865/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Aumento da carga horária e vencimentos de professor. Possibilidade mediante lei específica. Em sendo alterada a carga horária, não é possível a imposição de aposentadoria proporcional aos servidores que já tenham implementado os requisitos para aposentadoria integral. Ainda, não é possível o recolhimento retroativo de contribuições previdenciárias, haja vista que a lei não pode retroagir em prejuízo do interessado.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta apresentada pelo Prefeito Municipal de Pinhais, Sr. Luiz Goularte Alves, que indaga sobre a possibilidade de modificação da carga horária dos professores, de 20 para 40 horas semanais, modificando o regime jurídico destes cargos, com os correspondentes reflexos previdenciários.

As indagações são as que seguem:

1) Seria possível, mediante a edição de lei, garantir aos professores que teriam o direito a aposentadoria com proventos integrais, a manutenção da integralidade no que diz respeito ao valor recolhido até o momento da alteração do regime de trabalho, separando-se o valor do aumento dos vencimentos decorrente do aumento da carga horária, para que sobre esse valor seja calculada a média? Dito de outra forma: é possível manter a aposentadoria integral a que os servidores teriam direito somente no que diz respeito a carga horária de 20 (vinte) horas de trabalho semanais, considerando-se a

média da contribuição referente à carga horária que for aumentada e somando-se, para efeitos de aposentadoria: proventos integrais sobre a remuneração da carga horária de vinte horas mais a média do período que o servidor laborar com a carga horária aumentada?

2) Poderia se determinar, por lei, que todos os servidores com regime de horário alterado para 40 (quarenta) horas semanais devam se aposentar com proventos proporcionais (ainda que, no momento da aposentadoria, se enquadrem em regra que lhes garanta o direito a aposentadoria com proventos integrais)?

3) Existe a possibilidade de estabelecer, por lei, a hipótese de contribuição retroativa para os servidores que pretenderem se aposentar com proventos integrais após o aumento da carga horária do cargo, garantindo dessa forma a compensação necessária para a manutenção do equilíbrio financeiro atuarial do regime previdenciário?

Recebida, a consulta foi encaminhada à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca deste Tribunal, nos termos do § 2º, do art. 313 e inciso X, do 166, ambos do Regimento Interno que informou a existência dos seguintes Acórdãos, que mais se aproximam dos temas em questão: Acórdão nº 794/06 – Pleno, Acórdão nº 1219/08 – Pleno, Acórdão nº 1638/08 – Pleno, Acórdão nº 1721/10 – Pleno, Acórdão nº 3451/10 – Pleno, Acórdão nº 439/11 – Pleno e Acórdão nº 475/12 – Pleno.

Em análise pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, esta expõe que não há óbice para a modificação da carga horária de trabalho dos servidores públicos, desde que tal mudança se opere mediante lei, dada a inexistência de direito adquirido a regime jurídico. A Administração Pública, no âmbito da sua discricionariedade, defende a DICAP, pode alterar a carga horária, se, com base na conveniência e oportunidade, entender que tal mudança atende ao interesse público.

Salienta, ainda, que tal mudança necessariamente deve ser levada a cabo mediante a edição de lei, de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, em virtude da simetria com o contido no artigo 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal.

Conclui a Unidade Técnica, então, que é possível o aumento da carga horária dos servidores públicos, mediante lei, desde que respeitado o regime administrativo pertinente, sendo também possível, em tese, a incorporação proporcional de verbas eventuais e transitórias sobre as quais tenha incidido contribuição previdenciária, mesmo nos casos de percepção de aposentadoria com proventos integrais. Por outro lado, em tese, lei que obrigasse os servidores a optar por determinada regra de aposentadoria seria inconstitucional. E, que eventual aumento de carga

horária seria eventual, de modo que a incorporação da verba correspondente se daria de forma proporcional, em atenção ao princípio contributivo, de modo que não subsistiria a possibilidade de retroatividade de contribuição.

O Ministério Público de Contas, entende que nos termos da jurisprudência consolidada desta Corte, a Administração Pública tem competência para alterar a carga horária de seus servidores, haja vista que não há direito adquirido a regime jurídico estatutário; contudo, assevera o *parquet*, embora investida de tal capacidade discricionária, não pode a Administração agir arbitrariamente, sendo vedada a dobra da carga, por configurar alteração desproporcional que acarrete reflexos lesivos ao equilíbrio atuarial e ao caráter contributivo do regime próprio de previdência, além de configurar ofensa ao princípio constitucional do concurso público.

Prossegue, afirmando que em sendo alterada a carga horária, não é possível a imposição de aposentadoria proporcional aos servidores que já tenham implementado os requisitos para a aposentadoria integral, assim como não é possível o recolhimento retroativo de contribuições previdenciárias, haja vista que a lei não pode retroagir em prejuízo do interessado, sob pena de ofensa ao princípio constitucional da segurança jurídica.

Em razão disso, sem embargo da jurisprudência consolidada desta Corte, diante das peculiaridades da Consulta em tela, este Ministério Público entende ser necessário avançar o entendimento no sentido da **vedação de alteração desproporcional da carga horária**, notadamente a dobra, uma vez que assim procedendo há inegáveis reflexos lesivos ao equilíbrio atuarial e ao caráter contributivo do Regime Próprio de Previdência.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Após exame da matéria, afigura-se que a questão, como proposta, encontra-se cabalmente respondida, de sorte a não deixar dúvida sobre o tema.

Tanto a Unidade Técnica, quanto o Ministério Público de Contas responderam às questões de forma consentânea à jurisprudência desta Corte de Contas.

Assim, é possível sistematizar-se as respostas da forma a seguir, que acresce ao já consolidado entendimento jurisprudencial da Casa, consoante defendido pelo *parquet*, em seu pronunciamento de peça 10:

Quanto à QUESTÃO 1, responde-se que nos termos da jurisprudência consolidada desta Corte, a Administração Pública tem competência para alterar a carga horária de seus servidores, haja vista que não há direito adquirido a regime jurídico estatutário. Contudo, é vedada a dobra de carga, por configurar alteração desproporcional que acarreta reflexos lesivos ao equilíbrio atuarial e ao caráter contributivo do Regime Próprio de Previdência além de configurar ofensa ao princípio constitucional do concurso público.

Quanto à QUESTÃO 2, responde-se negativamente, pois implementados os requisitos para a aposentadoria integral, a situação jurídica do servidor fica ao abrigo da garantia constitucional do direito adquirido.

Relativamente à QUESTÃO 3, ressalta-se que a lei não pode retroagir em prejuízo do interessado, sob pena de ofensa ao princípio constitucional da segurança jurídica, o que impõe seja a resposta negativa, também neste ponto.

Ante o exposto, conheço da presente Consulta, para que no mérito seja a mesma respondida nos termos acima.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, por unanimidade, em:

Conhecer da presente Consulta, e no mérito, que a mesma seja **respon-**
dida nos seguintes termos:

QUESTÃO 1, responde-se que nos termos da jurisprudência consolidada desta Corte, a Administração Pública tem competência para alterar a carga horária de seus servidores, haja vista que não há direito adquirido a regime jurídico estatutário. Contudo, é vedada a dobra de carga, por configurar alteração desproporcional que acarreta reflexos lesivos ao equilíbrio atuarial e ao caráter contributivo do Regime Próprio de Previdência além de configurar ofensa ao princípio constitucional do concurso público.

QUESTÃO 2, responde-se negativamente, pois implementados os requisitos para a aposentadoria integral, a situação jurídica do servidor fica ao abrigo da garantia constitucional do direito adquirido.

QUESTÃO 3, ressalta-se que a lei não pode retroagir em prejuízo do interessado, sob pena de ofensa ao princípio constitucional da segurança jurídica, o que impõe seja a resposta negativa, também neste ponto.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, IVAN LELIS BONILHA 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, 13 de março de 2014 – Sessão nº 8.

CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

SERVIDOR PÚBLICO

CARGO EM EXTINÇÃO - TRANSPOSIÇÃO

PROCESSO Nº : 345091/12
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MANDAGUAÇU
INTERESSADO : ISMAEL IBRAIM FOUANI
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 2492/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: 1. Consulta. Prefeito Municipal de Mandaguaçu. Pelo conhecimento da consulta com a resposta: Não é possível, em tese, a transposição de servidor ocupante do cargo em extinção de auxiliar de enfermagem para o de técnico de enfermagem. 2. O servidor ocupante do cargo extinto de auxiliar de enfermagem, desde que estável, deve ser aproveitado em cargo vago ou criado, desde que as atribuições e remuneração sejam, ao mesmo tempo, equivalentes às do cargo anteriormente ocupado, além da compatibilidade entre os requisitos de investidura e habilitação idêntica. 3. Não é possível, sob pena de burla à regra do concurso público, o aproveitamento do servidor ocupante do extinto cargo de auxiliar de enfermagem no cargo de técnico de enfermagem, ainda que possua a habilitação determinada pela Lei nº 7498/86, tendo em vista que as atribuições, qualificação técnica e remuneração são diferentes entre as duas carreiras.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Mandaguaçu pela qual se indaga:

- (i) se é possível a transposição de servidor ocupante do cargo em extinção de auxiliar de enfermagem para o de técnico de enfermagem, com a percepção de remuneração deste cargo, caso detenha a devida habilitação na área e se tal situação poderia ser regulamentada por decreto;
- (ii) subsidiariamente, se é possível o aproveitamento de servidor ocupante do cargo em extinção de auxiliar de enfermagem para o exercício de funções de técnico de enfermagem, desde que tenha a devida habilitação na área, se tal aproveitamento pode ser feito concedendo-se ao servidor a remuneração do cargo de técnico de enfermagem e se tal situação pode ser regulamentada por decreto.

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (DICAP), por meio da Instrução 22712/13 (peça 14), opinou não ser possível o aproveitamento do servidor ocupante do extinto cargo de auxiliar de enfermagem no cargo de técnico de enfermagem, ainda que possua a habilitação determinada pela Lei nº 7498/86, tendo em vista que as atribuições, qualificação técnica e remuneração são diferentes entre as duas carreiras.

O Ministério Público de Contas (MPC), por sua vez, através do Parecer 323/14 (peça 16), corroborou o entendimento da Unidade Técnica desta Corte, ressaltando, ainda, a existência de precedente desta Corte no mesmo sentido (Acórdão nº 5350/13 - Tribunal Pleno).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, por restarem cumpridos os pressupostos de admissibilidade, conheço a presente consulta.

No mérito, entendo que não é possível, em tese, a transposição de servidor ocupante do cargo em extinção de auxiliar de enfermagem para o de técnico de enfermagem.

A Lei Federal nº 7498/1986 regula as carreiras de auxiliar e técnico de enfermagem, estabelecendo diferenças quanto ao grau de habilitação e qualificação técnica, bem como no aspecto remuneratório. Esse é o entendimento do Tribunal Superior do Trabalho:

RECURSO DE REVISTA. EQUIPARAÇÃO SALARIAL. AUXILIAR DE ENFERMAGEM E TÉCNICO DE ENFERMAGEM. DIPLOMA DE PROFISSIONALIZAÇÃO. A diferença de qualificação técnica entre o equiparando e o empregado paradigma constitui óbice à equiparação salarial. **Assim, exigindo a Lei 7.498/86 certificados de habilitações distintos para o exercício das profissões de auxiliar de enfermagem e técnico de enfermagem, concedidos por instituição de ensino, não é possível deferir a equiparação salarial, ante a diferença de qualificação técnica.** Recurso de Revista de que se conhece e a

que se dá provimento. (Processo: RR 1307216632004504 1307216-63.2004.5.04.0900 Relator(a): João Batista Brito Pereira Julgamento: 14/09/2005 Órgão Julgador: 5ª Turma, Publicação: DJ 30/09/2005. TST) (grifo nosso)

Cumpra salientar que o assunto em tela já foi objeto de discussão nesta Corte de Contas, como ressaltado pela Informação nº 32/12 da Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca (peça 07).

Ainda, caso análogo foi objeto de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Borrazópolis, justamente acerca dos cargos de auxiliar e técnico de enfermagem, tendo esta Corte decidido, com quórum qualificado, nos seguintes termos:

ACÓRDÃO Nº 5350/13 - Tribunal Pleno Consulta. Progressão funcional vertical em função de nova titulação profissional. Cargos distintos com atribuições e responsabilidades diversas. Impossibilidade. Violação aos princípios constitucionais do concurso público e da isonomia. Inteligência do artigo 37, II, da CF. Entendimento pacificado no STF. (Prot. nº 213938/13, Relator Conselheiro Durval Amaral, DETC nº 818, de 07/02/2014).

Por fim, como apontado pela DICAP, caso o servidor ocupante do cargo extinto de auxiliar seja estável, deve este permanecer em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo de atribuições e vencimentos compatíveis, nos termos do artigo 41, § 3º, da Constituição da República, *in verbis*:

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

Ainda, em tese, caso existam cargos vagos para técnico de enfermagem, deve a municipalidade adotar providências tendentes à realização de concurso público, nos termos do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

Diante do exposto, **VOTO** pelo conhecimento da presente consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Mandaguaçu, para que a resposta, em tese, seja dada nos seguintes termos:

1. Não é possível, em tese, a transposição de servidor ocupante do cargo em extinção de auxiliar de enfermagem para o de técnico de enfermagem.
2. O servidor ocupante do cargo extinto de auxiliar de enfermagem, desde que estável, deve ser aproveitado em cargo vago ou criado, desde que as atribuições e remuneração sejam, ao mesmo tempo, equivalentes às do cargo anteriormente ocupado, além da compatibilidade entre os requisitos de investidura e habilitação idêntica.
3. Não é possível, sob pena de burla à regra do concurso público, o aproveitamento do servidor ocupante do extinto cargo de auxiliar de enfermagem no cargo de técnico de enfermagem, ainda que possua a habilitação determinada pela Lei nº 7498/86, tendo em vista que as atribuições, qualificação técnica e remuneração são diferentes entre as duas carreiras.

É o voto.

3 DA DECISÃO

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

Conhecer da presente consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Mandaguaçu, para que a resposta, em tese, seja dada nos seguintes termos:

1. Não é possível, em tese, a transposição de servidor ocupante do cargo em extinção de auxiliar de enfermagem para o de técnico de enfermagem.
2. O servidor ocupante do cargo extinto de auxiliar de enfermagem, desde que estável, deve ser aproveitado em cargo vago ou criado,

desde que as atribuições e remuneração sejam, ao mesmo tempo, equivalentes às do cargo anteriormente ocupado, além da compatibilidade entre os requisitos de investidura e habilitação idêntica.

3. Não é possível, sob pena de burla à regra do concurso público, o aproveitamento do servidor ocupante do extinto cargo de auxiliar de enfermagem no cargo de técnico de enfermagem, ainda que possua a habilitação determinada pela Lei nº 7498/86, tendo em vista que as atribuições, qualificação técnica e remuneração são diferentes entre as duas carreiras.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO.

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

Sala das Sessões, 17 de abril de 2014 – Sessão nº 13.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

TRANSPORTE ESCOLAR REDE ESTADUAL DE ENSINO - CONVÊNIO COM MUNICÍPIOS

PROCESSO Nº : 229946/12
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ
INTERESSADO : GABRIEL JORGE SAMAHA
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 852/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Transporte escolar de alunos da rede estadual de ensino é de responsabilidade do Estado, conforme artigo 10 e 11 da Lei nº 9.394/96. Celebração de convênios ou ajustes na forma do art. 62, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal torna o Município responsável pelo transporte adequado dos alunos da rede estadual.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta encaminhada pela Associação dos Municípios do Paraná – AMP, representado por seu Presidente, à época, Sr. Gabriel Jorge Samaha, questionando a respeito do transporte escolar, especificamente sobre a exigência de responsabilidade dos municípios de transportar alunos da rede estadual de ensino e sobre a legalidade na prestação desse serviço, nos termos em que adiante se verá.

A Consulta está instruída com parecer da Assessoria Jurídica local (peça 3), a qual sustenta pela impossibilidade de os municípios assumirem uma responsabilidade que a eles não compete e pelas precauções que devem ser tomadas, no caso de assumirem despesas extras, em especial no que diz respeito à Lei Complementar 101/2000.

A Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca (CJB) através da Informação 24/12 (peça 7) noticiou a existência do Acórdão 11/07 – Protocolo 230731/01 – Consulta do Município de Mandaguari, do Acórdão 668/07 – Protocolo 83234/04 – Secretaria de Estado da Educação, do Acórdão 180/11 – Protocolo 47730/10 – Consulta do Município de Arapoti, relacionadas parcialmente ao assunto.

A Diretoria de Contas Municipais (DCM), no Parecer 2826/13 (peça 15), inicialmente, explica que a intenção da Associação dos Municípios do Paraná – AMP é uma consulta, especificamente, sobre a existência de responsabilidade dos municípios de transportar alunos da rede estadual de ensino e sobre a legalidade na prestação desse serviço, conforme se verifica nas questões postas nos seguintes termos:

- a) É obrigação dos Municípios transportarem alunos da rede estadual de ensino?
- b) Há legalidade em os Municípios arcarem com a maior parte dos custos o transporte escolar da rede estadual de ensino?
- c) Os municípios podem manter o transporte escolar nos moldes que estão sendo realizados sem infringir o ordenamento legal?
- d) Quais seriam as precauções a serem tomadas quanto à previsão orçamentária e execução, para que a prática esteja revestida das formalidades exigíveis?

Segundo a DCM, conquanto a Consulta não tenha sido formulada em tese, entende que a mesma pode ser respondida nos termos do art. 311, § 1º, do Regimento Interno. Contudo, antes de se responder às indagações postas acima, a DCM faz uma breve explanação a respeito do tratamento dado pela Constituição Federal à educação, bem como o entendimento dado pelo Poder Judiciário a respeito do assunto.

Com base na fundamentação exposta no referido parecer a DCM responde as perguntas formuladas nos seguintes termos:

- a) “É obrigação dos Municípios transportarem alunos da rede estadual de ensino?”

A princípio a obrigação de transportar alunos da rede estadual não é dos municípios, mas do Estado, por conta dos artigos 10 e 11 da Lei 9.394/96, mas

nada impede que os municípios assumam essa responsabilidade mediante convênio, por força do artigo 3º da Lei 10.709/2003, desde que atendidos outros dispositivos legais, em especial o artigo 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo ser observado também que, em se tratando de direito público subjetivo, há possibilidade de se recorrer ao Poder Judiciário e que este determine a prestação do serviço pelo município, como decisão proferida pelo TJPR, no julgamento da Apelação Cível 989.832-0, oriunda da Comarca de Foz do Iguaçu.

- b) “Há legalidade em os Municípios arcarem com a maior parte dos custos do transporte escolar da rede estadual de ensino?”

Não há nenhuma lei que imponha ao município a obrigação de arcar com a maior parte dos custos do transporte escolar da rede estadual, ao contrário, a Lei 9.394/96 delimita expressamente a obrigação de cada ente, tanto que no Estado do Paraná vige a Lei Estadual 11.721/97, alterada pela Lei Estadual 17.568/13, que determina o repasse de verbas pelo Estado aos municípios, independentemente de convênio, com o objetivo de custear as despesas com transporte dos alunos da rede estadual de ensino.

- c) “Os municípios podem manter o transporte escolar nos moldes que estão sendo realizados sem infringir o ordenamento legal?”

Em se tratando de resposta em tese, não é possível analisar a situação em concreto, e a resposta a esta pergunta resta prejudicada.

- d) “Quais seriam as precauções a serem tomadas quanto à previsão orçamentária e execução, para que a prática esteja revestida das formalidades exigíveis?”

Quanto à previsão orçamentária, devem ser observadas as leis orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial o seu artigo 62, que prevê que os municípios só contribuirão para custeio de despesas de competência de outros entes da Federação, como é o caso do transporte escolar dos alunos da rede estadual, se houver autorização na lei de diretrizes

orçamentárias e na lei orçamentária anual e a realização de convênio, acordo, ajuste ou congêneres, conforme sua legislação, ressaltando que a Lei Estadual 11.721/97, com as alterações da Lei Estadual 17.568/13, ambas do Estado do Paraná, permitem que o Estado repasse verbas diretamente para os municípios, para o custeio do transporte escolar dos alunos da rede estadual de ensino, sem necessidade de celebração de convênio.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas (MPC), no Parecer 16815/13 (peça 16), corroborou com a posição da DCM, entendendo que os municípios não possuem, em princípio, a obrigação de transportarem os alunos da rede estadual de ensino e tampouco arcarem com a maior parte dos custos desse transporte, devendo cumprir, uma vez celebrado convênio ou outra forma de ajuste, com a responsabilidade de transporte adequado dos alunos da rede estadual de ensino.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, verifico que o consulente é parte legítima para formular Consulta, consoante o art. 312, II, do Regimento Interno, e que o processo se encontra devidamente instruído.

Compartilho do entendimento da DCM e do MPC. O art. 38, V, da Lei Complementar Estadual 113/05 e o art. 311, V, do Regimento Interno somente admitem a formulação de Consulta a este TCE-PR se houver dúvida, em tese. Entretanto, entendo que a questão possui relevante interesse jurídico apto a ensejar o conhecimento, nos termos do art. 311, §1º, do Regimento Interno.

Conforme pode ser visto na petição inicial destes autos (peça 2), a dúvida e o questionamento foram formulados pela *Associação dos Municípios do Paraná* com base no seguinte relato:

A intenção da presente consulta, é especificamente sobre a existência de responsabilidade dos municípios do Estado do Paraná, de

transportar alunos da rede estadual de ensino e sobre a legalidade na prestação desse serviço, conforme se verifica nas questões postas nos seguintes termos:

- a) É obrigação dos Municípios transportarem alunos da rede estadual de ensino?
- b) Há legalidade em os Municípios arcarem com a maior parte dos custos o transporte escolar da rede estadual de ensino?
- c) Os municípios podem manter o transporte escolar nos moldes que estão sendo realizados sem infringir o ordenamento legal?
- d) Quais seriam as precauções a serem tomadas quanto à previsão orçamentária e execução, para que a prática esteja revestida das formalidades exigíveis?

Observo que a dúvida da Consulta é vinculada à situação vivenciada por todos os municípios do Estado do Paraná.

A Lei 9.394/96, também chamada de Lei de Diretrizes e Bases da Educação, foi alterada nos seus artigos 10 e 11 para que constasse expressamente a responsabilidade pela prestação de serviços de transporte escolar, de acordo com o que segue:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei;

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)

Parágrafo único. Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal (incluído pela Lei nº 10.709/2003)

Do ponto de vista da legalidade, não parece haver dúvida na delimitação da responsabilidade de cada um dos entes. O estado fica responsável pelo transporte dos alunos matriculados na rede estadual de ensino e os municípios pelos alunos da rede municipal. Existem decisões judiciais nesse sentido, apontando para esta interpretação literal dos artigos 10 e 11 da Lei nº 9.394/96, contudo, há de se ressaltar que há decisões judiciais que determinam a prestação dos serviços pelo município.

A partir da fundamentação acima e com base na Instrução 2826/13, da DCM (peça 15), e no Parecer 16815/13, do MPC (peça 16), **VOTO** pelo conhecimento da Consulta formulada pela **Associação dos Municípios do Paraná – AMP**, acerca de dúvida quanto à “existência de responsabilidade dos municípios de transportar alunos da rede estadual de ensino e sobre a legalidade na prestação desse serviço” respondendo, em tese, aos quesitos apresentados nos termos abaixo:

- a) “É obrigação dos municípios transportarem alunos da rede estadual de ensino?”

A princípio a obrigação de transportar alunos da rede estadual não é dos municípios, mas do estado, por conta dos artigos 10 e 11 da Lei 9.394/96, mas nada impede que os municípios assumam essa responsabilidade mediante convênio, por força do artigo 3º da Lei 10.709/2003, desde que atendidos outros dispositivos legais, em especial o artigo 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo ser observado também que, em se tratando de direito público subjetivo, há possibilidade de se recorrer ao Poder Judiciário e que este determine a prestação do serviço pelo Município, como decisão proferida pelo TJPR, no julgamento da Apelação Cível 989.832-0, oriundo da Comarca de Foz do Iguaçu.

- b) “Há legalidade em os municípios arcarem com a maior parte dos custos do transporte escolar da rede estadual de ensino?”

Não há nenhuma lei que imponha ao município a obrigação de arcar com a maior parte dos custos do transporte escolar da rede estadual, ao contrário, a Lei 9.394/96 delimita expressamente a obrigação de cada ente, tanto que no Estado do Paraná vige a Lei Estadual 11.721/97, alterada pela Lei Estadual 17.568/13, que determina o repasse de verbas pelo Estado aos municípios, independentemente de convênio, com o objetivo de custear as despesas com transporte dos alunos da rede estadual de ensino.

- c) “Os municípios podem manter o transporte escolar nos moldes que estão sendo realizados sem infringir o ordenamento legal?”

Em se tratando de resposta em tese, não é possível analisar a situação em concreto, e a resposta a esta pergunta resta prejudicada.

- d) “Quais seriam as precauções a serem tomadas quanto à previsão orçamentária e execução, para que a prática esteja revestida das formalidades exigíveis?”

Quanto à previsão orçamentária, devem ser observadas as leis orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial o seu artigo 62, que prevê que os municípios só contribuirão para custeio de despesas de competência de outros entes da Federação, como é o caso do transporte escolar dos alunos da rede estadual, se houver autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual e a realização de convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação, ressaltando que a Lei Estadual 11.721/97, permite que o Estado repasse verbas diretamente para os municípios, para o custeio do transporte escolar dos alunos da rede estadual de ensino, sem necessidade de celebração de convênio.

É o voto.

3 DA DECISÃO

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

Conhecer da Consulta formulada pela **Associação dos Municípios do Paraná – AMP**, acerca de dúvida quanto à “existência de responsabilidade dos municípios de transportar alunos da rede estadual de ensino e sobre a legalidade na prestação desse serviço” responder, em tese, aos quesitos apresentados nos termos abaixo:

- a) “É obrigação dos municípios transportarem alunos da rede estadual de ensino?”

A princípio a obrigação de transportar alunos da rede estadual não é dos municípios, mas do estado, por conta dos artigos 10 e 11 da Lei 9.394/96, mas nada impede que os municípios assumam essa responsabilidade mediante convênio, por força do artigo 3º da Lei 10.709/2003, desde que atendidos outros dispositivos legais, em especial o artigo 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo ser observado também que, em se tratando de direito público subjetivo, há possibilidade de se recorrer ao Poder Judiciário e que este determine a prestação do serviço pelo Município, como decisão proferida pelo TJPR, no julgamento da Apelação Cível 989.832-0, oriundo da Comarca de Foz do Iguaçu.

- b) “Há legalidade em os municípios arcarem com a maior parte dos custos do transporte escolar da rede estadual de ensino?”

Não há nenhuma lei que imponha ao município a obrigação de arcar com a maior parte dos custos do transporte escolar da rede estadual, ao contrário, a Lei 9.394/96 delimita expressamente a obrigação de cada ente, tanto que no Estado do Paraná vige a Lei Estadual 11.721/97, alterada pela Lei Estadual 17.568/13, que determina o repasse de verbas pelo Estado aos municípios, independentemente de convênio, com o objetivo de custear as despesas com transporte dos alunos da rede estadual de ensino.

- c) “Os municípios podem manter o transporte escolar nos moldes que estão sendo realizados sem infringir o ordenamento legal?”

Em se tratando de resposta em tese, não é possível analisar a situação em concreto, e a resposta a esta pergunta resta prejudicada.

- d) “Quais seriam as precauções a serem tomadas quanto à previsão orçamentária e execução, para que a prática esteja revestida das formalidades exigíveis?”

Quanto à previsão orçamentária, devem ser observadas as leis orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial o seu artigo 62, que prevê que os municípios só contribuirão para custeio de despesas de competência de outros entes da Federação, como é o caso do transporte escolar dos alunos da rede estadual, se houver autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual e a realização de convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação, ressaltando que a Lei Estadual 11.721/97, permite que o Estado repasse verbas diretamente para os municípios, para o custeio do transporte escolar dos alunos da rede estadual de ensino, sem necessidade de celebração de convênio.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, IVAN LELIS BONILHA 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, 13 de março de 2014 – Sessão nº 8.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente





[LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE]

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS

<p>Emenda Constitucional n. 78, de 14 de maio de 2014</p> <p>Publicado no D.O.U. de 15 maio 2014</p>	<p>Acrescenta art. 54-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre indenização devida aos seringueiros de que trata o art. 54 desse Ato.</p>
<p>Emenda Constitucional n. 79, de 27 de maio de 2014</p> <p>Publicado no D.O.U. de 28 maio 2014</p>	<p>Altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 [Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências], para prever a inclusão, em quadro em extinção da Administração Federal, de servidores e policiais militares admitidos pelos Estados do Amapá e de Roraima, na fase de instalação dessas unidades federadas, e dá outras providências.</p>
<p>Emenda Constitucional n. 80, de 4 de junho de 2014</p> <p>Publicado no D.O.U. de 5 jun. 2014</p>	<p>Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.</p>
<p>Emenda Constitucional n. 81, de 5 de junho de 2014</p> <p>Publicado no D.O.U. de 6 jun. 2014</p>	<p>Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal.</p> <p><i>(Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.)</i></p>

1.2 LEIS COMPLEMENTARES

<p>Lei Complementar n. 144, de 15 de maio de 2014</p> <p>Publicada no D.O.U. de 16 maio 2012</p>	<p>Atualiza a ementa e altera o art. 1º da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, que “dispõe sobre a aposentadoria do funcionário policial, nos termos do art. 103, da Constituição Federal”, para regulamentar a aposentadoria da mulher servidora policial.</p>
<p>Lei Complementar n. 145, de 15 de maio de 2014</p> <p>Publicada no D.O.U. de 1º maio 2012</p>	<p>Altera dispositivos da Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, que institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra.</p>

1.3 LEIS ORDINÁRIAS

<p>Lei n. 12.960, de 27 de março de 2014</p> <p>Publicada no D.O.U. de 28 mar. 2014</p>	<p>Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para fazer constar a exigência de manifestação de órgão normativo do sistema de ensino para o fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas.</p>
---	--

<p>Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014 Publicada no D.O.U. de 24 abr. 2014</p>	<p>Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil.</p>
<p>Lei n. 12.973, de 13 de maio de 2014 Publicada no D.O.U. de 14 maio 2014</p>	<p>Altera a legislação tributária federal relativa ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas - IRPJ, à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, à Contribuição para o PIS/Pasep e à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins; revoga o Regime Tributário de Transição - RTT, instituído pela Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009; dispõe sobre a tributação da pessoa jurídica domiciliada no Brasil, com relação ao acréscimo patrimonial decorrente de participação em lucros auferidos no exterior por controladas e coligadas; altera o Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977 e as Leis nºs 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 4.506, de 30 de novembro de 1964, 7.689, de 15 de dezembro de 1988, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.865, de 9 de outubro de 2013, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 9.656, de 3 de junho de 1998, 9.826, de 23 de agosto de 1999, 10.485, de 3 de julho de 2002, 10.893, de 13 de julho de 2004, 11.312, de 27 de junho de 2006, 11.941, de 27 de maio de 2009, 12.249, de 11 de junho de 2010, 12.431, de 24 de junho de 2011, 12.716, de 21 de setembro de 2012, e 12.844, de 19 de julho de 2013; e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 12.978, de 21 de maio de 2014 Publicada no D.O.U. de 22 maio 2014</p>	<p>Altera o nome jurídico do art. 218-B do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e acrescenta inciso ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para classificar como hediondo o crime de favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável.</p>
<p>Lei n. 12.982, de 28 de maio de 2014 Publicada no D.O.U. de 29 maio 2014</p>	<p>Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para determinar o provimento de alimentação escolar adequada aos alunos portadores de estado ou de condição de saúde específica.</p>
<p>Lei n. 12.980, de 28 de maio 2014 Publicada no D.O.U. de 29 maio 2014</p>	<p>Altera a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 12.983, de 2 de junho de 2014 Publicada no D.O.U. de 3 jun. 2014</p>	<p>Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil, e as Leis nºs 10.257, de 10 de julho de 2001, e 12.409, de 25 de maio de 2011, e revoga dispositivos da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010.</p>
<p>Lei n. 12.986, de 2 de junho de 2014 Publicada no D.O.U. de 3 jun. 2014</p>	<p>Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH; revoga as Leis nºs 4.319, de 16 de março de 1964, e 5.763, de 15 de dezembro de 1971; e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 12.994, de 17 de junho de 2014 Publicada no DOU de 18 jun. 2014</p>	<p>Altera a Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, para instituir piso salarial profissional nacional e diretrizes para o plano de carreira dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias.</p>

1.4 DECRETOS

Decreto n. 8.206, de 13 de março de 2014 Publicado no D.O.U. de 14 mar. 2014	Discrimina ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC a serem executadas por meio de transferência obrigatória.
Decreto n. 8.211, de 21 de março de 2014 Publicado no D.O.U. de 24 mar. 2014	Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.
Decreto n. 8.217, de 28 de março de 2014 Publicado no D.O.U. de 31 mar. 2014	Altera o Decreto nº 6.038, de 7 de fevereiro de 2007, que institui o Comitê Gestor de Tributação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - CGSN, e dá outras providências.
Decreto n. 8.219, de 28 de março de 2014 Publicado no DOU de 31 mar. 2014	Altera o Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011, que institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - "ÁGUA PARA TODOS", para dispor sobre a criação de Conselhos Consultivos.
Decreto n. 8.227, de 22 de abril de 2014 Publicado no DOU de 23 abr. 2014	Discrimina ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC a serem executadas por meio de transferência obrigatória.
Decreto n. 8.232, de 30 de abril de 2014 Publicado no D.O.U. de 2 maio 2014	Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria.
Decreto n. 8.235, de 5 de maio de 2014 Publicado no D.O.U. de 5 maio 2014 - Edição extra	Estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, institui o Programa Mais Ambiente Brasil, e dá outras providências.
Decreto n. 8.239, de 21 de maio de 2014 Publicado no D.O.U. de 22 maio 2014	Regulamenta o § 4º do art. 2º da Lei nº 11.526, de 4 de outubro de 2007, que trata da cessão do docente integrante do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, submetido ao regime de dedicação exclusiva, para ocupação de cargo em comissão ou de natureza especial nos Estados, Distrito Federal e Municípios, com a manutenção da vantagem remuneratória referente àquele regime.
Decreto n. 8.240, de 21 de maio de 2014 Publicado no D.O.U. de 22 maio 2014	Regulamenta os convênios e os critérios de habilitação de empresas referidos no art. 1º-B da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.
Decreto n. 8.241, de 21 de maio de 2014 Publicado no D.O.U. de 22 maio 2014	Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, para dispor sobre a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços pelas fundações de apoio.
Decreto n. 8.242, de 23 de maio de 2014 Publicado no D.O.U. de 26 maio 2014	Regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social e sobre procedimentos de isenção das contribuições para a seguridade social.
Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014 Publicado no DOU de 26 maio 2014	Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.

Decreto n. 8.244, de 23 de maio de 2014 Publicado no D.O.U. de 26 maio 2014	Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse .
Decreto n. 8.250, de 23 de maio de 2014 Publicado no D.O.U. de 26 maio 2014	Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
Decreto n. 8.251, de 23 de maio de 2014 Publicado no D.O.U. de 26 maio 2014	Altera o Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011, que regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC , de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.
Decreto n. 8.252, de 26 de maio de 2014 Publicado no D.O.U. de 27 maio 2014	Institui o serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - Anater.
Decreto n. 8.256, de 26 de maio de 2014 Publicado no D.O.U. de 27 maio 2014	Regulamenta o inciso V do caput do art. 17 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre os créditos de instalação no programa de reforma agrária.
Decreto n. 8.264, de 5 de junho de 2014 Publicado no D.O.U. de 6 jun. 2014	Regulamenta a Lei nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor quanto à carga tributária incidente sobre mercadorias e serviços.
Decreto n. 8.267, de 18 de junho de 2014 Publicado no D.O.U. de 20 jun. 2014	Discrimina ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC a serem executadas por meio de transferência obrigatória.
Decreto n. 8.268, de 18 de junho de 2014 Publicado no D.O.U. de 20 jun. 2014	Altera o Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004, que regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 [Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional].

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1 LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar n. 170, de 31 de março de 2014 Publicado no D.O.E. de 4 abr. 2014	Altera a Lei Complementar nº 59, de 1º de outubro de 1991, [que dispõe sobre a repartição do ICMS...].
Lei Complementar n. 171, de 24 de abril de 2014 Publicado no D.O.E. de 24 abr. 2014	Dá nova redação ao caput do art. 2º e inclui o art. 4º-A na Lei Complementar nº 137, de 6 de julho de 2011 [que regulamenta os §§ 1º e 2º e o inciso II do § 4º, do art. 27 da Constituição Estadual, dispondo sobre a publicidade dos atos praticados no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios].
Lei Complementar n. 172, de 2 de maio de 2014 Publicado no D.O.E. de 2 maio 2014	Acrescenta parágrafo único ao art. 30 da Lei Complementar nº 107, de 11 de janeiro de 2005, que estabelece normas gerais sobre direitos e garantias aplicáveis na relação tributária do contribuinte com a administração fazendária do Estado do Paraná.

2.2 LEIS ORDINÁRIAS

<p>Lei n. 17.991, de 21 de março de 2014</p> <p>Publicado no D.O.E. de 21 mar. 2014</p>	<p>Autoriza o Poder Executivo a celebrar um Contrato de Concessão de Colaboração Financeira Não Reembolsável com o BNDES até o montante de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) para apoiar empreendimentos produtivos que visem à inclusão social de agricultores e trabalhadores de baixa renda.</p>
<p>Lei n. 17.992, de 21 de março de 2014</p> <p>Publicado no D.O.E. de 21 mar. 2014</p>	<p>Autoriza o aumento do capital social da SANEPAR mediante inclusão de cláusula de capital autorizado e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 18.007, de 7 de abril de 2014</p> <p>Publicado no D.O.E. de 8 abr. 2014</p>	<p>Destina às mulheres vítimas de violência doméstica, que atendam aos requisitos que especifica, quatro por cento das unidades de programas de loteamentos sociais e de habitação popular.</p>
<p>Lei n. 18.046, de 15 de abril de 2014</p> <p>Publicado no D.O.E. de 15 abr. 2014</p>	<p>Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito, junto ao BNDES, até o montante de R\$ 250.000.000,00, para financiamento do Projeto de Investimentos para o Desenvolvimento do Paraná.</p>
<p>Lei n. 18.047, de 16 de abril de 2014</p> <p>Publicado no D.O.E. de 17 abr. 2014</p>	<p>Dispõe sobre a reserva de vagas de estacionamento especial para gestantes e pessoas acompanhadas de crianças de colo no âmbito do Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 18.058, de 30 de abril de 2014</p> <p>Publicado no D.O.E. de 30 abr. 2014</p>	<p>Dá nova redação ao art. 8º da Lei nº 17.639, de 31 de julho de 2013, que dispõe sobre o Programa Luz Fraterna.</p>
<p>Lei n. 18.059, de 1º de maio de 2014</p> <p>Publicado no D.O.E. de 2 maio 2014</p>	<p>Fixa, a partir de 1º de maio de 2014, valores do piso salarial no Estado do Paraná e sua política de valorização.</p>

2.3 DECRETOS

<p>Decreto n. 10.390, de 12 de março de 2014</p> <p>Publicado no D.O.E. de 12 mar. 2014</p>	<p>Nomeia Michael Richard Reiner para o cargo de Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná.</p>
<p>Decreto n. 10.406, de 18 de março de 2014</p> <p>Publicado no D.O.E. de 18 mar. 2014</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 e da Seguridade Social para o exercício de 2014 e dá outras providências.</p>

Decreto n. 10.429, de 25 de março de 2014 Publicado no D.O.E. de 25 mar. 2014	Possibilita as Instituições Estaduais de Ensino Superior – IEES a proceder concurso público para a Carreira do Magistério Público do Ensino Superior e contratar temporariamente, nos termos deste Decreto.
Decreto n. 10.455, de 26 de março de 2014 Publicado no D.O.E. de 26 mar. 2014	Regulamenta a transferência automática de recursos do Fundo Estadual para Infância e Adolescência – FIA, para os Fundos Municipais para Infância e Adolescência, em atendimento a Lei Estadual nº 9.579, de 22 de março de 1991.
Decreto n. 10.875, de 25 de abril de 2014 Publicado no D.O.E. de 25 abr. 2014	Altera o artigo 1º do Decreto nº 10.429, de 25 de março de 2014. (<i>Concurso público para a Carreira do Magistério Público do Ensino Superior e contratação temporária</i>)
Decreto n. 10.905, de 29 de abril de 2014 Publicado no D.O.E. de 29 abr. 2014	Altera o Decreto Estadual nº 8.471, de 8 de julho de 2013, que regulamenta a consignação em folha de pagamento de militares, servidores ativos e inativos e pensionistas de geradores de pensão dos órgãos da administração direta, autárquica e de regime especial do Poder Executivo do Estado do Paraná - SEAP.
Decreto n. 11.020, de 14 de maio de 2014 Publicado no D.O.E. de 15 maio 2014	Dispõe sobre a destinação de 8% da venda do patrimônio do Instituto de Florestas do Paraná para pagamento de serviços ambientais e dá outras providências.
Decreto n. 11.126, de 22 de Maio de 2014 Publicado no D.O.E. de 19 maio 2014	Dispõe sobre a execução do Programa Bombeiro Comunitário e dá outras providências.
Decreto n. 11.334, de 12 de junho de 2014 Publicado no D.O.E. de 12 jun. 2014	Autoriza a Agência de Fomento do Paraná S/A. - FOMENTO PARANÁ a envidar medidas objetivando apoiar a recuperação econômica dos empreendedores formais e informais, além da infraestrutura dos Municípios elencados nos Decretos nºs 11.301/2014 e 11.303/2014.
Decreto n. 11.346, de 16 de junho de 2014 Publicado no D.O.E. de 16 jun. 2014	Altera o caput do artigo 3º do Decreto Estadual nº 9.568, de 6 de dezembro de 2013 [Regulamenta o artigo 19 da Lei Estadual nº 17.734, de 29 de outubro de 2013, que autoriza a transferência direta de renda com condicionalidades às famílias em situação de vulnerabilidade, no âmbito do programa Família Paranaense].

3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 RESOLUÇÕES

Resolução n. 43, de 13 de março de 2014 Publicado no D.E.T.C. de 25 abr. 2014	Institui a Central de Atos Oficiais ATOTECA, sistema destinado a integrar e disponibilizar, na página do Tribunal, na rede mundial de computadores (internet), os atos normativos e os atos administrativos editados no âmbito do Poder Público Estadual e Municipal, envolvendo matéria inserida no campo fiscalizatório de competência do Tribunal.
--	---

Resolução n. 44, de 17 de abril de 2014 Publicado no D.E.T.C. de 22 maio 2014	Dispõe sobre a classificação da informação quanto à confidencialidade no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
Resolução n. 45, de 17 de abril de 2014 Publicado no D.E.T.C. de 22 maio 2014	Regulamenta o acesso à informação e a aplicação da Lei Federal nº 12.527/2011, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

3.1 INSTRUÇÕES NORMATIVAS

Instrução Normativa n. 98, de 27 de março de 2014 Publicado no D.E.T.C. de 25 abr. 2014	Dispõe sobre o envio de informações e documentos necessários à apreciação e ao registro, pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, de atos de concessão de aposentadoria, pensão, revisão de pensão e revisão de proventos.
--	--

3.3 PORTARIAS SELECIONADAS

Portaria n. 289, de 16 de maio de 2014 Publicado no D.E.T.C. de 22 maio 2014	Altera a Portaria nº 24/14, 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.
---	--





[ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO]

PUBLICAÇÃO NA REVISTA DIGITAL DO TCE-PR

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

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

1 LINHA EDITORIAL

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

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

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

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

Abrangência e profundidade devem ser buscadas simultaneamente.

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

2 APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCE-PR

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

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

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

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

3 NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

- 1 – Os originais serão submetidos à aprovação de especialistas nos temas tratados.
- 2 – Os originais serão encaminhados aos avaliadores no menor tempo possível. O processo de seleção de artigos envolve avaliação do Conselho Editorial, que deverá selecionar os títulos a serem publicados. No sumário, a sequência

de títulos de artigos obedecerá à ordem alfabética de sobrenomes de autores.

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

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

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

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

6 – Nos artigos observar as seguintes recomendações:

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

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

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

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

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

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

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

WWW.TCE.PR.GOV.BR

REVISTA DIGITAL DO TCEPR ABR/JUN 2014

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

NÚMERO 8

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

