



**TCEPR** | TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO PARANÁ

# REVISTA DIGITAL DO TCEPR

[www.tce.pr.gov.br](http://www.tce.pr.gov.br)

## **DOCTRINA**

Breve análise da implementação de um sistema de gestão de riscos no âmbito da administração pública

Primeiras linhas sobre as repercussões gerais 157 e 835 do Supremo Tribunal Federal e os tribunais de contas

Auditoria de obras de pavimentação de vias urbanas revestidas em concretos asfálticos

Democracia, Constituição e autolegislação

Os sistemas de controle interno: uma análise do perfil profissional do controlador das câmaras municipais da região metropolitana de Curitiba-PR

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

NÚMERO 26

OUTUBRO/DEZEMBRO 2019



# REVISTA DIGITAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Trimestral

Resumo em português

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

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

CDU 336.126.55(816.5)(05)

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

**Conselho Editorial:**

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

Presidente  
Secretária

Organização: CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN  
Normalização bibliográfica: YARUSYA ROHRICH DA FONSECA  
Projeto gráfico: Núcleo de Imagem  
Diagramação: Núcleo de Imagem  
Capa: Núcleo de Imagem

Tribunal de Contas do Estado do Paraná  
Praça Nossa Senhora de Salete, s/n – Centro Cívico – Curitiba – PR  
Secretaria do Conselho Editorial: [conselho.editorial@tce.pr.gov.br](mailto:conselho.editorial@tce.pr.gov.br)  
Tel: (41) 3054-7555



# SUMÁRIO

<b>EDITORIAL</b> .....	<b>10</b>
<b>DOCTRINA</b> .....	<b>12</b>
<b>Breve análise da implementação de um sistema de gestão de riscos no âmbito da administração pública</b> .....	<b>12</b>
Lucas Barsanti Placco; Patrik Donizetti Rodrigues da Silva	
<b>Primeiras linhas sobre as repercussões gerais 157 e 835 do Supremo Tribunal Federal e os tribunais de contas</b> .....	<b>23</b>
Claudio Henrique de Castro	
<b>Auditoria de obras de pavimentação de vias urbanas revestidas em concretos asfálticos</b> .....	<b>27</b>
Maria José Herkenhoff Carvalho; Luiz César Linhares Masetti; Luiz Henrique de Barbosa Jorge; Paulo Francisco Borsari	
<b>Democracia, Constituição e autolegislação</b> .....	<b>43</b>
Ana Lucia Pretto Pereira	
<b>Os sistemas de controle interno: uma análise do perfil profissional do controlador das câmaras municipais da região metropolitana de Curitiba-PR</b> .....	<b>64</b>
Félix Antônio Kasteller Savi	
<b>JURISPRUDÊNCIA</b>	
<b>Incidente de Inconstitucionalidade</b>	
Lei Estadual nº 18.236/14 – Servidor público – Reenquadramento.....	83
(TCE-PR, Proc. nº 312691/18, Rel. Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 16/10/2019, DETC 04/11/2019)	
<b>ACÓRDÃOS</b>	
<b>Agente comunitário de saúde</b>	
Excesso de pessoal – Aproveitamento – Agente de combate às endemias.....	92
(TCE-PR, Proc. nº 98960/19, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 11/09/2019, DETC 19/09/2019)	

**Aposentadoria**

Regime Geral de Previdência Social – Acumulação – Proventos – Regime Próprio de Previdência Social..... 99  
(TCE-PR, Proc. nº 995546/16, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 21/08/2019, DETC 27/08/2019)

**Capacitação de servidores**

Custeio – Regulamentação – Cargo em comissão – Criação ..... 105  
(TCE-PR, Proc. nº 515436/18, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 21/08/2019, DETC 03/09/2019)

**FUNDEB**

Repasse – Entidade filantrópica – Despesa – Classificação contábil ..... 112  
(TCE-PR, Proc. nº 651437/18, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 11/09/2019, DETC 23/09/2019)

**Irregularidade fiscal**

Notificação – Prazo prescricional – Rescisão contratual..... 122  
(TCE-PR, Proc. nº 552958/17, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 18/09/2019, DETC 02/10/2019)

**Licença para tratamento de saúde**

Prolongamento – Agente político – Remuneração – INSS..... 131  
(TCE-PR, Proc. nº 199739/18, Rel. Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 21/08/2019, DETC 04/09/2019)

**Magistrado inativo**

Diária – Colaborador – Escola de servidores ..... 137  
(TCE-PR, Proc. nº 143338/19, Rel. Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 23/10/2019, DETC 07/11/2019)

**Pregoeiro**

Investidura – Disciplinamento..... 142  
(TCE-PR, Proc. nº 398085/19, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 25/09/2019, DETC 03/10/2019)

**Secretário municipal**

Décimo terceiro salário – Abono de férias – Pagamento ..... 146  
(TCE-PR, Proc. nº 776228/17, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 25/09/2019, DETC 03/10/2019)

**Servidor público efetivo**

Mandato eletivo – Banco de horas – Faltas – Diárias..... 152  
(TCE-PR, Proc. nº 328113/18, Rel. Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 09/10/2019, DETC 16/10/2019)

**Servidor público efetivo**

Mandato eletivo – Opção remuneratória ..... 160  
(TCE-PR, Proc. nº 508936/18, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 09/10/2019, DETC 16/10/2019)

**Servidores públicos**

Proporcionalidade – Cômputo – Servidores cedidos – Mandato classista..... 168  
(TCE-PR, Proc. nº 18252/18, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 18/09/2019, DETC 02/10/2019)

**Subvenção social**

Entidade mantenedora – Radiodifusão comunitária..... 175  
(TCE-PR, Proc. nº 789893/17, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 25/09/2019, DETC 02/10/2019)

**Terceirização de atividades**

Serviços auxiliares – Motorista – Atividades educacionais..... 186  
(TCE-PR, Proc. nº 535330/18, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 23/10/2019, DETC 16/10/2019)

**Verba indenizatória**

Auxílio-alimentação – Índice de despesas com pessoal..... 193  
(TCE-PR, Proc. nº 347037/18, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 21/08/2019, DETC 03/09/2019)

**Verba indenizatória**

Natureza jurídica – Pagamento – Disciplinamento..... 198  
(TCE-PR, Proc. nº 179529/19, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 11/09/2019, DETC 19/09/2019)

**LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE ..... 208**

**LINKS DE INTERESSE ..... 226**

**NORMAS EDITORIAIS ..... 228**





A 26ª edição da Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná mantém o compromisso de disseminar as melhores práticas de gestão pública e de controle externo, abordando conteúdos de notável importância tais como auditoria concomitante, competências dos Tribunais de Contas, controles internos, transferências, verbas indenizatórias, regimes de previdência, terceirizações e capacitação de servidores.

Destaque-se, ademais, substancial artigo acerca da implementação de sistemas de gestão de riscos no âmbito da Administração Pública, uma prioridade de nossa atual gestão no sentido de potencializar a eficiência do TCE/PR.

Em síntese, a Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná segue sendo referência na capacitação de nosso público interno, de nossos jurisdicionados e de toda a população paranaense. Por meio de valorosos artigos científicos e de expressiva coletânea jurisprudencial, a presente publicação consolida-se como oportuno instrumento de estudo, corroborando a missão pedagógica do TCE/PR e almejando o contínuo aperfeiçoamento de nossas instituições.

Boa leitura a todos.

**NESTOR BAPTISTA**  
**Conselheiro Presidente**



## BREVE ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA DE GESTÃO DE RISCOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**Lucas Barsanti Placco<sup>1</sup>**

Bacharelado em Administração - FGV-EAESP  
Analista de Controle - TCE-PR

**Patrik Donizetti Rodrigues da Silva<sup>2</sup>**

Bacharelado em Ciências Contábeis - USP  
Analista de Controle - TCE-PR

### RESUMO

O presente artigo tem por finalidade analisar e destacar a relevância de se implementar um sistema de gestão de riscos no âmbito da administração pública. Busca-se, nesse sentido, evidenciar as etapas de implantação, objetivos, oportunidades, tendências, desafios e resultados esperados com o seu desenvolvimento. De fato, a metodologia de gestão baseada em riscos é uma realidade. Trata-se de sistema já consolidado no setor privado e uma tendência no setor público. Ademais, este artigo visa contribuir para maior conhecimento do sistema da gestão de riscos, pois os resultados encontrados apontam que, se bem desenvolvida, essa metodologia pode gerar excelentes resultados para o setor público e sobretudo para a sociedade.

### PALAVRAS-CHAVE

Sistema de Gestão de Riscos; Setor Público; Oportunidade.

## 1 INTRODUÇÃO

A incerteza está em quase tudo. Nas ações diárias, no mundo corporativo ou nas organizações públicas estamos diante de diversas atividades que envolvem risco. Verifica-se que o termo risco está cada vez mais em evidência. Trata-se de uma ideia intuitiva e que geralmente está associada a algo negativo. Risco de choque elétrico, risco de uma aeronave cair, risco de morte, entre outros. Pode-se afirmar que, em certa medida, estamos o tempo todo gerenciando riscos. Por exemplo: a fim de mitigar o risco de chegar atrasado no trabalho, normalmente, utiliza-se um ou mais despertadores.

1 Contato: [lucas.placco@tce.pr.gov.br](mailto:lucas.placco@tce.pr.gov.br)

2 Contato: [patril.silva@tce.pr.gov.br](mailto:patril.silva@tce.pr.gov.br)



Mas afinal, o que é risco? Existem, a depender da metodologia, inúmeras definições para o termo. Uma definição utilizada com frequência é a apresentada na ISO-31000:2009<sup>3</sup>, que estabelece os princípios e diretrizes genéricas para a gestão de riscos: “Risco: Efeito da incerteza nos objetivos. Um efeito é um desvio em relação ao esperado - Positivo e/ou negativo”.

Conforme o Referencial Básico de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União, tem-se:

Risco é o efeito da incerteza sobre objetivos estabelecidos. É a possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a realização ou alcance dos objetivos, combinada com o impacto dessa ocorrência sobre os resultados pretendidos<sup>4</sup>.

Outra definição comumente citada encontra-se no Project Management Body of Knowledge (PMBOK)<sup>5</sup>: “O risco do projeto é um evento ou condição incerta que, se ocorrer, provocará um efeito positivo ou negativo em um ou mais objetivos do projeto tais como escopo, cronograma, custo e qualidade.” Observa-se que essas definições focaram no termo “efeito da incerteza”, podendo ser tanto um fato positivo quanto negativo.

Por outro lado, de acordo com o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*, o risco é representado pela possibilidade de que um evento venha a ocorrer e que afete negativamente a realização dos objetivos. Nessa mesma linha, a definição dada pela Resolução nº 72/2019 do Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), que estabelece a Política de Gestão de Riscos da Corte, é a seguinte: “Risco é um evento ou condição incerta que, se ocorrer, provocará um efeito negativo em um ou mais objetivos, processos de trabalho ou projetos institucionais”. Vê-se, portanto, a definição de risco apenas sobre o aspecto negativo de seu significado.

3 Para os efeitos deste documento, aplicam-se os seguintes termos e definições.

2.1

risco

efeito da incerteza nos objetivos

NOTA 1 Um efeito é um desvio em relação ao esperado – positivo e/ou negativo.

NOTA 2 Os objetivos podem ter diferentes aspectos (tais como metas financeiras, de saúde e segurança e ambientais) e podem aplicar-se em diferentes níveis (tais como estratégico, em toda a organização, de projeto, de produto e de processo).

NOTA 3 O risco é muitas vezes caracterizado pela referência aos eventos (2.17) potenciais e às consequências (2.18), ou uma combinação destes.

NOTA 4 O risco é muitas vezes expresso em termos de uma combinação de consequências de um evento (incluindo mudanças nas circunstâncias) e a probabilidade (2.19) de ocorrência associada.

NOTA 5 A incerteza é o estado, mesmo que parcial, da deficiência das informações relacionadas a um evento, sua compreensão, seu conhecimento, sua consequência ou sua probabilidade.

4 Capítulo 1. Página 8.

5 Capítulo 11. Página 310.

Nota-se, ainda, que risco é definido como um evento que, caso ocorra, trará impactos aos objetivos a uma organização. Sendo assim, destaca-se a real necessidade de gerenciá-los, uma vez que uma gestão de riscos eficiente faz com que a chance de sucesso de uma organização, seja ela pública ou privada, aumente consideravelmente.

O setor público, foco deste trabalho, está exposto a riscos de diversas naturezas, como os riscos de integridade, econômicos, legais, sociais, estratégicos, gerenciais, operacionais, entre outros. Nesse interim, a gestão de riscos surge com a possibilidade de diminuir a probabilidade de ocorrência de determinados eventos a fim de que a missão institucional das organizações públicas seja cumprida da melhor forma possível. Encontra-se na literatura uma quantidade relevante de metodologias e estruturas de gestão de riscos: ISO 31000, COSO ERM, ORANGE BOOK, entre outras.

De acordo com a ISO 31000:2009 a gestão de riscos é definida como o conjunto de atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos. Trata-se, pois de diversas ações que auxiliam a organização. Nessa linha o inciso IV do artigo 2º do Decreto Federal nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, prevê:

IV - Gestão de riscos - processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos.

Observa-se que o normativo contempla a gestão de riscos como um processo permanente e cujo objetivo é identificar e gerenciar riscos. É patente que as atividades englobam as etapas de planejamento, execução, controle e ação de uma organização. A Política de Gestão de Riscos do TCE-PR define o processo de gestão de riscos como: “conjunto de atividades de âmbito tático ou estratégico destinadas a estabelecer e revisar periodicamente o sistema de gestão de riscos, a fim de fazer eventuais adequações”<sup>6</sup>. No mesmo sentido, o Manual de Gestão de Riscos do TCE-PR define o sistema de gestão de riscos como

um conjunto de instrumentos que dão suporte à implementação, ao monitoramento e à melhoria contínua da Gestão de Riscos, a saber: Política de Gestão de Riscos, unidades e estruturas organizacionais, planos estratégicos, responsabilidades, projetos, processos, recursos, entre outros<sup>7</sup>.

Neste diapasão, nota-se que a implantação de um Sistema de Gestão de Riscos no âmbito da administração pública é, de fato, uma realidade. Isso pode ser

6 Artigo 7º. XX.

7 Capítulo 8. Página 25.

visto devido às diversas iniciativas já existentes no setor. Essas iniciativas mostram que a implementação do sistema é viável e que, caso seja bem estruturada, pode levar ao ganho de efetividade não só para as organizações públicas, como também para toda a sociedade.

## 2 INICIATIVAS NO SETOR PÚBLICO

A gestão de riscos vem sendo cada vez mais incorporada nos órgãos públicos. O sucesso de sua aplicação no setor privado faz com que os gestores públicos tentem adaptar esta ferramenta de acordo com suas diferentes realidades. À vista disso, têm-se, a seguir, algumas experiências relevantes:

### 2.1 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para implantação da gestão de riscos no TCE-PR, foi criado o Programa de Implantação do Sistema de Gestão de Riscos (PROGERI), constituído por meio da Portaria nº 542/2019 da Presidência do TCE-PR. Verifica-se que tal programa foi estruturado visando à identificação, a avaliação e o gerenciamento de potenciais eventos que possam afetar o alcance dos objetivos institucionais do Tribunal. Ponto relevante desse programa é que as instâncias envolvidas englobam desde o Tribunal Pleno até o grupo de trabalho. Ou seja, envolve toda organização nos diferentes níveis: estratégico, tático e operacional.

Isto posto, o TCE-PR editou a Resolução nº 72/2019 que dispõe sobre a sua Política de Gestão de Riscos. De acordo com o normativo<sup>8</sup>, será objeto da Gestão de Riscos qualquer processo de trabalho, atividade, projeto, unidade, iniciativa ou ação de plano institucional, assim como os recursos que dão suporte à realização de seus objetivos.

Os principais objetivos do Sistema de Gestão de Riscos do TCE-PR estão preconizados no artigo 3º:

**Art. 3º** A Gestão de Riscos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná tem por principais objetivos:

- I - aumentar a eficiência da Corte;
- II - subsidiar a tomada de decisões com vistas a prover razoável segurança no cumprimento da missão institucional;
- III - desenvolver um sistema inteligente que, além de reduzir a possibilidade de danos e retrabalho, facilite a rotina dos servidores e contribua para a prestação de serviços públicos de qualidade para toda a população paranaense;
- IV - aperfeiçoar continuamente os métodos e processos de trabalho;
- V - potencializar o alcance dos objetivos estratégicos;
- VI - valorizar a instituição;
- VII - identificar vulnerabilidades e oportunidades atinentes ao desempenho do TCE/PR;
- VIII - sistematizar, integrar e padronizar tarefas, processos e atividades;
- IX - proporcionar a melhoria constante do ambiente organizacional.

8 Artigo 2º.

Como resultado da Resolução nº 72/2019, foi criado o Núcleo de Gestão de Riscos, unidade vinculada ao Gabinete da Presidência que tem como atribuição

desempenhar o papel de unidade central de coordenação, supervisão e suporte do Processo de Gerenciamento de Riscos, avaliando e propondo mudanças no SGR, monitorando riscos-chave e oportunidades, propondo limites de exposição a riscos de abrangência institucional, apreciando planos de resposta preventivos e/ou contingenciais elaborados pelos gestores de risco e assessorando a Presidência e a Comissão de Gestão de Riscos<sup>9</sup>.

Destarte, compreende-se que o TCE-PR vem consolidando seu sistema de gestão de riscos, tendo uma unidade específica para tal assunto. Por conseguinte, diversas unidades administrativas da Corte já implantaram o processo de gerenciamento de riscos em pelo menos um projeto, processo ou atividade de suas rotinas. Com isso, riscos estão sendo identificados e tratados para que a missão institucional da Corte possa ser atingida da melhor forma possível.

## 2.2 INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA MP/CGR Nº 01/2016 – IN

Esta norma, publicada no Diário Oficial da União, dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no Poder Executivo Federal. IN 01/2016 foi a primeira normativa a tratar sobre a obrigação da implementação deste tema no âmbito do governo federal.

Especificamente sobre gestão de riscos, a norma determina que órgãos e entidades do Poder Executivo Federal “implementem, mantenham, monitorem e revisem o processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos”.<sup>10</sup> Ademais, é mencionado que as entidades devem fazer a implementação de maneira sistêmica e estruturada, voltada sempre para o interesse público, e estabelecer níveis de apetite ao risco adequados.

Ao final, a IN 01/2016 ressalta que a gestão de riscos tem por dever fazer com que aumente a probabilidade de alcance dos objetivos das instituições, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis.

## 2.3 BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN

Considerado referência em gestão de riscos para a Administração Pública no Brasil. A consolidação da formalização e implantação de uma estrutura voltada para o gerenciamento de riscos se iniciou a partir dos anos 90, quando o BACEN introduziu a metodologia no processo de investimento das reservas internacionais. A partir de então, a experiência foi se intensificando em seus diversos processos de trabalho e unidades administrativas.

9 Artigo 8º. § 4º.

10 FONTENELLE, RODRIGO. Implementando a gestão de riscos no setor público. Editora Fórum. 1ª Reimpressão. Belo Horizonte, 2017. Página 77.



O Banco Central divide a gestão de riscos em riscos financeiros e riscos não financeiros. Os riscos financeiros são aqueles relacionados às atividades fim do Banco, que é garantir a estabilidade dos preços e o poder de compra da moeda, bem como fazer com que o sistema financeiro seja eficiente e seguro. Já os riscos não financeiros, são aqueles relacionados a unidades administrativas que tem o condão de dar o suporte para que a organização alcance seus objetivos principais.

Isto posto, o Banco Central do Brasil adota um modelo integrado e estruturado de gestão de riscos em todos os seus processos organizacionais, alinhando-se às melhores práticas e consolidando sua posição de excelência sobre o assunto em questão.

## 2.4 OUTROS EXEMPLOS DE DESTAQUE

Além das iniciativas acima destacadas, pode-se notar que diversos outros Órgãos Públicos vêm obtendo êxito na implementação de um sistema estruturado de gestão de riscos. São estes: Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União, Ministério do Planejamento, entre outros Tribunais de Contas Estaduais.

Constata-se, assim, que experiências vêm sendo implementadas nos últimos anos e que a tendência, para os próximos, é que várias outras instituições públicas comecem a adotar essa metodologia de gestão.

## 3 O PROCESSO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS

Analisando os guias, políticas, manuais e materiais citados neste artigo, verifica-se que o processo de gerenciamento de riscos pode ser composto pelas seguintes etapas:

### 3.1 ESTABELECIMENTO DO CONTEXTO

O primeiro passo deve ser a seleção do objeto a ser analisado. O objeto selecionado pode ser: projetos, processos, atividades, entre outros temas os quais possuem um objetivo a ser atingido. Isso posto, inicia-se a fase do estabelecimento do contexto, a qual é a compreensão do ambiente, externo e interno, no qual o objeto encontra-se inserido. Somado a isso, nesta fase são levantados os objetivos do objeto, resultados, partes interessadas, ambiente organizacional, sistemas e normativos relacionados.

### 3.2 IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS

Após o estabelecimento do contexto, sugere-se que seja realizada a identificação dos riscos relacionados ao objeto escolhido. Descrevem-se os riscos, suas fontes, causas e consequências. Pode-se utilizar a técnica de *brainstorming* entre os envolvidos com o objeto, para execução desta fase.

### 3.3 ANÁLISE DOS RISCOS

Analisam-se os riscos de acordo com a probabilidade da materialização do evento de risco somado ao impacto que este pode gerar, caso venha a ocorrer. Entende-se como probabilidade, a chance de o evento de risco ocorrer. Por outro lado, impacto é o efeito/consequência que o risco pode trazer para o alcance do objetivo do objeto. Após a classificação dos riscos de acordo com suas probabilidades e impactos associados, chega-se a uma combinação destes dois fatores, a qual é definida como nível de risco. Quanto maior o nível de risco, maior a probabilidade e o impacto do risco analisado. Uma das maneiras que podemos demonstrar de forma clara o resultado de uma análise de risco é a utilização de uma matriz de riscos, onde são elencados os níveis de risco. A análise dos riscos é a base para que as outras etapas do gerenciamento de riscos possam ocorrer.

### 3.4 AVALIAÇÃO DOS RISCOS

Segundo a Política de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná “a avaliação enseja a comparação do nível do risco com critérios de tolerância preestabelecidos, a fim de determinar a estratégia de resposta”<sup>11</sup>. Os critérios de avaliação supracitados devem ser estabelecidos pela Alta Administração da organização. A partir desses critérios, os gestores de risco devem escolher qual estratégia de resposta que será aplicada para cada risco identificado. Observam-se as seguintes maneiras de se responder: evitar (eliminar o evento pela extinção da causa), mitigar (fazer com que a probabilidade seja diminuída por meio de um ações), transferir (tornar outra parte responsável pelo risco, por exemplo, contratação de um seguro), e aceitar (decisão por não agir).

### 3.5 TRATAMENTO

O Manual de Gestão de Riscos do TCE-PR define o tratamento como sendo o “planejamento e a realização de ações para modificar o nível do risco, incluindo planos preventivos ou de mitigação preventiva, e/ou planos contingenciais ou de mitigação atenuante”<sup>12</sup>. Mitigação preventiva é aquela que é realizada para se evitar que o risco aconteça. Já a mitigação atenuante é utilizada como uma forma de amenizar as consequências de um risco, caso este se materialize.

### 3.6 MONITORAMENTO

Realiza-se a reanálise e a reavaliação dos riscos elencados com o objetivo de constatar possíveis alterações na classificação do nível de risco. Ademais, recomenda-se que o monitoramento contínuo seja feito, haja vista que outros riscos

11 Artigo 9º, § 4º.

12 Página 48.

relacionados ao objeto, que não foram identificados em uma primeira análise, podem aparecer com o passar do tempo.

### 3.7 COMUNICAÇÃO

Recomenda-se que a comunicação deve ocorrer em todas as fases do processo. Isso se justifica, pois a comunicação é indispensável para que uma instituição conduza de modo transparente suas atividades e rotinas. Outro ponto a se destacar refere-se ao fato de que, por meio de uma eficiente comunicação, as pessoas envolvidas com o objeto em análise têm suas responsabilidades claramente definidas, o que leva a aumentar a chance de sucesso de um determinado projeto, processo ou atividade.

Em síntese, procurou-se avaliar cada etapa de um processo de gerenciamento de riscos. No entanto, sabe-se que cada organização possui sua especificidade, de modo que a cultura e os modelos organizacionais são peculiares. Sendo assim, a literatura pertinente sugere que esse processo seja adaptado de acordo com as necessidades e diagnóstico de cada instituição.

## 4 PONTOS RELEVANTES SOBRE A GESTÃO DE RISCOS NO SETOR PÚBLICO<sup>13</sup>

É interessante salientar algumas questões que o tema levanta, principalmente no âmbito cultural das organizações. Por conseguinte, observa-se que na implantação do sistema de riscos surgem desafios e inúmeras indagações. Nesta linha, com base na bibliografia pesquisada, elenca-se alguns quesitos de relevância sobre o assunto:

### 4.1 A GESTÃO DE RISCOS CRIA E PROTEGE VALOR?

Conforme a ISO-31000:2009 a gestão de riscos contribui para a realização dos objetivos e para a melhoria do desempenho referente, por exemplo, à segurança e saúde das pessoas, à segurança, à conformidade legal e regulatória, à aceitação pública, à proteção do meio ambiente, à qualidade do produto, ao gerenciamento de projetos, à eficiência nas operações, à governança e à reputação.

### 4.2 A GESTÃO DE RISCOS É TRANSPARENTE E INCLUSIVA?

Segundo a ISO-31000,

o envolvimento apropriado e oportuno de partes interessadas e, em particular, dos tomadores de decisão em todos os níveis da organização assegura que a gestão de riscos permaneça pertinente e atualizada. Além disso, também permite que as partes interessadas deem suas opiniões que sejam levadas em consideração na determinação dos critérios de risco.

13 FONTENELLE, RODRIGO. Implementando a gestão de riscos no setor público. Editora Fórum. 1ª Reimpressão. Belo Horizonte, 2017. Capítulo 2.

### 4.3 A GESTÃO DE RISCOS FACILITA A MELHORIA CONTÍNUA DA ORGANIZAÇÃO?

Na medida em que as organizações desenvolvam e implementem estratégias para melhorar a sua governança, a gestão de riscos pode auxiliar na melhoria da gestão.<sup>14</sup>

### 4.4 A GESTÃO DE RISCOS AUMENTARÁ OS CUSTOS DA ORGANIZAÇÃO?

Os benefícios que uma eficiente gestão de riscos pode gerar são muito maiores que possíveis custos incorridos com sua implementação. A gestão de riscos pode fazer com que os processos sejam otimizados e que atividades sejam priorizadas para que eventuais riscos sejam evitados. Muitos riscos podem estar associados ao aumento de custos. Logo, caso ações de mitigação sejam realizadas, os custos da organização certamente diminuirão.

### 4.5 A GESTÃO DE RISCOS VAI AUMENTAR O TRABALHO?

Entende-se que gestão de riscos não é mais um processo de trabalho, mas sim, uma mudança de cultura. O gestor não deve acreditar que ganhará “mais uma atividade” quando implementar a gestão de riscos, ele deve sempre, durante sua rotina, levantar eventuais riscos que possam impactar no alcance dos seus objetivos para que estes sejam mitigados de forma eficaz. Dessa forma, a gestão de riscos está integrada aos processos de trabalho, faz parte destes, não sendo “mais um processo”.

Visto isso, resta evidente que o principal desafio na implementação de um sistema estruturado de gestão de riscos é o trabalho de convencimento e de mudança de cultura. É preciso fazer as pessoas acreditarem que gerenciar riscos é imprescindível para que seus trabalhos sejam efetuados de maneira satisfatória.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste artigo, buscou-se analisar, de forma concisa, as iniciativas existentes nas organizações públicas e a metodologia de gerenciamento que pode ser aplicada para que a gestão de riscos seja implementada neste setor. Nessa perspectiva, foram mencionados os casos em que instituições governamentais obtiveram sucesso na implementação de um sistema estruturado de gestão de riscos.

Isso posto, observa-se que a adoção dessa ferramenta no âmbito da administração pública é claramente possível, pois não demandará um aumento de trabalho e sobretudo, não irá resultar em aumento de custos, mas sim em ganho de produtividade e de eficiência.

No entanto, para que o sistema obtenha sucesso, é preciso que algumas condições sejam cumpridas. A principal delas é o total apoio da alta cúpula da instituição. Esse apoio é necessário para que o processo de aculturação da gestão voltada a riscos seja introduzido nos servidores e demais trabalhadores. Outrossim, a implementação exige que a estrutura organizacional deve estar alinhada com as metas e objetivos do programa de gestão de riscos. Por fim, nota-se a importância de capacitar as pessoas envolvidas no processo para que competências específicas sejam desenvolvidas.

Neste contexto, evidencia-se que a Administração Pública vem passando por mudanças. As atividades do setor público têm por objetivo fazer com que o cidadão receba produtos e serviços de qualidade. Visto isso, a preocupação central da gestão de riscos deve ser o cuidado com os bens públicos e o provimento de benefícios para a sociedade.

Sendo assim, lidar com riscos precisa ser parte do cotidiano de todos os setores, inclusive do setor governamental. Quando atividades são geridas com um olhar crítico sobre os riscos, ganhos nas áreas como saúde, educação, meio ambiente, entre outras, certamente serão notados e os custos de atividades incertas serão reduzidos.

Portanto, definir um arcabouço de gestão de riscos observando um bom planejamento, de fato, pode contribuir para eficiência e efetividade das ações de uma organização pública.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. NBR ISO 31000: Gestão de riscos: Princípios e diretrizes. Rio de Janeiro, 2009.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Gestão Integrada de Riscos no Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/getriscos/Gestao-Integrada-de-Riscos.pdf>. Acesso em: set. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/controle-interno/metodologia-de-gerenciamento-de-integridade-riscos-e-controles-internos-da-gestao>. Acesso em: set. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual-estao-de-riscos.pdf>. Acesso em: set. 2019.

COSO ERM. Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada emitido pelo Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission. 2004.

FONTENELLE, RODRIGO. Implementando a gestão de riscos no setor público. Editora Fórum. 1ª Reimp. Belo Horizonte, 2017.

PMBOK. Guide to the Project Management body of Knowledge. Project Management Institute. 5. ed. 2012

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Manual de Gestão de Riscos / Tribunal de Contas do Estado do Paraná – Curitiba-PR, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Manual de gestão de riscos do TCU / Tribunal de Contas da União. – Brasília-DF: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial básico de gestão de riscos / Tribunal de Contas da União. – Brasília-DF: Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018.

# PRIMEIRAS LINHAS SOBRE AS REPERCUSSÕES GERAIS 157 E 835 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

**Claudio Henrique de Castro<sup>1</sup>**

Doutorado em Direito – UFSC  
Pós-doutorando - FDUL (Lisboa)  
Professor – UTP-PR  
Analista de Controle – TCE-PR

## 1 INTRODUÇÃO

Quanto o poder de desaprovar contas de prefeitos municipais e os Tribunais de Contas o pleno do Supremo Tribunal Federal decidiu, em 10 de agosto de 2016, em sede de repercussão geral:

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 835 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, ao entendimento de que, **para os fins do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64/90**, a apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será feita pelas Câmaras municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores, vencidos os Ministros Roberto Barroso (Relator), Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli. Redigirá o acórdão o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente). Plenário, 10.08.2016. (grifamos)

A decisão dividiu os onze Ministros do Supremo, marcando seis de um lado e cinco de outro. Portanto a questão pode voltar à tona quando se modificar a composição da Corte Constitucional.

Algumas decisões de Tribunais de Justiça dos Estados, a nosso sentir, têm alargado de forma extensiva a decisão pretória e, neste aspecto, convém esclarecermos pontos relevantes. Posto que, recentemente, houve entendimento que os Tribunais de Contas apenas podem opinar e não mais julgar contas de prefeitos ou gestores municipais.

Com efeito, na prestação de contas anual, do exercício o Tribunal de Contas opina tecnicamente, em parecer prévio, e a Câmara Municipal aprova ou rejeita o parecer por 2/3 terços.

<sup>1</sup> Contato: [claudiocastro@tce.pr.gov.br](mailto:claudiocastro@tce.pr.gov.br)

## 2 DO ALCANCE DA REPERCUSSÃO 157 E 835

Com o advento de posturas mais ativas do Poder Judiciário, vislumbramos que as decisões do Supremo Tribunal Federal se tornaram, verdadeiramente, fontes do Direito.

Contudo, isto não autoriza a interpretação ampliativa da repercussão geral.

Por outra banda, a interpretação não se faz por tiras (Eros Grau).

Retirar um seletor trecho do texto da decisão da repercussão geral para diminuir o poder de julgar contas dos Tribunais de Contas não está correto, pois a decisão tem que ser interpretada de forma integral.

O poder dos Tribunais de Contas determinar a glosa de valores, o ressarcimento ou a devolução de recursos dispendidos de forma ilegal continua inatacável, o que foi pacificado nas repercussões gerais é a questão da inelegibilidade.

O Tribunal de Contas desaprova convênio por aplicação indevida, glosa valores de uma licitação, por superfaturamento, impugna edital de licitação e concurso público, por desvio de finalidade ou extrapolação orçamentária, determina inclusive a devolução de valores, multas e a inscrição em dívida ativa, isto continua hígido pelas decisões do Supremo Tribunal Federal.

Contudo, a criatividade do foro tem aberto a possibilidade de gestor condenado em valores opor contra os Tribunais de Contas, supostamente, a decisão do Supremo Tribunal Federal a seu favor.

A alegação é tênue, que são contas de governo e de gestão e que, portanto, pelas repercussões gerais do Supremo Tribunal Federal cabe apenas ao Tribunal de Contas exarar um opinativo por meio de parecer prévio para a Câmara Municipal aprovar ou não as contas municipais.

Vamos ao desate da questão.

Reza o texto da Repercussão Geral:

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), que redigirá o acórdão, fixou tese nos seguintes termos: **“Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”,** vencidos os Ministros Luiz Fux e Rosa Weber. Ausentes, justificadamente, os Ministros Cármen Lúcia e Teori Zavascki. Plenário, 17.08.2016. (grifamos)

Esta decisão foi publicada em 24/08/2017 – Ata 118/2017. DJE 187, divulgado em 23/08/2017. A decisão somente transitou em julgado em 08 de outubro de 2019.



Temos que consultar também a Repercussão Geral 157 que pacificou que a competência da Câmara Municipal para o julgamento das contas do Prefeito (RE 729744) cujo de trânsito em julgado se deu em 15 de outubro de 2019.

Nesta decisão (Repercussão Geral 157), cujo voto tem 118 páginas, às páginas 4 extraímos que “A desaprovação, pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, das contas prestadas pelo agravado na qualidade de prefeito do Município de Bugre/MG não é apta a configurar a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90, haja vista a ausência de decisão irrecorrível proferida pelo órgão competente, que no caso seria a respectiva Câmara Municipal.”

O busílis da primeira repercussão foi a questão opinativa do parecer Prévio do Tribunal de Contas, vejamos a ementa da Repercussão Geral 157:

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, fixou tese nos seguintes termos: **“O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local,** sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo”, vencidos os Ministros Roberto Barroso, Edson Fachin, Rosa Weber e Luiz Fux. Ausentes, justificadamente, os Ministros Cármen Lúcia e Teori Zavascki. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 17.08.2016. (grifamos)

Na segunda decisão, da Repercussão Geral 835, o nó górdio está na inelegibilidade, isto é, se caberia ao Tribunal de Contas, pela Lei da Ficha Limpa declarar inelegível o Prefeito com contas desaprovadas.

Vejamos o voto-vista do Ministro Gilmar Mendes, em Embargos Declaratórios, de 13/09/2019, (p. 17-18), no qual assevera:

A própria emenda do acórdão embargado traz, expressamente, que o julgamento das contas do prefeito, tanto de gestão como de governo, compete exclusivamente ao poder legislativo municipal, para fins de aplicação da inelegibilidade apontada. Destaco da ementa: (...) IV – Tese adotada pelo Plenário da Corte: **‘Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais,** com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores (grifos no original).

Portanto, ampliar tal dicção é pretender o aumento da interpretação do Supremo, isto é, colocar palavras, formulações ou conclusões que não estão expressamente assentadas nas Repercussões Gerais 157 e 835.

### 3 A GUIA DE CONCLUIR

Afastar o julgamento dos tribunais de contas em processos de convênios, auditorias, tomadas de contas, denúncias e representações nas quais figuram gestores municipais, prefeitos e seus secretários ou presidentes de autarquias com base nas aludidas repercussões gerais não se coaduna com o exercício das competências constitucionais que competem aos Tribunais de Contas.

A questão da inelegibilidade e do parecer prévio das contas municipais foi clarificada nas Repercussões Gerais 157 e 835.

Isto não significa um atestado de impunidade na qual os administradores públicos municipais ficariam imunes à fiscalização e às auditorias do controle externo dos Tribunais de Contas.

*In claris non fit interpretativo* (na clareza não é necessária a interpretação).

## AUDITORIA DE OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO DE VIAS URBANAS REVESTIDAS EM CONCRETOS ASFÁLTICOS

### **Maria José Herkenhoff Carvalho<sup>1</sup>**

Graduação em Engenharia Civil – UFES  
Especialização em Gestão Ambiental em Municípios – UTFPR  
Mestrado em Engenharia Urbana – UEM  
Analista de Controle - TCE-PR

### **Luiz César Linhares Masetti<sup>2</sup>**

Graduação em Engenharia Civil – UFPR  
MBA em Controle Externo – PUCPR  
Analista de Controle – TCE-PR  
Coordenador de Obras Públicas – TCE-PR

### **Luiz Henrique de Barbosa Jorge<sup>3</sup>**

Graduação em Engenharia Civil – PUCPR  
Analista de Controle - TCE-PR

### **Paulo Francisco Borsari<sup>4</sup>**

Graduação em Engenharia Civil – UFPR  
Especialização em Administração Pública – IFESPR  
Analista de Controle - TCE-PR

## RESUMO

As obras de pavimentação representam um dos maiores investimentos em obras públicas no Estado do Paraná, e, por esse motivo, foram eleitas para fiscalização pela Coordenadoria de Obras Públicas do Tribunal de Contas do Paraná – TCE-PR, nos exercícios de 2017 a 2019. Para esse tipo de obra, em 2017, além das auditorias de obras de pavimentação revestidas com Concreto Betuminoso Usinado a Quente - CBUQ as atividades de fiscalização contemplaram as análises prévias em editais. No que tange a editais, a seleção foi feita com base em critérios de materialidade e relevância, por meio de busca na base de dados do mural de licitações do TCE-PR. Em 2017 foram analisados 76 editais, publicados por 43 municípios, totalizando R\$ 254.655.940,23. Desse montante evitou-se dano ao Erário no valor de R\$ 15.296.811,17. Como na análise dos editais, a seleção das obras de pavimentação auditadas baseou-se também em critérios de materialidade e relevância. A análise focou-se na verificação da

1 Contato: [maria.carvalho@tce.pr.gov.br](mailto:maria.carvalho@tce.pr.gov.br)

2 Contato: [lcmasetti@tce.pr.gov.br](mailto:lcmasetti@tce.pr.gov.br)

3 Contato: [luizespeto@tce.pr.gov.br](mailto:luizespeto@tce.pr.gov.br)

4 Contato: [pborsari@tce.pr.gov](mailto:pborsari@tce.pr.gov)

qualidade dos serviços contratados e executados. A aferição da qualidade das obras foi precedida de retirada de corpos de prova do pavimento asfáltico, os quais foram ensaiados dentro dos parâmetros técnicos por laboratório contratado, credenciado e certificado. Foram auditadas 27 obras, em 27 municípios, cuja soma dos valores atingiu R\$ 152.885.784,76, estando concluídas 22 auditorias. O resultado dos ensaios, juntamente com a inspeção física e a análise documental, demonstrou que todas as 22 obras auditadas apresentavam não conformidades, tendo sido apurado dano ao Erário no valor de R\$ 24.865.693,96.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Concreto asfáltico; qualidade; amostras; ensaios.

## **1 INTRODUÇÃO**

As obras de pavimentação têm muita relevância nos municípios e representam um dos maiores investimentos em obras públicas no Estado do Paraná, sendo revestidas, majoritariamente por concretos asfálticos e, justamente por esse motivo, foram eleitas como prioritárias para a fiscalização concomitante pela Coordenadoria de Obras Públicas do TCE-PR - COP, nos Planos Anuais de Fiscalização - PAF, dos exercícios de 2017 a 2019.

A atuação concomitante do Tribunal de Contas é uma forma de dar respostas mais rápidas e eficazes aos anseios da sociedade, verificando a ação administrativa no momento em que ela se desenvolve, e permite a intervenção do TCE-PR a tempo de evitar práticas ilegais e desvios na administração dos recursos públicos.

Dentro dessa forma de atuação concomitante, a COP atuou em duas vertentes: análise prévia de editais de obras de pavimentação em vias urbanas e auditoria de qualidade em obras de pavimentação asfáltica, em vias urbanas, preferencialmente em execução. A análise prévia dos editais foi executada pela COP no exercício de 2017. No exercício de 2018, devido à nova estrutura interna do TCE essa atribuição foi delegada à Coordenadoria de Acompanhamento e Gestão – CAGE.

A análise prévia em editais de obras de pavimentação objetivou verificar o cumprimento da Lei 8.666/93, a qualidade do projeto básico e a aplicação do preço corretamente apropriado, além da transparência dos portais dos municípios. A auditoria de qualidade em obras de pavimentação asfáltica tem por objetivo aferir se os serviços de pavimentação executados apresentam consonância com o projeto e com o contrato.

Neste sentido, devido à importância que as obras de pavimentação representam para os municípios do Estado do Paraná, justificam-se as auditorias concomitantes em obras de pavimentação, contemplando também a fase licitatória, com foco na qualidade do projeto básico, do preço corretamente apropriado e nos requisitos de quantidade e qualidade dos serviços entregues à população.

Neste artigo apresenta-se a experiência da COP, do TCE-PR em auditorias de obras de pavimentação de vias urbanas revestidas em concreto asfáltico.

## 2 BREVE REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### 2.1 PAVIMENTO ASFÁLTICO

Pavimento é uma estrutura de múltiplas camadas de espessuras finitas, construída sobre a superfície final de terraplenagem, destinada técnica e economicamente a resistir aos esforços oriundos do tráfego de veículos e do clima, e a proporcionar aos usuários melhoria nas condições de rolamento, com conforto, economia e segurança (BERNUCCI *et al.*, 2006).

O pavimento asfáltico é aquele em que o revestimento é composto por uma mistura constituída basicamente de agregados e ligantes. É formado por quatro camadas principais: revestimento asfáltico, base, sub-base e reforço do subleito. O revestimento asfáltico pode ser composto por camada de rolamento, que fica em contato direto com as rodas dos veículos, e por camadas intermediárias ou de ligação. Dependendo do tráfego e dos materiais disponíveis, pode-se ter ausência de algumas camadas. As camadas da estrutura repousam sobre o subleito, que é a plataforma da via terminada após a conclusão dos cortes e aterros (Figura 1).

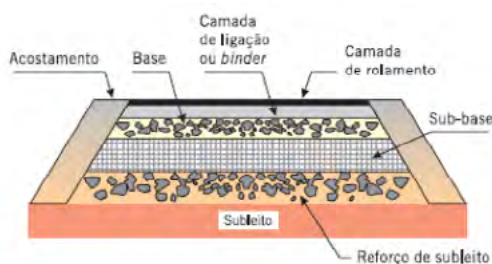
O revestimento asfáltico é a camada superior destinada a resistir diretamente às ações do tráfego e transmiti-las de forma atenuada às camadas inferiores, impermeabilizar o pavimento, além de melhorar as condições de rolamento, proporcionando conforto e segurança. Como é a camada que recebe diretamente a ação climática, deve ser, tanto quanto possível, impermeável.

As tensões e deformações induzidas na camada asfáltica pelas cargas do tráfego estão associadas ao rompimento por fadiga dessa camada. Ela ainda pode apresentar trincas por envelhecimento do ligante asfáltico, ação climática, entre outros fatores. Parte de problemas relacionados à deformação permanente e outros defeitos pode ser atribuída ao revestimento asfáltico (BERNUCCI *et al.*, 2008). Nos pavimentos asfálticos as camadas de base, sub-base e reforço do subleito são de grande importância estrutural. Limitar as tensões e deformações na estrutura do pavimento, por meio da combinação de materiais e espessuras das camadas constituintes, é o objetivo da mecânica dos pavimentos (Medina, 1997, citado por Bernucci *et al.*, 2006).

Segundo Bernucci *et al.* levantamentos recorrentes da Confederação Nacional do Transporte – CNT têm considerado a grande maioria dos pavimentos do Brasil de baixo conforto ao rolamento, incluindo muitos trechos concessionados da malha rodoviária. Tal situação afeta a competitividade da economia brasileira, uma vez que isso acarreta alto número de acidentes e gera substanciais gastos com manutenção e reconstrução precoce de pavimentos.

Estes gastos são inaceitáveis uma vez que podemos dispor de equipamentos de laboratório e de campo que permitem um melhor entendimento dos materiais e métodos de projetos teórico-empíricos. A existência de uma infraestrutura laboratorial e a formação de recursos humanos de alto nível na área torna possível a investigação de materiais alternativos e novas tecnologias para as camadas do pavimento (BERNUCCI *et al.*, 2006).

**Figura 1 – Corte transversal do pavimento asfáltico**



Fonte: BERNUCCI *et al.*, 2006

## 2.2 ASFALTO

O asfalto utilizado em pavimentação é um ligante betuminoso que provém da destilação do petróleo e que tem a propriedade de ser um adesivo termoviscoplastico, impermeável à água e pouco reativo. A baixa reatividade química a muitos agentes não evita que esse material possa sofrer um processo de envelhecimento por oxidação lenta pelo contato com o ar e a água.

No Brasil utiliza-se a denominação CAP (cimento asfáltico de petróleo) para designar esse produto semissólido a temperaturas baixas, viscoelástico à temperatura ambiente e líquido a altas temperaturas. Os CAPs são constituídos de 90 a 95% de hidrocarbonetos e de 5 a 10% de heteroátomos (oxigênio, enxofre, nitrogênio e metais – vanádio, níquel, ferro, magnésio e cálcio) unidos por ligações covalentes. Os cimentos asfálticos de petróleos brasileiros têm baixo teor de enxofre e de metais, e alto teor de nitrogênio, enquanto os procedentes de petróleos árabes e venezuelanos têm alto teor de enxofre (Leite, 1999, citado por Bernucci *et al.*, 2006).

## 2.3 TIPOS DE REVESTIMENTOS ASFÁLTICOS

Todos os revestimentos asfálticos constituem-se de associações de ligantes asfálticos, de agregados e, em alguns casos, de produtos complementares. Essas associações, quando executadas e aplicadas apropriadamente, devem originar estruturas duráveis em sua vida de serviço. Para que isso ocorra, deve-se conhecer e selecionar as propriedades que os agregados devem conter.

De acordo com a Norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT NBR 9935/2011, que determina a terminologia dos agregados, o termo agregado é definido como "material granular, geralmente inerte, de dimensões e propriedades

adequadas para produção de argamassas ou concreto”. Uma vez associados com ligantes asfálticos, como parte de uma estrutura de pavimento, seu desempenho deve ser sua interação e desempenho devem ser bem estudados

O agregado escolhido para uma determinada utilização deve apresentar propriedades de modo a suportar tensões impostas na superfície do pavimento e também em seu interior. O desempenho das partículas dos agregados é dependente da maneira como são produzidas, mantidas unidas e das condições sob as quais vão atuar. A escolha é feita em laboratório onde uma série de ensaios é utilizada para a predição do seu comportamento posterior quando em serviço. Esse é o objetivo dos ensaios de desempenho (BERNUCCI *et al.*, 2006).

Na maioria dos pavimentos brasileiros usa-se como revestimento uma mistura de agregados minerais, de vários tamanhos, podendo também variar quanto à fonte, com ligantes asfálticos que, de forma adequadamente proporcionada e processada, garanta ao serviço executado os requisitos de impermeabilidade, flexibilidade, estabilidade, durabilidade, resistência à derrapagem, resistência à fadiga e ao trincamento térmico, de acordo com o clima e o tráfego previstos para o local.

Os requisitos técnicos e de qualidade de um pavimento asfáltico serão atendidos com um projeto adequado da estrutura do pavimento e com o projeto de dosagem da mistura asfáltica compatível com as outras camadas escolhidas.

Nos casos mais comuns, até determinado volume de tráfego, o revestimento asfáltico de um pavimento novo consiste em uma única camada de mistura asfáltica.

O material de revestimento pode ser fabricado em usina específica (misturas usinadas) fixa ou móvel, ou preparado na própria pista (tratamentos superficiais). Os revestimentos também são identificados quanto ao tipo de ligante: a quente com o uso de CAP, ou a frio com o uso de emulsões asfálticas de petróleo– EAP. As misturas asfálticas podem ser separadas quanto à distribuição granulométrica em: densas, abertas, contínuas e descontínuas.

Em casos de recomposição da capacidade estrutural ou funcional do pavimento é possível lançar mão de outros tipos de misturas asfálticas que se processam em usinas móveis especiais que promovem a mistura agregados-ligante imediatamente antes da colocação no pavimento, podendo ser separadas em misturas novas relativamente fluidas (lama asfáltica e micro revestimento) e misturas recicladas com uso de fresadoras-recicladoras).

## 2.4 MISTURAS USINADAS

A mistura de agregados e ligante é realizada em usina estacionária e transportada posteriormente por caminhão para a pista, onde é lançada por equipamento apropriado, denominado vibroacabadora. Em seguida essa camada é compactada até atingir um grau de compressão tal que resulte num arranjo estrutural estável

e resistente, tanto às deformações permanentes quanto às deformações elásticas repetidas da passagem do tráfego.

As misturas a quente distinguem-se em vários tipos de acordo com o padrão granulométrico empregado e as exigências de características mecânicas, em função da aplicação a que se destinam.

Um dos tipos mais empregados no Brasil é o Concreto Asfáltico (CA) também denominado CBUQ. Trata-se do produto da mistura convenientemente dosada de agregados de vários tamanhos e cimento asfáltico, ambos aquecidos em temperaturas previamente escolhidas, em função da característica viscosidade-temperatura do ligante. As misturas asfálticas a quente também se dividem em grupos específicos em função da granulometria dos agregados.

O segundo grupo de misturas, feitas em usinas estacionárias adequadas, são os pré-misturados a frio, em que se empregam as emulsões asfálticas como ligante para envolver os agregados. Também são dosados de forma conveniente para atender aos requisitos de arranjo dos componentes minerais, características volumétricas e de resistência mecânica especificadas. Nesse caso, realizadas sem aquecimento dos agregados. O ligante pode sofrer um pequeno aquecimento, mas em geral é também usado na temperatura ambiente.

## 2.5 MISTURAS A QUENTE

As misturas asfálticas a quente podem ser subdivididas pela graduação dos agregados e "filler" (material de enchimento). São destacados três tipos mais usuais de mistura a quente:

a) graduação densa: curva granulométrica contínua e bem graduada de forma a proporcionar uma estrutura mineral com poucos vazios, visto que os agregados de dimensões menores preenchem os vazios dos maiores. Como exemplo, pode-se citar o concreto asfáltico, também denominado concreto betuminoso usado a quente;

b) graduação aberta: Curva granulométrica uniforme com agregados quase exclusivamente de um mesmo tamanho, de forma a proporcionar um arranjo mineral com muitos vazios interconectados, com insuficiência de material fino (menor que 0,075mm) para preencher os vazios entre as partículas maiores, com o objetivo de tornar a mistura com elevado número de vazios com ar e, portanto, drenante, possibilitando a percolação da água no interior da mistura asfáltica. Como exemplo, pode-se citar mistura asfáltica drenante, conhecida por camada porosa de atrito (CPA) ou mesmo "binder" (camada de ligação);

c) graduação descontínua: curva granulométrica com prevalência de grãos de dimensões maiores e menores em relação aos grãos de dimensões intermediárias, de forma a ter uma curva descontínua em certas peneiras, com o objetivo de



tornar o esqueleto mineral mais resistente à deformação permanente com o maior número de contatos entre os agregados graúdos. Exemplo: matriz pétreo asfáltica (“*stone matrix asphalt*” – SMA).

A Figura 2 apresenta exemplos de composições granulométricas dos tipos de mistura a quente.

**Figura 2 – Composições granulométricas dos tipos de mistura a quente**



Fonte: BERNUCCI *et al.*, 2006

Por ter função estrutural e, portanto, compor os cálculos de dimensionamento dos pavimentos, muitas vezes o CBUQ é especificado em elevadas espessuras, visando viabilizar pavimentos de tráfego pesado. Nesses casos, como não é recomendável compactar-se material com espessuras superiores a 7 cm, os projetos especificam mais de uma camada, sendo a primeira, camada de ligação, de função meramente estrutural e a segunda, camada de rolamento, com função estrutural e de revestimento (PESSOA JUNIOR, 2014).

A camada superior tem requisitos de vazios bastante restritos, para garantir a impermeabilidade. A camada inferior pode ser projetada com um índice de vazios ligeiramente maior, com a finalidade de diminuir o teor de ligante e baratear a massa asfáltica. Esse procedimento também modificará as características mecânicas e de flexibilidade da mistura, o que deve ser levado em conta no dimensionamento do pavimento (BERNUCCI *et al.*, 2006).

## 2.6 CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE - CBUQ

O concreto asfáltico, também conhecido como Concreto Betuminoso Usinado a Quente - CBUQ é uma mistura asfáltica muito resistente em todos os aspectos, desde que adequadamente selecionados os materiais e dosados convenientemente. Pode ser convencional, quando o CAP e os agregados são aquecidos, segundo a Norma do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT Norma DNIT 031/2006 – ES ou especial quanto ao ligante asfáltico, podendo ser com asfalto modificado por polímero ou asfalto borracha e ainda com asfalto duro, misturas de módulo elevado. Aqui será tratado apenas do CBUQ convencional.

Graças ao arranjo de partículas com graduação contínua, a quantidade de ligante asfáltico requerida para cobrir as partículas e ajudar a preencher os vazios não pode ser muito elevada, pois a mistura necessita contar ainda com vazios de ar após a compactação, em torno de 3% a 5%, no caso de camada de rolamento e de 4% a 6% para camadas intermediárias ou de ligação.

Caso não seja deixado certo volume de vazios com ar, as misturas asfálticas deixam de ser estáveis ao tráfego e, por fluência, deformam-se significativamente. A faixa de teor de asfalto em peso está normalmente entre 4,5% a 6,0%, dependendo da forma dos agregados, massa específica dos mesmos, da viscosidade e do tipo de ligante, podendo sofrer variações em torno desses valores.

A Norma DNIT 031/2006-ES estabelece a sistemática a ser empregada na produção de misturas asfálticas para a construção de camadas de pavimento de estradas de rodagem.

### **3 METODOLOGIA E DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS DE AUDITORIA**

A atuação concomitante do Tribunal de Contas é uma forma de dar respostas mais rápidas e eficazes aos anseios da sociedade, verificando a ação administrativa, no momento em que esta se desenvolve, e permite a intervenção do TCE-PR a tempo de evitar práticas ilegais e desvios na administração dos recursos públicos.

Conforme exposto, dentro dessa forma de atuação concomitante, a COP atuou em duas vertentes: análise prévia de editais de obras de pavimentação em vias urbanas e auditoria de qualidade em obras de pavimentação asfáltica, em vias urbanas, preferencialmente em execução.

#### **3.1 ANÁLISE PRÉVIA DE EDITAIS DE OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO**

O procedimento utilizado em 2017 para análise prévia de edital de pavimentação foi o descrito a seguir: após a busca pelo Sistema de Malha Eletrônica, que captura os editais lançados no Portal do TCE, foi feita uma seleção para a definição dos editais que foram analisados pelos técnicos da unidade.

Para a realização desta atividade de análise foi estabelecido um procedimento específico materializado em um Formulário de Auditoria, utilizado pelos analistas da COP, que abalizados no conteúdo do Edital e seus Anexos, Planilhas, Projetos, Memorial, Especificações e demais elementos, buscaram aferir os quesitos quanto à transparência, projeto básico, habilitação, qualificação técnica – econômica – financeira e controle tecnológico, requeridos pela Lei nº 8.666/93.

Preenchido o Formulário de Auditoria e respondidas às questões, está concluída a análise do edital. Quando uma ou mais questões demonstraram a ocorrência de irregularidades, principalmente de potencial dano ao Erário, foi emitido um Apontamento Preliminar de Acompanhamento – APA no Sistema Gerenciador

de Acompanhamento – SGA do TCE - PR. O principal documento que registrou as irregularidades apuradas no Formulário de Auditoria foi o Relatório de Análise. Tal relatório foi encaminhado ao jurisdicionado no momento da abertura do APA.

Aberto o APA, o Município inseriu suas justificativas e documentos no próprio sistema, dentro do prazo fixado para tal. As manifestações foram analisadas ponto a ponto, bem como os documentos comprobatórios eventualmente encaminhados. Quando entendidas como suficientes para sanar todos os apontamentos, o APA estava em condições de ser descartado.

O procedimento de análise de edital obras de pavimentação até a abertura do APA foi concluído em média em 7 dias, permitindo a atuação concomitante do TCE-PR, que verificou a ação administrativa do jurisdicionado no momento em que ela se desenvolveu, a tempo de evitar práticas ilegais e desvios na administração dos recursos públicos.

Em muitos casos, o Município suspendeu a licitação para promover as correções necessárias. Neste caso, o APA também foi suspenso no sistema. Uma vez republicado o edital, ele foi novamente analisado para verificação do saneamento das irregularidades apontadas na primeira análise, seguindo o fluxo anteriormente descrito.

### 3.2 AUDITORIA DE QUALIDADE EM OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA

Para a seleção das obras de pavimentação asfáltica auditadas foram feitas buscas no Sistema de Acompanhamento Mensal do TCE – SIM/AM dentre os contratos celebrados pelos entes municipais. A análise focou-se na verificação da conformidade entre a execução dos serviços de pavimentação com base no que foi projetado e contratado. Como incremento das técnicas de auditoria nesta esfera de fiscalização, para a aferição da qualidade de obras de pavimentação, a unidade técnica incorporou neste trabalho procedimentos de retiradas e análises de corpos de prova do pavimento asfáltico em laboratório.

Em 2017, por ser uma experiência nova na COP, foi feita uma Auditoria Piloto, com a finalidade de avaliar as reais condições e possibilitar a adequação e validação dos procedimentos planejados à realização deste tipo de auditoria em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização do TCE-PR.

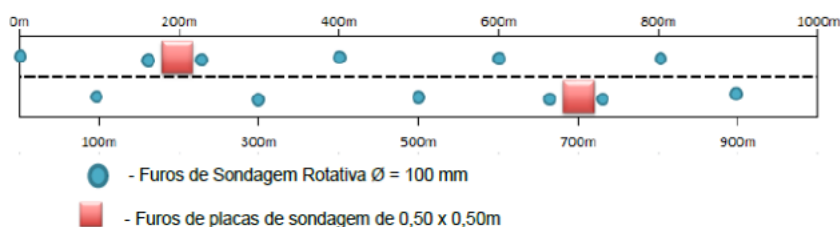
Para a Auditoria Piloto foi contratado um laboratório especializado, certificado e credenciado, por meio de contratação direta, no valor de R\$ 10.815,91 (dez mil, oitocentos e quinze reais e noventa e um centavos). Nessa contratação foi prevista uma campanha com a retirada de 20 amostras, sendo 10 retiradas da capa do pavimento asfáltico e 10 retiradas da base. As amostras foram ensaiadas, dentro dos parâmetros técnicos, quanto à: determinação do teor de ligante, determinação da densidade aparente, resistência à tração por compressão diametral, determinação da granulometria e aferição da espessura da capa e da base.

A Auditoria Piloto correu a contento e validou o planejamento elaborado pela unidade. Após a validação da Auditoria Piloto, inicialmente planejou-se fazer um Termo de Cooperação com a Universidade Federal do Paraná – UFPR visando à realização dos ensaios de controle tecnológico nas amostras de estruturas dos pavimentos das obras auditadas. Porém, esse Termo de Cooperação não prosperou, restando necessária a realização de procedimento licitatório para contratação de empresa especializada. O contrato com a empresa vencedora atingiu o valor total de R\$ 244.800,00 (duzentos e quarenta e quatro mil e oitocentos reais).

Novos procedimentos licitatórios foram realizados em 2018 e 2019, cujos valores contratados corresponderam a R\$ 290.205,10 (duzentos e noventa mil, duzentos e cinco reais e dez centavos) e R\$ 422.996,00 (quatrocentos e vinte e dois mil, novecentos e noventa e seis reais), respectivamente. Para o contrato de 2019 estão previstas, também, as auditorias de obras de pavimentação a serem realizadas em 2020 em continuidade à última contratação.

Para a realização das auditorias foram retiradas amostras do pavimento com sonda rotativa a cada 100 metros de pista, alternadamente, mais dois furos junto a cada placa de sondagem e duas placas de 0,50 metro x 0,50 metro a cada quilômetro, conforme Figura 3.

**Figura 3 – Plano de amostragem para 1,0 quilômetro de extensão**



**Figura 4 – Retirada e Fechamento de amostras do pavimento asfáltico**



Furo de sondagem rotativa - Amostra cilíndrica



Fechamento do furo de sondagem



Placa de sondagem de 0,50x0,50m

Fechamento e selagem da placa de sondagem

As amostras foram identificadas e acondicionadas de modo a garantir a preservação de suas características físicas durante o transporte ao laboratório onde foram realizados os ensaios. As amostras foram ensaiadas dentro dos parâmetros técnicos, por laboratório contratado, credenciado e certificado, quanto à:

- a) determinação do teor de asfalto ou teor de ligante (Norma DNIT 158/2011 – ME);
- b) determinação da densidade aparente (Norma DNIT – ME 117/94);
- c) determinação da densidade máxima real – Método Rice (Norma ASTM D2041M-11);
- d) determinação da granulometria (Norma DNER – ME 083/98);
- e) determinação da resistência à tração por compressão diametral (Norma DNIT 136/2010– ME);
- f) determinação da espessura – capa asfáltica e base - (Norma DNIT – 136/2010 – ME);
- g) aferição da espessura – capa asfáltica (Norma DNIT – 136/2010 – ME);
- h) aferição da espessura da base - (Norma DNIT – 136/2010 – ME);
- i) resistência à compressão simples (Normas NBR 12025:2012, DNERME 201/94, NBR 5739:2007, DNER-ME 091/98), em amostras de base cimentadas (solo melhorado com cimento, solo-cimento ou brita graduada tratada com cimento), inserido no contrato com o laboratório a partir de 2019.

Todos os serviços de retirada dos corpos de prova, bem como a recomposição das placas e furos de sondagem no pavimento foram acompanhados por analistas da COP, de modo a recompor o revestimento asfáltico nas mesmas condições iniciais.

Para a realização desta atividade de análise foi estabelecido um procedimento específico materializado em um Formulário de Auditoria utilizado pelos analistas do TCE, que abalizado no conteúdo do Edital e seus anexos, planilhas, projetos,

memorial, especificações, planilhas de medições, pagamentos efetuados, resultados dos ensaios de laboratório e medições em campo, aferiu a qualidade dos serviços contratados e executados, bem como o seu impacto na vida útil do pavimento.

Preenchido o Formulário de Auditoria e respondidas as questões quanto à qualidade e quantidades com base nos ensaios realizados *“in loco”*, está concluída a análise. Se uma ou mais questões demonstrarem a ocorrência de irregularidades, principalmente de potencial dano ao Erário, é emitida uma Proposta de Tomada de Contas Extraordinária – PTCE<sup>5</sup>, com vistas à reparação do dano pelos responsáveis, bem como as medidas necessárias para as devidas correções. Nos casos de dano ao Erário apurado, o ressarcimento é medida primeira de aplicação aos responsáveis.

## 4 RESULTADOS

A seguir são apresentados os resultados de auditorias em obras de pavimentação de vias urbanas revestidas em concretos asfálticos realizadas pelo TCE-PR em dois eixos de fiscalização prioritários: análise prévia de editais de obras de pavimentação e auditoria de qualidade em obras de pavimentação asfáltica, em vias urbanas, preferencialmente em execução.

### 4.1 ANÁLISES DE EDITAIS DE OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO

Em 2017 foram analisados 76 editais de licitação de obras de pavimentação, publicados por 43 municípios distintos, perfazendo um valor total de R\$ 254.655.940,23 (duzentos e cinquenta e quatro milhões, seiscentos e cinquenta e cinco mil, novecentos e quarenta reais e vinte e três centavos). Dentre os 43 municípios que tiveram Editais de Licitação para obras de pavimentação analisados, todas as dez Regiões Geográficas do Estado do Paraná foram abrangidas por essa atuação concomitante do TCE-PR.

**Tabela 1 – Resultados das Análises de Editais de Obras de Pavimentação**

Edital	Valor total	Potencial dano evitado	Quantidade
Analisado			76
APA Aberto			73
Suspenso			28
Cancelado, anulado ou revogado	R\$ 254.655.940,23	R\$ 15.296.811,87	17
Corrigido e republicado sem irregularidades			30
Comunicação de Irregularidade			1

Fonte: Relatório de atividades (2017)

5 Art. 262. No curso de fiscalização, se a equipe técnica concluir pela existência de situação prevista no art. 236, o dirigente da unidade técnica encaminhará ao Presidente ou ao respectivo Superintendente, conforme área de atuação, com instrução conclusiva e mediante requerimento protocolado, proposta de instauração de tomada de contas extraordinária. (Redação dada pela Resolução nº 73/2019).

§ 1º O Presidente, quando oriunda de Coordenadoria, ou o Superintendente, quando originada de Inspeção, determinará a imediata autuação da tomada de contas extraordinária proposta nos termos do caput, com a consequente distribuição e sorteio de relator, para os fins do art. 32, X. (Redação dada pela Resolução nº 73/2019).

Da Tabela 1 é possível extrair que as análises de edital de licitação geraram a abertura de 73 apontamentos preliminares de acompanhamento – APAs. Após a abertura dos APAs pelos analistas da COP, 28 Editais de Licitação foram suspensos, 17 foram cancelados, anulados ou revogados, 30 foram corrigidos e liberados sem irregularidades e 1 foi transformado em Comunicação de Irregularidade. Desse montante, foi evitado um potencial dano ao Erário de R\$ 15.296.811,87 (quinze milhões, duzentos e noventa e seis mil, oitocentos e onze reais e oitenta e sete centavos), decorrente de impropriedades identificadas nos orçamentos e projetos analisados, corrigidos ou interrompidos para retificação após a atuação do Tribunal de Contas.

Outra consideração a ser feita diz respeito à população abrangida pela fiscalização concomitante do TCE-PR nos Editais de licitação de obras de pavimentação: ao se evitar um dano ao erário, toda a população do município é beneficiada. Partindo desse raciocínio e, considerando-se que a soma das populações desses 43 municípios (de acordo com os dados publicados pelo IBGE) é de 6.077.319 habitantes, e que a população do Estado do Paraná é de 11.242.720, pode-se concluir que essa intervenção do TCE-PR beneficiou diretamente 54,06% da população paranaense no ano de 2017.

## 4.2 AUDITORIA DE QUALIDADE EM OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO

De 2017 a 2019 foram realizadas 27 auditorias em obras de pavimentação, em 27 municípios distintos perfazendo um valor total de R\$ 152.885.784,76 (cento e cinquenta e dois milhões, oitocentos e oitenta e cinco mil, setecentos e oitenta e quatro reais e setenta e seis centavos). Dessas auditorias, 22 já estão concluídas e apontaram dano ao Erário no valor de R\$ 24.865.693,96 (vinte e quatro milhões, oitocentos e sessenta e cinco mil, seiscentos e noventa e três reais e noventa e seis centavos).

Dentre os municípios que tiveram obras de pavimentação auditadas quanto à qualidade, oito das dez Regiões Geográficas do Estado do Paraná foram abrangidas por essa atuação concomitante do TCE-PR.

O Laboratório contratado pelo TCE-PR retirou nos anos de 2017 e 2018, no total, 1.110 amostras de pavimento com sonda rotativa e 155 placas de sondagem nas 22 obras auditadas, seguindo o plano de sondagem previamente estabelecido. Essas amostras foram ensaiadas dentro dos parâmetros técnicos já nominados.

**Tabela 2 – Quantidade de ensaios e aferições realizados nas auditorias**

Ensaio e Aferições Realizados (Quantidade)						
Teor de Ligante (Betume)	Densidade Aparente	Densidade Máxima Real (Método Rice) - Placa	Granulometria (Placa)	Resistência à tração por Compressão diametral	Espessura (Capa)	Espessura aferida em campo (Base)
1.414	1.324	356	712	1.324	1.324	178

Ensaio e Aferições Realizados (Quantidade)	
Quantidade Total de Ensaio e Aferições	6.632
Contrato Laboratório de Pavimentação. 2017	R\$ 244.800,00
Contrato Laboratório de Pavimentação. 2018	R\$ 290.205,10
<b>Valor Total</b>	<b>R\$ 535.005,10</b>

Fonte: Relatório de atividades COP 2017 e 2018

Da Tabela 2 extrai-se a soma dos valores dos dois contratos de laboratório de pavimentação, correspondente aos exercícios de 2017 e 2018 é de R\$ 535.005,10 (quinhentos e trinta e cinco mil, cinco reais e dez centavos. Verifica-se, ainda que foram realizados 6.632 ensaios e aferições, sendo: 1.414 determinações do teor de ligante, 1.324 determinações da densidade aparente, 356 determinações da densidade máxima real, 712 determinações da granulometria, 1.324 determinações da resistência à tração por compressão diametral, 1.324 aferições da espessura da capa asfáltica e 178 aferições da espessura da base. Dividindo-se o valor do contrato pelo número de ensaios/aferições realizados chega-se a um custo médio, por ensaio ou aferição, de R\$ 80,67 (oitenta reais e sessenta e sete centavos).

O resultado dos ensaios efetuados nas amostras extraídas do pavimento, juntamente com a inspeção física realizada, demonstrou que as 22 obras de pavimentação asfáltica auditadas não estavam sendo executadas de acordo com o contratado.

A Tabela 3 apresenta dados das 27 obras auditadas, quanto ao seu valor, dano ao erário apurado de 22 auditorias concluídas, população do município e ação do TCE-PR. De sua leitura é possível extrair que foi apurado dano ao Erário no valor de R\$ 24.865.693,96 (vinte e quatro milhões, oitocentos e sessenta e cinco mil, seiscentos e noventa e três reais e noventa e seis centavos). Tais valores correspondem a pagamentos irregulares de serviços que não atendem às conformidades estabelecidas em contrato (especificações técnicas) e também por serviços medidos e pagos em quantidades superiores às executadas. Por ter sido constatado dano ao Erário, foram encaminhadas 21 Comunicações de Irregularidade e uma Proposta de Tomada de Contas Extraordinária - PTCE, que foram transformadas em Tomadas de Contas Extraordinárias.

Outra consideração a ser feita é a população abrangida pela fiscalização concomitante do TCE-PR nas obras de pavimentação asfáltica: ao se evitar dano ao Erário, toda a população do município é beneficiada. Partindo desse raciocínio e considerando-se que a soma das populações desses 27 municípios (de acordo com os dados publicados pelo IBGE) é de 5.650.461 habitantes e que a população do Estado do Paraná é de 11.242.720 habitantes, pode-se concluir que essa intervenção do TCE-PR beneficiou diretamente 50,26% da população paranaense.



Tabela 3 – Resultados de auditorias em obras de pavimentação asfáltica em 2017, 2018 e 2019

Município	Valor da obra	Dano ao erário apurado	População (hab.)	Ação TCE-PR
Município 1	R\$ 1.159.703,69	R\$ 111.936,69	8.847	
Município 2	R\$ 2.166.982,00	R\$ 189.417,14	12.471	
Município 3	R\$14.485.709,61	R\$ 750.632,24	302.759	
Município 4	R\$ 5.981.886,87	R\$ 98.213,44	316.226	C.I.
Município 5	R\$ 526.409,74	R\$ 521.634,99	34.046	C.I.
Município 6	R\$ 3.362.347,40	R\$ 337.121,18	64.028	C.I.
Município 7	R\$10.425.000,00	R\$ 1.506.879,71	403.063	C.I.
Município 8	R\$ 3.979.321,99	R\$ 50.733,42	32.715	C.I.
Município 9	R\$ 2.137.029,54	R\$ 43.999,93	14.056	C.I.
Município 10	R\$ 8.479.750,55	R\$ 2.237.058,20	151.829	C.I.
Município 11	R\$21.423.283,15	R\$ 4.795.836,85	1.893.997	C.I.
Município 12	R\$ 3.568.065,99	R\$ 1.179.252,15	135.459	C.I.
Município 13	R\$ 3.117.138,21	R\$ 28.037,21	341.130	C.I.
Município 15	R\$ 3.565.808,22	R\$ 57.637,86	553.393	C.I.
Município 16	R\$ 2.971.000,00	R\$ 1.402.643,51	45.562	C.I.
Município 16	R\$ 3.874.136,65	R\$ 1.399.931,44	125.719	C.I.
Município 17	R\$ 3.999.905,39	R\$ 209.992,80	93.730	C.I.
Município 18	R\$ 9.979.128,43	R\$ 2.377.199,77	76.550	C.I.
Município 19	R\$ 2.148.478,26	R\$ 705.430,66	179.256	C.I.
Município 20	R\$ 5.915.626,80	R\$ 1.086.645,32	34.675	C.I.
Município 21	R\$ 6.984.768,80	R\$ 5.050.189,95	33.889	C.I.
Município 22	R\$ 1.010.606,06	R\$ 725.269,50	10.413	C.I.
Município 23	R\$ 3.996.603,31	Em apuração	234.941	C.I.
Município 24	R\$ 2.553.220,06	Em apuração	91.344	P.T.C.E.
Município 25	R\$ 5.500.000,00	Em apuração	87.316	C.I.
Município 26	R\$ 7.376.753,04	Em apuração	109.132	
Município 27	R\$ 12.197.121,00	Em apuração	263.915	
<b>Total</b>	<b>R\$ 152.885.784,76</b>	<b>R\$ 24.865.693,96</b>	<b>5.650.461</b>	

Fonte: Relatório de atividades COP 2017/2019

## 5 CONCLUSÕES

O resultado da análise prévia de editais de licitação para obras de pavimentação demonstrou a efetividade da fiscalização concomitante do TCE – PR, tendo sido evitado um potencial dano ao Erário de R\$ 15.296.811,87 (quinze milhões, duzentos e noventa e seis mil, oitocentos e onze reais e oitenta e sete centavos). Considerando-se que ao se evitar dano ao Erário, toda a população do município é beneficiada e que a soma das populações desses municípios é de 6.077.319 habitantes, além de que a população do Estado do Paraná é de 11.242.720, pode-se concluir que essa intervenção do TCE-PR, por meio da COFOP, beneficiou diretamente 54,06% da população paranaense, no exercício de 2017.

O resultado dos ensaios efetuados nas amostras extraídas do pavimento, juntamente com a inspeção física realizada, demonstrou que as 22 obras de pavimentação asfáltica auditadas não estavam sendo executadas de acordo com o con-

tratado, tendo sido apurado dano ao Erário no valor de R\$ 24.865.693,96 (vinte e quatro milhões, oitocentos e sessenta e cinco mil, seiscentos e noventa e três reais e noventa e seis centavos) por pagamento irregulares de serviços em quantidades superiores às executadas e de serviços que não atendem as conformidades estabelecidas em contrato (especificações técnicas). Considerando-se que ao se evitar um dano ao erário, toda a população do município é beneficiada e que a soma das populações desses municípios é de 5.656.996 habitantes, além de que a população do Estado do Paraná é de 11.242.720 habitantes, pode-se concluir que essa intervenção do TCE-PR beneficiou diretamente 50,32% da população paranaense.

Os resultados até agora explicitados acima demonstram a efetividade dos procedimentos e a necessidade de sua manutenção e ampliação dos trabalhos de fiscalização nesta área nos próximos exercícios.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 9935: Agregados – Terminologia. Rio de Janeiro, 2011.

DNIT. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Diretoria de Planejamento e Pesquisa. Coordenação Geral de Estudos e Pesquisa. Instituto de Pesquisas Rodoviárias. **Manual de pavimentação**. 3.Ed. Rio de Janeiro: IPR, 2006. 274p.

\_\_\_\_\_. Norma DNIT 031/2006-ES: Pavimentos flexíveis – Concreto Asfáltico – especificação de serviço. Rio de Janeiro: IPR, 2006.

BERNUCCI, L. et al. **Pavimentação asfáltica**: formação básica para engenheiros. Rio de Janeiro: PETROBRÁS: ABEDA, 2006. 504p.

MEDINA, J. **Mecânica dos pavimentos**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Coppe/UFRJ, 1997.380 p.

PESSOA JUNIOR, E. **Manual de obras rodoviárias e pavimentação urbana**: execução e fiscalização. São Paulo: Pini, 2014. 378p.

# DEMOCRACIA, CONSTITUIÇÃO E AUTOLEGISLAÇÃO<sup>1</sup>

## DEMOCRACY, CONSTITUTION AND SELF LEGISLATION

**Ana Lucia Pretto Pereira<sup>2</sup>**

Doutorado e Mestrado em Direito Constitucional – UFPR  
Pós-doutorado em Processo Constitucional – PNPd/CAPES  
Estágio doutoral em Teoria do Direito – Harvard  
Professora de Graduação e Mestrado em Direito – UCB e UniBrasil

### RESUMO

Este ensaio apresenta, a título especulativo e sobre uma base teórico-argumentativa, categorias conceituais que objetivam sustentar a legitimidade de fontes jurídicas não legislativas, quando atendido o princípio da autolegislação, adjetivado de universalidade, a exemplo de decisões administrativas, judiciais e decisões (jurídicas) não estatais. Trata-se de refletir sobre a legitimidade do direito enquanto uma ideia pautada sobre critérios estritamente majoritários, tendo em vista que direito legítimo é direito produzido pelos seus concernidos em processos públicos de construção de restrições à liberdade política de cidadãos. A proposta, alinha-se a discursos acadêmicos de inclusão, ocupados em aperfeiçoar as instâncias político-institucionais de tomada de decisão, tendo como eixo de sustentação fundamental o princípio político, e jurídico, da autolegislação.

### PALAVRAS-CHAVE

Constituição; democracia; autolegislação; instituições; soberania popular.

### ABSTRACT

This essay presents, on a theoretical and argumentative basis, conceptual proposals aimed to speculate the legitimacy of non-legislative legal sources that are founded on the principles of self legislation and universality of law, such as administrative, judicial and non-state legal decisions, for example. The main goal is to think about the legitimacy of law as fundamentally sustained on the majoritarian criterion, once

1 O presente ensaio foi apresentado no V Congresso Brasil Polônia de Direito Comparado, realizado em Curitiba. O evento resultou na obra coletiva *Polska i Brazylia: democracia e direitos fundamentais no Constitucionalismo Emergente*, organizada pelos Profs. Drs. Krystian Complak e Marcos Augusto Maliska, publicada pela Editora Juruá.

2 Contato: [anaprettopereira@gmail.com](mailto:anaprettopereira@gmail.com); Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1636566579454782>

considered that legitimate law is law produced by everyone involved in public processes of restrictions to political freedom of citizens. The proposal here presented, as we believe, is aligned to scholarship based on discourses of inclusiveness, being engaged in improving political and institutional levels of decision-making as fundamentally supported on the political and legal principle of self legislation.

## KEY WORDS

Constitution; democracy; self legislation; institutions, popular sovereignty.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 é a norma fundacional da ordem jurídica brasileira. Sob o constitucionalismo contemporâneo,<sup>3</sup> sensivelmente impulsionado, no Brasil, pelo movimento acadêmico conhecido como dogmática constitucional da efetividade,<sup>4</sup> têm-se verificado mudanças substantivas no que concerne à interpretação e à aplicação do direito em geral e, particularmente, do direito constitucional. Inicialmente focado na efetividade da normativa constitucional, o discurso acadêmico-constitucional contemporâneo tem-se ocupado de fazer uma leitura da prática constitucional (constituente) informada por elementos democráticos,<sup>5</sup> capazes não só de robustecer a legitimidade de decisões de ordem pública como, tam-

3 A que se tem nominado, na doutrina, como neoconstitucionalismo. De uma maneira geral, a expressão significa movimento da doutrina constitucional que não implica, necessariamente, em um corte paradigmático com o constitucionalismo moderno, e sim a superação deste apontando para uma verdadeira doutrina de interpretação constitucional. De acordo com as teses tidas como neoconstitucionalistas, qualquer decisão jurídica, em especial a judicial, deriva, em última análise, de uma norma moral. Segundo Miguel Carbonell, o neoconstitucionalismo ainda não é um modelo pronto, consolidado, em sua formação teórica e aplicação prática. Para se ter uma visão acerca do movimento neoconstitucionalista, ver CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo* (s). Madrid: Editorial Trotta, 2003. No Brasil, conferir: BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito. In: \_\_\_\_\_; CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Doutrinas essenciais*. V. 1. Teoria Geral da Constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011; SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: \_\_\_\_\_. (Coord.). *Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

4 As raízes desse movimento encontram-se nos estudos de Ruy Barbosa sobre as normas auto-aplicáveis e não auto-aplicáveis (*self executing e non self executing*), de inspiração norte-americana, e atingiu maiores desenvolvimentos com o *Aplicabilidade das normas constitucionais*, de José Afonso da Silva. Esta construção doutrinária firmou o terreno para que, após a Constituição de 1988, o constitucionalismo brasileiro passasse a dar atenção à *efetividade* da Constituição. Trata-se do movimento cunhado como *doutrina da efetividade*, então advogado no Brasil, substancialmente, por Clèmerson Merlin Clève e Luis Roberto Barroso (Cf. SARMENTO, *O Neoconstitucionalismo no Brasil*, p. 125). Cláudio Pereira de Souza Neto propõe a expressão *constitucionalismo brasileiro da efetividade*, para o mesmo movimento. (Fundamentação e Normatividade dos Direitos Fundamentais: Uma Reconstrução Teórica à Luz do Princípio Democrático. In: *A Nova Interpretação Constitucional: Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 288 e 291 e ss.). Optou-se, aqui, pelo uso da expressão *dogmática constitucional da efetividade*.

5 Entendimento encontrável, também, no pensamento de Clèmerson M. Clève. Nota de aula. Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2009.

bém, de efetivamente aproximar o cidadão das fontes de produção de direito as quais, hoje, não se limitam ao campo normativo estritamente de ordem legislativa.<sup>6</sup>

Nesse caminho, o presente ensaio cuida de apresentar um conjunto de conceitos que, compreendidos em rede, propõe-se a dialogar com perspectivas teóricas contemporâneas ocupadas em repensar a legitimidade de decisões públicas, tendo em vista que uma pluralidade dessas decisões impõe condutas adjetivadas de coercitividade estatal, para além das instâncias legislativas de representação, e devem, em um Estado Democrático de Direito, ser sustentadas pelo princípio político fundamental da autolegislação.

## 2 POVO POLÍTICO E POVO MAJORITÁRIO

Uma primeira reflexão conceitual importante, para que se possa caminhar rumo a uma construção argumentativa que valoriza o princípio político da autolegislação, e, desde logo, reconhece igual valor político a minorias e grupos subrepresentados em organizações políticas democráticas, gira em torno da diferença entre povo político e povo majoritário.

Antes de mais nada, deve-se precisar que se parte, aqui, de uma compreensão da constituição enquanto prática constituinte, vale dizer, processo público e aberto de construção de uma comunidade política que se reconhece como tal.<sup>7</sup> Reconhecida a constituição como prática constituinte, surge necessário repensar a categoria povo, já que povo constituinte, de acordo com a Constituição brasileira de 1988, é soberano no que diz respeito à tomada pública de decisões (art. 1.º, parágrafo único). O povo, compreendido de maneira unitária, é resultado da prática constituinte, e não o seu ponto de partida. Nesse sentido, José A. Estevez Araújo observa que “Häberle defende uma visão de democracia que não se baseia

6 As fontes de direito podem ser várias (inclusive não estatais): doutrina, jurisprudência, costumes, normação privada de conflitos, são exemplos. Encontra-se no *pluralismo jurídico* uma contribuição para a enumeração de fontes de direito não estatais. Sobre o tema: WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura do direito*. 2. ed.. São Paulo: Alfa Omega, 1997. p. 255-311. Também as fontes do direito devem passar por uma espécie de *teste de reconhecimento*. Nesse sentido, Hespanha afirma: “O elenco das fontes de direito deve ser, nos quadros de uma posição realista quanto ao conceito de direito, extraído da observação das normas admitidas como jurídicas pela nossa jurisprudência, pela nossa prática burocrática, pela nossa doutrina e, finalmente, pelos sentimentos da comunidade acerca do que é direito.” (HESPANHA, António Manuel. *O caleidoscópio do direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje*. Coimbra: Almedina, 2009. p. 446)

7 A expressão remete a Vera Karam de Chueiri, e é tributária do pensamento político de Ronald Dworkin (Cf. nota de aula. Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2009). Já a compreensão de constituição, tal qual entendemos, remete ao pensamento de Aristóteles, para quem a identidade da *polis* consiste em sua organização e estrutura, em sua *constituição*. Por isso, a constituição dá forma à *polis*, a qual deixa de existir se a constituição deixa de existir. (ARISTOTLE. *The politics*. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. XI.). De fato, a constituição pode assumir diversos sentidos (jurídico, histórico, político, normativo). Ficamos, aqui, com o seu sentido político.

na vontade soberana do povo entendido como um todo, senão que vê a essência da democracia na possibilidade da minoria converter-se em maioria.”<sup>8</sup> Trata-se, de acordo com Häberle, de compreender os pluralismos de uma comunidade aberta de intérpretes, incluindo-os:

Povo enquanto uma dimensão determinada (*verfasste Größe*) atua, universalmente, em diferentes níveis, por diferentes razões e em diferentes formas, especialmente mediante a cotidiana realização de direitos fundamentais. Não se deve esquecer que democracia é formada pela associação de cidadãos. Democracia é o ‘domínio do cidadão’ (*Herrschaft des Bürgers*), não do Povo, no sentido de Rousseau. Não haverá retorno a Rousseau. A democracia do cidadão é mais realista que a democracia popular.<sup>9</sup>

A afirmação de Häberle conduz à distinção entre *povo político* e *povo majoritário*. *Povo político* e *povo majoritário* representam dois conjuntos sobrepostos dentro de uma mesma comunidade política. O *povo majoritário* representa uma parcialidade do *povo político*, que é unitário e totalizante.

Povo político, sob a Constituição brasileira de 1988, é titular da potência transformadora capaz de *constituir* uma comunidade política que se reconheça como tal.

Nesse sentido, poder constituinte, como o próprio nome diz, não *foi*; é um constante vir a ser (afinal, *constituído* não é). Que o povo seja *constituente* da sua própria Constituição, em uma prática diária de reconhecimento, é expressão direta do verdadeiro sentido de *soberania popular*. Nesse respeito, para José Calvo González a soberania seria um *compromisso reconstituente*: não se trata apenas de uma *eleição* em um sentido individualizado (opção individual, distinta dos demais, ainda que com os outros comungue de um mesmo propósito). Consiste, antes, em um *compromisso*, que é intersubjetivo, apagando as diferenças: “Esse lugar de encontro

8 ARAUJO, José Antonio Estévez. *La Constitución como proceso y la desobediencia civil*. Madrid: Trotta, 1994. p. 86.

9 HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional*. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997. p. 38. Grifo nosso. Marcos Augusto Maliska, tendo como referência a ordem constitucional brasileira, afirma que uma ideia contemporânea de constituição não se pode descolar da *abertura* das constituições nacionais à comunidade internacional (“abertura para fora”) e ao pluralismo presente na própria comunidade interna (“abertura para dentro”). Tal abertura, aponta o autor, é mediação para uma *cooperação* da comunidade política internamente, e dessa mesma comunidade com outras comunidades internacionais. Segundo Maliska, a cooperação operaria em um plano normativo e em um plano material, o que faz parte de um processo que se fortalece na *integração* da ordem constitucional, no plano interno (a construção de uma identidade constitucional) e no plano externo (o encadeamento da ordem constitucional interna com outras instâncias, nacionais e/ou supranacionais). A tese é construída a partir de uma perspectiva que valoriza os vários pluralismos (jurídico, político, social) decorrentes de cenários multiculturais em relação. O resultado é uma necessária renovação – e maior sofisticação – no que diz respeito à compreensão da Constituição de 88 e, em particular, à sua interpretação. Cf. MALISKA, Marcos Augusto. *Fundamentos da Constituição*. Abertura - Cooperação - Integração. Curitiba: Juruá, 2013. p. 15-57 e 129.

e reunião, o compromisso constitucional, tem como ponto de partida a paixão política cidadã ineludível a uma noção de democracia como conflito, mas certamente não desregulamentado, senão instrumental e argumentativamente regrado.”<sup>10</sup>

O pensamento do jusfilósofo Gianluigi Palombella é relevante para apontar o princípio político da autolegislação como eixo que liga as dimensões jurídica e política de uma constituição e, desde logo, dá sentido à parcialidade de povo político que não encontra espaço de voz no jogo democrático. Nesse sentido, antes de tudo Palombella afirma que o reconhecimento de uma comunidade política em sua própria constituição é essencial a uma ideia de poder constituinte fundada no princípio político da *autolegislação*. Para Palombella, uma hipótese de poder constituinte estaria intrinsecamente ligada a uma *concepção* de constituição, ao mesmo tempo em que conectada, também, a um necessário *reconhecimento* popular daquela mesma constituição. Ou seja, há um movimento circular, ou, de reciprocidade aqui. E tal se deve à existência de dois vetores distintos, porém, conexos: o primeiro vetor seria que a constituição pode ela mesma ser garante do exercício daquele poder constituinte. E o segundo vetor seria que, se pretendemos nos reconhecer dentro de um sistema jurídico orientado por princípios democráticos, não há como, coerentemente, defender a validade e a eficácia de constituições sem uma necessária ligação com o princípio de reconhecimento (prática) popular.<sup>11</sup>

Daí que Palombella formule a sua hipótese de poder constituinte enquanto continente de dois núcleos: um político e outro jurídico, ambos sustentados pelo princípio comum da autolegislação.

A construção da ideia de poder constituinte enquanto continente de dois núcleos é necessária, segundo Palombella, porque a validade e a eficácia das constituições não pode decorrer apenas de ações de força, golpes de Estado, ou de mudanças circunstanciais decorrentes da obra de alguns poucos. Isso seria contingente e arbitrário nas sociedades pretensamente democráticas porque, na concepção de Palombella, “as constituições nascem juridicamente quando são reconhecidas.” Uma ordem jurídica somente pode ser assim considerada (jurídica) mediante o reconhecimento da sua comunidade de destino e, para Palombella, esse reconhecimento somente pode ser legítimo se os sujeitos dessa comunidade puderem contribuir em sua constituição. Isso traduz o significado jurídico e político de uma constituição, sustentados sobre o eixo comum da autolegislação: a constituição é texto de onde se extraem princípios jurídicos, mas é também o reconhecimento político daquele texto, sem o que ela deixaria de ter validade.<sup>12</sup>

10 GONZÁLEZ, José Calvo. De la nostalgia civil: *la soberanía popular*. In: PALOMBELLA, Gianluigi. *Constitución y soberanía*. El sentido de la democracia constitucional. Granada: Comares, 2000. p. XXII.

11 PALOMBELLA, Gianluigi. *Constitución y soberanía*. El sentido de la democracia constitucional. Granada: Comares, 2000. p. 33-42.

12 *Idem, ibidem*.

Por essa razão, Palombella defende que a hipótese de poder constituinte seja considerada, além de categoria política, uma categoria jurídica. É categoria jurídica porque extrai seu fundamento de validade também da constituição. Realmente, fosse apenas uma categoria estritamente política, qualquer fato de tomada de poder para a instauração de uma nova ordem constitucional poderia ser considerado como expressão de poder constituinte. A categoria jurídica corresponde ao ordenamento constitucional, em particular, determinadas garantias fundamentais ao exercício democrático.<sup>13</sup>

Em síntese, a ideia de poder constituinte, para Palombella, congrega os núcleos político e jurídico, os quais, transpassados pelo princípio da autolegislação, dão o sentido de soberania na constituição: o povo é soberano para decidir o que reconhece como jurídico ou não.<sup>14</sup>

É por essa razão que a legitimidade de uma ordem constitucional (ou, de decisões públicas tomadas em uma Democracia Constitucional) cobra um repensar o exercício desse poder constituinte em termos estritamente majoritários (ou, representativos). As categorias de povo político e povo majoritário, tal qual aqui formuladas, são uma tentativa nesse sentido.

A distinção entre povo político e povo majoritário propõe-se a repensar a tomada de decisões públicas em termos majoritários.<sup>15</sup> De fato, sendo de interesse que uma constituição (ou prática constituinte) afirme-se legítima, é importante verificar se está havendo o atendimento ao princípio da autolegislação, isto é, se os concernidos nesse processo puderam participar das decisões políticas com efetividade.<sup>16</sup>

13 Como se percebe, o autor não vê o poder constituinte como separado da constituição, como um meio para a realização de um fim. Ou seja, uma vez realizado o produto final - a constituição - estaria esgotado o meio, que foi o poder constituinte. Daí alguns defenderem ser inconciliável a convivência entre poder constituinte e constituição. Isso seria uma relação negativa entre os dois. Mas o autor vê entre constituição e poder constituinte uma relação *positiva*. Positiva porque, em termos genéricos, o jurídico acaba viabilizando o político. É que há garantias constitucionais que, ao mesmo tempo em que poderiam ser modificadas em virtude do reconhecimento do princípio democrático, por opção dos sujeitos exercentes desse mesmo princípio democrático não o são, para que ele possa continuar a ser exercido. As garantias democráticas de exercício de poder devem remeter à intangibilidade de determinados direitos. Essas garantias seriam a) o procedimento organizativo que regulamenta a manifestação de vontade; b) as regras de livre manifestação de pensamento; c) as regras de debate em igualdade de condições; d) as regras de equivalência entre os votantes (um homem, um voto). Sendo o poder constituinte expressado através do exercício da democracia, e, estando esse exercício da democracia dependente daquelas garantias constitucionais, o poder constituinte existe sempre, não se esgota, está impregnado na constituição, e daí a relação simbiótica entre constitucionalismo e democracia. (PALOMBELLA, *op. cit.*, p. 44-49)

14 *Idem*, p. 49.

15 Ainda que conjugado com um critério de proporcionalidade, como ocorre no sistema eleitoral brasileiro.

16 Sem esquecer que a própria autolegislação é um limite à democracia, quando seu exercício conduz à construção de *garantias* ou *limites*. Essa é a razão que leva Palombella a concluir que constitucionalismo e democracia são duas faces de uma mesma moeda. Cf. PALOMBELLA, *op. cit.*, p. 9-11.



Povo político representa o agrupamento de indivíduos dotados de poder político enquanto totalidade, e não parcialidade. Esses indivíduos, unidos por um laço subjetivo de identidade cultural, religiosa, linguística, formalizada ou não objetivamente (como é o caso da formalidade jurídica de nacionalidade, por exemplo), conformam um agrupamento legítimo para exercer o poder de constituição da comunidade política na qual se inserem. A titularidade desse poder de constituição (ou, poder constituinte) pertence aos membros dessa comunidade política considerados tanto individualmente, como coletivamente. O exercício desse poder, portanto, também será operado sob essas duas formas. A prática constitucional, somada ao modelo institucional fruto dessa mesma prática (porque a constituição é uma construção diária), definirá o modo de acesso dos indivíduos (agentes políticos) à tomada de decisões públicas.

Povo majoritário, por outro lado, remete a uma parcialidade do povo político. Trata-se, o elemento majoritário, de critério tributário de modelos políticos baseados no princípio da maioria para a tomada de decisões públicas. De fato, o critério destina-se a imprimir uma racionalidade (a racionalidade da maioria, da decisão majoritária) no processo de tomada de decisões.

O critério majoritário, todavia, impede a participação efetiva de todos os concernidos na tomada de decisões públicas. Se admitido que i) todos os indivíduos, em uma comunidade política, possuem poder político (ou, potência constituinte) para a tomada de decisões as quais produzirão reflexos em suas esferas privadas (ou, para a construção da comunidade política que constituem), e ii) a tomada de decisões públicas cobra o atendimento do critério da autolegislação para que possam ser legítimas, questiona-se: como conciliar a racionalidade majoritária com a exigência de atendimento do princípio político da autolegislação, em um Estado Democrático de Direito?<sup>17</sup>

Todo o desenho institucional (sobretudo, as competências constitucionais) criado com a Constituição brasileira de 1988 tem em mira os seguintes objetivos: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, indistintamente. São objetivos que ambicionam, em última análise, o desenvolvimento nacional em coordenação com o bem de *todos*, sem exceções. Como alcançar tais objetivos, e fazer cumprir o *projeto* constitucional *para todos*, com base, preponderantemente, no critério majoritário?

17 Surge, aqui, a importância das teorias deliberativas de democracia, enquanto reforço de legitimidade do critério majoritário na tomada de decisões públicas. Tal se deve pelo fato das teorias democrático-deliberativas postularem uma discussão mais robusta e sofisticada sobre os temas debatidos na esfera pública. Sobre o tema, conferir: NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 1997; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa*. Um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

É preciso reconhecer que decisões públicas que não atendam ao critério majoritário, mas que permitem a participação dos concernidos em seu processo de construção, podem vir a ser legítimas (trabalharemos a legitimidade mais adiante), desde que atendam ao princípio político da autolegislação, ainda que por outras vias procedimentais.

A legitimidade de decisões públicas e, por consequência, o *reconhecimento* dos indivíduos *nessas mesmas decisões públicas* que constituem a comunidade na qual se inserem, será mais ou menos robusto quanto maior ou menor for a participação dos concernidos nessa tomada de decisões.

Uma ideia chave, pois, para o fortalecimento da legitimidade, também em termos de exercício de soberania popular, é *inclusão*.<sup>18</sup>

### 3 REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Antes de adentrar os meios de participação do povo soberano na tomada de decisões públicas, sob a Constituição brasileira de 88, é importante tecer algumas considerações acerca da ideia de legitimidade adotada neste estudo.

A legitimidade é critério de aferição de idoneidade dos meios utilizados para o alcance do ideal democrático (governo do povo, pelo povo e para o povo). Comumente, a legitimidade é desdobrada em uma dimensão procedimental e em uma dimensão substantiva.

A legitimidade enquanto valoração consensual de uma fonte de comando encontra correspondência em uma dimensão procedimental.<sup>19</sup> Tem-se aqui em mente a valoração consensual em termos numéricos. Daí que decisões políticas sustentadas sobre o critério majoritário tenham sua legitimidade reforçada, pois entendida, objetivamente, como decisão de uma maioria de concernidos.

Todavia, que a legitimidade seja aferida em termos de maioria, apenas, não é suficiente. Vale aqui a observação de Estévez Araujo, segundo a qual “[...] os procedimentos serão legítimos se lograrem o objetivo de facilitar as alternativas: o problema é, na feliz expressão de Häberle, a legitimação do procedimento e não a

18 Daí que, nos anos que sucederam à promulgação da Constituição brasileira de 1988, o governo federal tenha promovido importantes políticas públicas de inclusão social a curto prazo. É o caso, por exemplo, da implantação do programa de transferência direta de renda a famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, em todo o país (hoje chamado Bolsa Família), e do programa de cotas sociais (nas quais se incluem as cotas raciais) nas universidades federais e institutos federais de educação, ciência e tecnologia (Lei federal n.º 12.711/2012). Embora ambos os programas sejam, em alguns aspectos, criticáveis, têm o mérito de permitir a grupos subrepresentados o acesso a melhores condições de vida e inserção social em menor espaço de tempo do que se utilizadas as vias ordinárias.

19 A ideia de valoração consensual é encontrada em: BOBBIO, Norberto. Legitimità [verbete]. In BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dizionario di politica*. Milano: TEA, 1991.

legitimação através do procedimento.”<sup>20</sup> É necessário, portanto, que a maioria que decide seja qualificada, no sentido de seus integrantes serem capazes de compreender com clareza as circunstâncias da tomada de decisão, e fazê-lo com liberdade e autonomia.<sup>21</sup> Daí que se acrescente à dimensão procedimental de legitimidade uma dimensão substantiva, correspondente ao juízo de valoração positivo sobre as opções válidas. As nuances acrescentadas ao critério da legitimidade por força da dimensão substantiva denunciam uma fraqueza do elemento majoritário como mecanismo principal de exercício democrático.

Isso porque, tomada a legitimidade nesses termos, tem-se que uma decisão majoritária poderá ser mais ou menos legítima, gradualmente, a depender do grau de liberdade e autonomia da vontade daqueles que dela participam (seja diretamente, seja indiretamente).<sup>22</sup> Da mesma maneira, uma decisão não majoritária poderá ter sua legitimidade aferida gradualmente, daí não por força do elemento numérico, mas sim pelo grau de liberdade e autonomia daqueles que participam de sua constituição.

Percebe-se que uma decisão política robusta em seu mais elevado grau é aquela que conjuga com a maior inteireza possível ambas as dimensões de legitimidade (procedimental e substantiva). Afinal, essa decisão política será constituída não apenas pela participação de um maior número de concernidos; esses concernidos são livres e autônomos para melhor exercício do seu poder político.

Ao longo da história, o critério da legitimidade agregou em seu sentido a ideia de consentimento.<sup>23</sup> Em um sistema democrático, o consentimento conduz ao princípio do auto-governo como elemento essencial na tomada de decisões públicas. Assim, em um nível elementar, é legítimo o ato público que atenda ao critério do auto-governo (autolegislação) pelo povo soberano (livre e autônomo).

20 ARAUJO, *op. cit.*, p. 87.

21 BOBBIO, *op. cit.*. Nesse respeito, Arthur Nagel pontua: “A igualdade real, para efeito de caracterização da verdadeira democracia, é aquela em que cada indivíduo possui a capacidade intelectual e o refinamento crítico para refletir sobre a sua condição, interpretar os fatos e ideias e decidir com suporte em sua racionalidade.” (NAGEL, Arthur. *A máxima efetividade dos direitos fundamentais sociais como filtro de legitimidade dos atos políticos dos agentes públicos não eleitos*. Mimeografado gentilmente cedido ao autor.)

22 Liberdade capaz de conduzir a grau de desenvolvimento suficiente para que o indivíduo possa, com autonomia, tomar as suas próprias decisões. Por evidente, muitas vezes, é preciso que essa liberdade venha acompanhada de medidas protetivas da igualdade, para que o desenvolvimento possa efetivamente ser alcançado. Eis a necessidade de conjugação de uma teoria da liberdade e do desenvolvimento, com uma teoria das necessidades. Sobre ambos os temas, sugere-se: SEN, Amartya. *Development as freedom*. New York: Anchor Books, 2000 e NEEF, Max. *Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro*. Santiago: CEPUR/Fundación Dag Hammarskjöld, 1986.

23 Houve um tempo em que a legitimidade não tinha como referente o consentimento, ou autolegislação, mas sim outros fundamentos, como o poder divino, por exemplo. BOBBIO, *op. cit.*.

Há distintos modos de exercício do auto-governo, com legitimidade, pelo povo soberano.

Um deles é a representação.<sup>24</sup> A figura da representação, originária das relações privadas, transportada para a arena política guarda certa dificuldade, principalmente por não se tratar aqui de um contrato de direito privado. Sinteticamente, a representação no direito privado trabalha sob uma lógica de partes, ao passo que a representação na esfera pública trabalha sob uma lógica de todo. 25 Isso provoca diferenças em dois planos: um, na relação representado-representante, em termos de vinculação, responsabilidade, exigibilidade de condutas e, mais importante, controle; e outro, na relação inter-representantes e inter-representados, pois na esfera pública o representante não age (pela natureza e modo de exercício do mandato) tendo em vista o interesse único e exclusivo do seu grupo específico de representados.<sup>26</sup>

A Constituição brasileira de 88 prevê como técnicas de exercício da soberania popular, além do voto direto e secreto, o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular (art. 14). É preciso observar que essas técnicas, todavia, viabilizam a participação popular no *processo legislativo*, apenas, de construção do jurídico, e, ainda que indiretamente, na produção normativa emanada do Poder Executivo.

O jurídico, todavia, não se circunscreve às leis; assim como tampouco a Constituição de 88 circunscreve-se à carta política que rege os assuntos de interesse público do país. De fato, o jurídico deixa de ser adstrito a uma produção normativa coercitiva estadualizada a partir do momento em que se compreende, para além do potencial decumprimento, o potencial *cumprimento* de acordos intersubjetivos. Um exemplo são as experiências de justiça restaurativa, ainda não regulamentadas na ordem jurídica brasileira.<sup>27</sup>

24 Sobre o tema: LAVALLE, Adrián Gurza; ARAUJO, Cicero. O futuro da representação: nota introdutória. In: *Lua Nova ("O futuro da representação")*, São Paulo, 67: 9-13, 2006; LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização e representação da sociedade civil. In: *Lua Nova ("O futuro da representação")*, São Paulo, 67: 49-103, 2006; YOUNG, Iris Marion. O que torna a representação democrática. In: *Lua Nova ("O futuro da representação")*, São Paulo, 67: 139-190, 2006; MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Representation and Deliberation in Civil Society. In: *Brazilian Political Science Review*. 2 (2): 117-137, 2008; ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A Reforma da Representação. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma Política no Brasil*. Parte I - Reforma Política no Brasil e na América Latina. Belo Horizonte: UFMG; 2007. p. 17-33.

25 LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, *op. cit.*

26 As dimensões do público e do coletivo presentes na representação política dificultam a vinculação do representante aos interesses daqueles que o elegeram. De fato, na esfera política, interesses privados de representados sofrem restrições involuntárias em virtude da existência de outros interesses igualmente relevantes.

27 Nesse sentido: PEREIRA, Ana L. P. *O conteúdo e alcance do art. 5.º, § 1.º da CF/1988*. In: CLÈVE, Clèmerson M. (Coord.) *Direito Constitucional Brasileiro - Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais*. 1 ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 368-387.

A participação dos concernidos nas decisões políticas robustece a sua legitimidade, sobretudo em termos de atendimento ao princípio político - e jurídico, para acompanhar Palombella - da autolegislação. Nada justifica que essa participação deva ser restrita, necessariamente, à representação. Afinal, se de poder político são titulares todos os concernidos, necessário é que se lhes assegure o direito de participar na construção de decisões públicas, ainda que tal participação seja mediada por ferramentas procedimentais de racionalização.

Daí que em outras instâncias de produção de decisões políticas institucionalizadas, em outros espaços de construção de decisões de interesse público, tenha-se trabalhado pela maior participação dos concernidos. A experiência de orçamentos participativos, no âmbito da administração pública, das audiências públicas e dos amigos da corte, no Poder Judiciário, são exemplos.

Essas técnicas expressam mecanismos de participação formal no processo de construção de decisões públicas. Sendo a soberania popular um postulado que informa a comunidade guiada pela Constituição brasileira de 1988, e, desde logo, critério essencial para tomada de *todas* as decisões públicas, impõe-se entendê-la sempre em expansão, sobretudo como uma ideia subjacente à ação de agentes públicos e políticos.<sup>28</sup> Eis a razão pela qual a soberania popular é *fundacional* ao Estado Democrático de Direito brasileiro. Sem fundar-se na soberania popular, não há Estado Democrático de Direito, no Brasil.

#### 4 SOBERANIA POPULAR E SUPREMACIA INSTITUCIONAL

A Constituição brasileira de 1988, ao qualificar o Estado de Direito como *democrático*, prenuncia uma relação entre soberania popular e instituições políticas.

Lembra José Afonso da Silva que o Estado de Direito consistiu em uma conquista liberal, cujas características básicas eram: *i)* submissão ao império da lei; *ii)* divisão de poderes; e *iii)* enunciação e garantia de liberdades fundamentais.<sup>29</sup> Sob a Constituição brasileira de 1988, a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado *Democrático* de Direito. O qualificativo *democrático* consagra o princípio da autolegislação, no sentido de que instituições sociais internalizadas pelo Estado destinam-se a viabilizar o governo do povo, pelo povo e para o povo. É um elemento que carrega um potencial de *transformação*.<sup>30</sup>

28 A distinção será feita adiante.

29 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33. ed.. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 112-113.

30 *Idem*, p. 119.

A Constituição de 1988 cuida do Estado enquanto meio, e não fim.<sup>31</sup> Vale dizer, meio que *viabilize o exercício* do poder político. Eis a conjugação do sistema eleitoral com outros mecanismos de participação popular na formação de decisões públicas (plebiscito, referendo, iniciativa popular).

As instituições políticas, no Brasil, não só operacionalizam o exercício da soberania popular, como, também, permitem incluir no espaço político os que dele se encontrem excluídos. Reversamente, instituições não existem em si, não configuram um fim em si mesmas. Daí que no modelo da República Federativa do Brasil soberania popular e instituições tenham uma – necessária – relação de reciprocidade. Instituições, portanto, possuem papel essencial não só na viabilidade, como, também, na vitalidade da soberania. São, contudo, as instituições, transitórias, e configuram-se de acordo com as necessidades históricas de seus constituintes. Por sua posição de importância em uma comunidade política, instituições são supremas; não são, contudo, soberanas, sendo esse qualificativo, na democracia brasileira, exclusivo do povo político.<sup>32</sup>

Para a realização dos fins a que se destinam, as instituições exercem parcela de poder público atribuído pelo povo soberano. Trata-se de parcela de poder que circula em um conjunto institucional hoje condensado nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.<sup>33</sup>

31 Embora sob ordem constitucional anterior, ainda são válidos os ensinamentos de Ataliba Nogueira, no que diferem Estado e Nação enquanto meios distintos para atingir a um único fim: “Nação e estado diferem quanto ao elemento humano que os forma, diferem quanto ao princípio unitivo objetivo e subjetivo, diferem quanto ao próprio fim natural de cada um, diferem, ainda, na estrutura, pois requer o estado soberania, ordem jurídica, poder, enquanto tais elementos são estranho à nação, sem falarmos em território.

Numa coisa, porém, não divergem: ambos são meios para a pessoa humana conseguir os seus fins.” (NOGUEIRA, Ataliba. *O Estado é meio, e não fim*. 3. ed.. São Paulo: Saraiva, 1955. p. 148).

32 José Calvo González, em introdução a texto de Gianluigi Palobella, explica que a soberania, enquanto poder último de decisão, é a do poder constituinte, que pertence apenas ao povo, e que como titular político o expressa através do grande pacto civil do poder cidadão, que é a Constituição. Então, a soberania só pode ser a da Constituição (do pacto civil dos soberanos) e não do Parlamento, da instituição Parlamento. (GONZÁLEZ, *cit.*, p. XV)

33 As contribuições teóricas de John Locke e Montesquieu, no que se refere à distribuição, exercício e controle do poder na esfera política, durante o período compreendido entre as metades dos séculos XVII e XVIII, viriam a ser de grande relevância para o próprio constitucionalismo (Cf. FIORAVANTI, Maurizio. *Constitución*. De la antigüedad a nuestros días. Madrid: Editorial Trotta, 2001. p. 90-100). John Locke (1632-1704) teria sido o primeiro a formular de maneira clara e firme a fundamental distinção entre *poder absoluto e poder moderado*, configurando a máxima do constitucionalismo, segundo a qual quem tem o poder de legislar sobre os direitos dos indivíduos não tem nenhum poder de coação, e vice-versa. E é Montesquieu (1689-1755) que traz força à teoria de Locke, afirmando que os direitos dos indivíduos somente podem existir dentro de um regime político moderado, dotado de uma constituição igual ou semelhante à inglesa. Com efeito, Locke não previra um Poder Judiciário, mas sim, Poderes Executivo e Legislativo. A origem de ambos está na transferência de poder para um mesmo corpo político julgar causas, por meio de representação. É a proteção da propriedade feita pela elaboração e aplicação da lei que resolva o caso concreto: “And herein we have the original of the *Legislative* and *Executive Power* of Civil Society, which is to judge by standing Laws how far Offences are to be punished, when committed within the Commonwealth; and also to determin, by occasional

O poder público é distribuído porque a chave da estabilidade política não se encontra na concentração do poder, mas sim em sua distribuição, controle e equilíbrio.<sup>34</sup> Essa distribuição do poder público destina-se não só ao exercício de competências constitucionalmente estabelecidas. Em paralelo, estabelece limites ao exercício desse mesmo poder. A atuação dos agentes públicos na execução de suas tarefas guia-se tanto por essa distribuição de competências, como, também, por sua limitação recíproca. É um desenho institucional fundado na conhecida fórmula de Montesquieu: o controle do poder pelo poder.<sup>35</sup>

O controle do poder pelo poder reside, justamente, naquilo que escapa ao controle operado pelo direito. Afinal, poder gera poder, de modo que tanto sua concentração, quanto sua exorbitância, somente podem ser controlados por ele mesmo, com o fim de evitar que suprima outras fontes de poder (inclusive o poder constituinte soberano). Conforme observa Hannah Arendt, a partir de Montesquieu:

O poder pode ser refreado e ainda ser mantido intacto apenas pelo poder, de modo que o princípio da separação dos poderes não apenas provê uma garantia contra o monopólio do poder por uma parte do governo, como na realidade provê um tipo de mecanismo, construído no próprio coração do governo, por meio do qual novo poder é constantemente gerado, sem, no entanto, ser apto a crescer além do limite e expandir-se em detrimento de outros centros e fontes de poder.<sup>36</sup>

Nesse caminho, pode-se dizer que, sob a Constituição de 88, o que se entende por separação dos poderes expressa equilíbrio e controle recíproco entre poder público (institucional e alternável) e poder político (popular e soberano). O poder público sobre o qual se funda a tese da separação de funções, sabe-se, é uno e indivisível.<sup>37</sup>

Judgements founded on the present Circumstances of the Fact, how far Injuries from without are to be vindicated, and in both these to imploy all the force of all the Members when there shall be need." (LOCKE, John. *Two Treatises of Government*. Student edition. Cambridge: Cambridge University Press, 1988. p. 343)

34 Cf. As preocupações que inspiraram Jean Bodin, por exemplo, eram distintas, pois cuidavam de buscar estabilidade em um mundo politicamente instável. Daí a atribuição de soberania ao Príncipe, cujo principal poder era o de fazer e desfazer leis (além de declarar paz e guerra, julgar apelações de decisões dos magistrados, nomear e revogar nomeação de pessoas para altos cargos, cobrar impostos, garantir privilégios, dar valor à moeda): "Não é nem a cidade nem seus habitantes que fazem de uma cidade um Estado, mas sim a sua união sob um comandante soberano, mesmo que o que se tenha sejam apenas três famílias." E continua: "As pessoas renunciaram e alienaram seu poder soberano para investir o homem com todos os seus poderes, autoridades e direitos soberanos, da mesma forma que o homem dá ao outro os direitos de posse e propriedade sobre o que ele tenha." BODIN, Jean. *The six books of a commonweale*. Cambridge: Harvard University Press, 1962. p. 6 e 26-44. Em Nicolau Maquiavel, encontra-se a distribuição de poder no que diz respeito à atribuição de cargos àqueles que ajudaram o Príncipe a conquistar essa posição. Mas também aqui não se trata de distribuição, controle e exercício de poder político, o qual se concentra na figura do Príncipe (ao menos, como ironiza Maquiavel ao longo do texto, se ele tiver inteligência suficiente para fazê-lo). Cf. MACHIAVELLI, Niccolò. *Il Principe*. Torino: Einaudi, 1995.

35 MONTESQUIEU. *L'esprit des lois*. Paris: Classique Garnier, 2011. p. 167.

36 ARENDT, Hannah. *On revolution*. New York: Penguin Books, 2006. p. 142-143.

37 Assim observa José Afonso da Silva, embora refira-se ao poder da esfera institucional como poder político ou poder estatal. Cf. SILVA, *Curso...*, p. 107.

Esse poder público, uno e indivisível, é às instituições atribuído pelo povo soberano. Daí que as funções executiva, legislativa e judicial sejam legitimamente exercidas onde o povo soberano encontre expressão de seu poder político, ou seja, o seu poder de constituição de uma comunidade política (seja em termos de representação, seja em termos de participação). A assertiva faz concluir que, onde houver exercício de poder político pelo povo soberano com pretensão de universalidade,<sup>38</sup> haverá decisões jurídicas legítimas, ainda que essas decisões resultem de instâncias não legislativas.

Quando o povo soberano não encontrar, em uma das instituições públicas, espaço para expressão e exercício de seu poder político, as demais instituições serão acionadas para suprir essa demanda. É o que se tem visto, hoje, com o que se reconhece como protagonismo ou supremacia do Poder Judiciário.<sup>39</sup> Essa é uma forma de equilíbrio entre os poderes constituídos. O poder público, porque atribuído, não corre o risco de permanecer concentrado em uma ou outra instituição.<sup>40</sup> Ninguém captura o poder. Afinal, como bem expressou Foucault, ele simplesmente flui.<sup>41</sup>

38 Entendida, aqui, a universalidade enquanto critério de distinção entre direito e política (conforme Kant), constituída pelas propriedades de generalidade e abstração, e, também, de inclusão e reconhecimento. Cf. PEREIRA, *O conteúdo e alcance do art. 5.º, § 1.º da CF/1988*, cit..

39 Veja-se a observação de Oscar Vilhena Vieira nesse respeito: “Embora o Supremo tenha desempenhado posição relevante nos regimes constitucionais anteriores, com momentos de enorme fertilidade jurisprudencial e proeminência política, como na Primeira República, ou ainda de grande coragem moral, como no início do período militar, não há como comparar a atual proeminência do Tribunal, com sua atuação passada.” VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. In: SARMENTO, Daniel. (Coord.). *Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 484. A posição de proeminência do Poder Judiciário no cenário político-jurídico brasileiro é analisada tendo como material de base decisões judiciais em: VIANNA, Luiz Werneck *et alii*. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan, 1999; VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política*. São Paulo: Malheiros, 2002. É fato que a ascensão judicial no cenário político não é exclusiva da experiência brasileira (Cf. TATE, Neal; VALLINDER, Torbjörn (Ed.). *The global expansion of judicial power*. London, New York: New York University Press, 1995.) Ainda que não exatamente em termos do que comumente se conhece como judicialização da política, a criação ou ampliação de competências de tribunais também é representativa de um fortalecimento da atividade judicial. Vejam-se os exemplos da Suprema Corte do Reino Unido, criada em 2005 e instalada em 2009, separada fisicamente e institucionalmente do Parlamento inglês; da criação da Questão Prioritária de Constitucionalidade na França, em 2008, que consiste em procedimento de controle sucessivo de constitucionalidade de leis por via de exceção; e da lei especial belga de 2003 que estendeu formalmente o campo de competência da Corte de Arbitragem (agora, *Corte Constitucional*) para a proteção de todos os direitos e liberdades fundamentais enunciados no Título II da Constituição da Bélgica.

40 Ou em um homem ou assembleia de homens, à maneira de Hobbes (HOBBES, Thomas. *Leviathan*. London; New York: Penguin, 1985. p. 220-221). De acordo com Hobbes, uma multidão de homens forma uma única Pessoa, quando são por um homem, ou por uma Pessoa, representados. “Pois é a unidade do representante, e não a unidade do representado, que faz da pessoa Uma só. [...] Unidade não pode ser entendida como multidão.” A assertiva não ignora a regra da maioria. É que, para Hobbes, a maioria deve ser considerada como falando por todos, e não só por alguns: “And if the Representative consist of many men, the voyce of the greater number, must be considered as the voyce of them all.”

41 Embora Foucault fale da fluidez do poder em uma perspectiva de crítica à fluidez de um poder normalizador dos *sujeitos*. O poder (as relações de poder), segundo Foucault, institucionaliza



## 5 AGENTES PÚBLICOS E AGENTES POLÍTICOS

Finalmente, uma proposta jurídica de democracia ocupada em apresentar categorias capazes de explicar o fenômeno social de integração do princípio Cura-0120 político da autolegislação às práticas cotidianas de nossos gestores públicos, deve perpassar a dualidade que distingue agentes públicos de agentes políticos.

Agentes públicos é expressão que designa “genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente.”<sup>42</sup> Os agentes públicos manejam parcela de poder público para o exercício de funções estatais, integrando o aparelho estatal ou não.<sup>43</sup>

O sentido de agentes políticos aqui trabalhado é diverso daquele empregado no campo do direito administrativo, por exemplo.<sup>44</sup> Por agentes políticos entende-se os membros de uma comunidade política que se assumem como efetivos participantes de uma esfera pública de tomada de decisões, a partir de suas respectivas posições. O agente político assim considerado *age* em relação aos demais na expectativa de interferir, com decidibilidade, na condução dos assuntos públicos, dos assuntos de interesse público.<sup>45</sup>

Desde logo é possível concluir que agentes públicos são (ou, ao menos, *deveriam ser*) agentes políticos, embora, reversamente, a recíproca não seja necessariamente verdadeira.

---

a busca da verdade, “profissionaliza”, “recompensa”, instituindo-se através de práticas de normalização. A adequação dos *sujeitos* a essas práticas, às normas, realiza aquilo que se tem como verdade. Disso decorrem *relações de sujeição*, através das quais se podem fabricar sujeitos adequados às práticas de normalização instituídas pelos discursos que se pretendem totalizantes, verdadeiros. Foucault pretende fazer com que, em lugar da soberania e da obediência, enquanto discursos dominantes, apareça o problema da dominação e da sujeição. A dominação e a sujeição seriam possíveis por não se identificar de onde vem o poder, já que este é algo que circula, um encadeamento, não tem origem definida, ninguém o detém. “O poder funciona [...] transita pelo indivíduo que ele constituiu” (FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 25-35)

42 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 248.

43 MELLO, *op. cit.*, p. 249-250.

44 Aqueles que detém “cargos estruturais à organização política do país” (MELLO, *op. cit.*, p. 251), ou “componentes do Governo nos seus primeiros escalões” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 75).

45 A ideia de agentes políticos aqui adotada, é tributária do pensamento de Hannah Arendt. “A *polis* regularizava ação política, e isso queria significar que a vida política era conduzida por meio do discurso. Mas discurso é ação; é mais verdadeiramente ação do que ações físicas fossem ou pudessem ser. O cerne da compreensão de Arendt sobre ação [política] em seus escritos é que a autêntica ação política é discurso – não necessariamente discursos formais, mas conversas, trocas de pontos de vista – à maneira de persuasão e dissuasão. O discurso político é deliberação ou discussão enquanto parte de um processo de decisão sobre alguma questão pertinente ao interesse público.” (KATEB, George. *Political action: its nature and advantages*. In: VILLA, Dana (Ed.). *The Cambridge Companion to Hannah Arendt*. New York: Cambridge University, 2000. p. 133.)

A ação política envolve o convencimento e persuasão dos demais concernidos no processo de formação de decisões sobre questões de interesse público. Envolve, também, participar deste processo carregando consigo suas próprias convicções éticas, pré-juízos e pré-concepções de mundo, as quais intereferem, com a consciência do agente ou não, na ação dialógica e, por consequência, na decisão pública em si.<sup>46</sup>

Sob a Constituição brasileira de 88, é possível identificar essa noção de agentes políticos no fundamento democrático da cidadania. Cidadania considerada de uma maneira ampla, e não limitada aos indivíduos detentores de poder político, cuja participação nos assuntos de interesse público poderia ser (restritivamente) entendida enquanto circunscrita ao direito de votar e ser votado.<sup>47</sup> Essa concepção de cidadania (em particular, na Administração Pública) é assim sintetizada por Clèmerson Clève:

O conteúdo do termo cidadão, vamos tomá-lo em sua dimensão dialética, para identificar o sujeito, aquele ser responsável pela história que o envolve. Sujeito ativo da cena política, sujeito reivindicante ou provocador da mutação do direito. Homem envolto nas relações de força que comandam a historicidade e a natureza da política. Enfim, queremos tomar o cidadão como ser, sujeito e homem a um tempo. O cidadão é o agente reivindicante possibilitador, na linguagem de Lefort, da floração contínua de direitos novos.<sup>48</sup>

A cidadania, como mencionado, não se resume à prática de votar e ser votado. Realiza-se em múltiplas frentes. Nesse caminho, importa lembrar que o agente público, também ele, é cidadão. Cidadão que atua na esfera pública perpassado pelas dimensões da liberdade, igualdade e solidariedade.<sup>49</sup> Que o agente público atue politicamente é menos questão de vinculação e um dever de natureza estritamente jurídica do que a um dever de cidadania. É uma questão de atitude.

Daí que haja, por exemplo, um discurso sobre o que se tem chamado de ativismo judicial (e sua contra-face, que é a auto-contenção).<sup>50</sup>

46 Duncan Kennedy, por exemplo, demonstra que o agir judicial é ideológico sempre, independentemente da consciência ou não do agente político nesse sentido. Cf. KENNEDY, Duncan. *A Critique of Adjudication*. Fin de siècle. Cambridge: Harvard University Press, 1992. p. 157-179.

47 CLÈVE, Clèmerson Merlin. O Cidadão, a Administração Pública e a Constituição. In: *Temas de Direito Constitucional* (E de Teoria do Direito). São Paulo: Acadêmica, 1993. p. 16. Uma versão do texto sensivelmente modificada pode ser encontrada em: CLÈVE, C. M. *Temas de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. Optou-se, todavia, no presente estudo, por se fazer uso da versão anterior.

48 *Idem, ibidem*.

49 *Idem*.

50 No Brasil, o debate acerca do ativismo judicial, conforme pontua Luis Roberto Barroso, gira em torno de "uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes". BARROSO, Luis Roberto. *Constituição, democracia e supremacia judicial*. Direito e política no Brasil contemporâneo. Fonte: [www.lrbarroso.com.br](http://www.lrbarroso.com.br). Acesso em: 20 mai. 2013. De uma maneira geral, pode-se dizer que o ativismo judicial é identificado com a assunção,

O agente político, como antes dito, é cidadão que se reconhece como integrante de uma comunidade política a qual constitui, atuando com decidibilidade nesse sentido. Imperioso reconhecer, conforme citado anteriormente, que também juízes, por exemplo, são cidadãos, sendo perfeitamente possível que assumam uma postura política quando de sua participação na tomada de decisões públicas (decisões judiciais). Essa postura política é uma atitude, e nada há, no ordenamento jurídico brasileiro, que a *proíba*. Há, sim, elementos institucionais que caracterizam limitações ao exercício desse poder político. Essas limitações podem ocorrer em um nível interinstitucional, em um nível intrainstitucional e em um nível relacional entre instituições e sociedade.<sup>51</sup>

Eis a importância da construção de um discurso acadêmico dirigido a robustecer os espaços de participação e de deliberação no âmbito das decisões públicas.<sup>52</sup> Decisões públicas são decisões de interesse público, que operam restrições à liberdade política dos concernidos na comunidade política que integram e constituem. A participação de concernidos informados na construção dessas decisões, bem como o seu controle, por distintos mecanismos (institucionais ou não), é imprescindível à elevação de seu grau de legitimidade e, desde logo, à atribuição de nota de juridicidade. Cuida-se, conforme pontua Leonardo Avritzer, de permitir a transferência de elementos culturais da sociedade para as instâncias políticas, quando a comunicação entre esses dois pólos encontrar-se prejudicada, o que ocorre, com frequência, no nível estrito da representação.<sup>53</sup> O desafio, segundo o

---

pelos juízes, de um compromisso com a guarda da Constituição de 88. Vê-se o ativismo ligado a discursos judiciais de correção de ações e omissões dos poderes constituídos quanto à sua vinculação aos comandos constitucionais; de erradicação da pobreza; também, de proteção dos mais necessitados, que precisariam do Judiciário para ter acesso aos serviços mínimos de saúde, educação e assistência social, na medida em que a parcela mais carente da sociedade civil não teria voz na formação da vontade política, ficando, assim, aliados do processo político democrático. Também: MORO, Sérgio Fernando. *Desenvolvimento e Efetivação Judicial das Normas Constitucionais*. São Paulo: Max Limonad 2001. p. 63; KRELL, Andreas J. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: os (des) caminhos de um direito constitucional comparado*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 70.

51 Trata-se de um sistema organizado e dirigido ao controle público de decisões tanto em uma perspectiva interinstitucional, quanto em uma perspectiva intrainstitucional, e também desde um ponto de vista que relaciona instituições e sociedade, sendo exemplos: revisão judicial de atos legislativos e administrativos; revisão legislativa de decisões judiciais (perspectiva interinstitucional); princípios do devido processo legal e do duplo grau de jurisdição; súmula vinculante e repercussão geral (perspectiva intrainstitucional); caráter público do processo e retroalimentação entre decisões públicas e efetividade social (dimensão relacional entre instituições e sociedade). Cf. PEREIRA, Ana L. P. *A atividade política da jurisdição constitucional brasileira*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2013. 181 pp.

52 Sobre o tema, e no que diz respeito à atividade judicial, conferir: GONÇALVES, Nicole Pilagallo Mäder. *Jurisdição constitucional na perspectiva da democracia deliberativa*. Curitiba: Juruá, 2012. Também sobre o tema: SOUZA NETO, *Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa*, citado.

53 AVRITZER, Leonardo. *Democracy and Public Space in Latin America*. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2002. p. 136 e ss.

autor, é compreender que há uma mudança paradigmática em termos de teoria e práticas democráticas: “a democratização deixa de ser tomada, simplesmente, enquanto a institucionalização da competição política, para se tornar uma *prática social* que necessita institucionalização.”<sup>54</sup> Em outras palavras: instituições informam a sociedade sobre o que deve ser feito. Todavia, é preciso que toda a sociedade seja capaz de, reversamente, informar as instituições sobre o que deve ser feito também. E essa percepção toma como base o resgate e a efetividade do princípio fundamental da autolegislação, presente não só em instâncias representativas, como, também, em instâncias outras de tomada (pública) de decisão.

## REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A Reforma da Representação. *In*: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma Política no Brasil*. Parte I - Reforma Política no Brasil e na América Latina. Belo Horizonte: UFMG; 2007. p. 17-33.

ARAUJO, José Antonio Estévez. *La Constitución como proceso y la desobediencia civil*. Madrid: Trotta, 1994.

ARENDRT, Hannah. *On revolution*. New York: Penguin Books, 2006.

ARISTOTLE. *The politics*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo. *Democracy and Public Space in Latin America*. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2002.

BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito. *In*: \_\_\_\_; CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Doutrinas essenciais*. V. 1. Teoria Geral da Constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

\_\_\_\_. *Constituição, democracia e supremacia judicial*. Direito e política no Brasil contemporâneo. Fonte: [www.lrbarroso.com.br](http://www.lrbarroso.com.br). Acesso em: 20 mai. 2013.

BOBBIO, Norberto. Legitimità [verbete]. *In* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dizionario di politica*. Milano: TEA, 1991.

BODIN, Jean. *The six books of a commonweale*. Cambridge: Harvard University Press, 1962.

CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo (s)*. Madrid: Editorial Trotta, 2003.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. O Cidadão, a Administração Pública e a Constituição. *In*: *Temas de Direito Constitucional* (E de Teoria do Direito). São Paulo: Acadêmica, 1993.

54 *Idem*, p. 5.

- \_\_\_\_\_. *Temas de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- CHUEIRI, Vera Karam. Nota de aula. Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2009.
- FIORAVANTI, Maurizio. *Constitución*. De la antigüedad a nuestros días. Madrid: Editorial Trotta, 2001.
- FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- GONÇALVES, Nicole Pilagallo Mäder. *Jurisdição constitucional na perspectiva da democracia deliberativa*. Curitiba: Juruá, 2012.
- GONZÁLEZ, José Calvo. De la nostalgia civil: *la soberanía popular*. In: PALOMBELLA, Gianluigi. *Constitución y soberanía*. El sentido de la democracia constitucional. Granada: Comares, 2000.
- HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional*. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.
- HESPANHA, António Manuel. *O caleidoscópio do direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje*. Coimbra: Almedina, 2009.
- HOBBS, Thomas. *Leviathan*. London; New York: Penguin, 1985.
- KATEB, George. Political action: its nature and advantages. In: VILLA, Dana (Ed.). *The Cambridge Companion to Hannah Arendt*. New York: Cambridge University, 2000.
- KENNEDY, Duncan. *A Critique of Adjudication*. Fin de siècle. Cambridge: Harvard University Press, 1992.
- KRELL, Andreas J. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: os (des) caminhos de um direito constitucional comparado*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.
- LAVALLE, Adrián Gurza; ARAUJO, Cicero. O futuro da representação: nota introdutória. In: *Lua Nova ("O futuro da representação")*, São Paulo, 67: 9-13, 2006.
- \_\_\_\_\_; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização e representação da sociedade civil. In: *Lua Nova ("O futuro da representação")*, São Paulo, 67: 49-103, 2006.
- LOCKE, John. *Two Treatises of Government*. Student edition. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

- MACHIAVELLI, Niccolò. *Il Principe*. Torino: Einaudi, 1995.
- MALISKA, Marcos Augusto. *Fundamentos da Constituição*. Abertura - Cooperação - Integração. Curitiba: Juruá, 2013.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Representation and Deliberation in Civil Society. *In: Brazilian Political Science Review*. 2 (2): 117-137, 2008.
- MONTESQUIEU. *L'esprit des lois*. Paris: Classique Garnier, 2011.
- MORO, Sérgio Fernando. *Desenvolvimento e Efetivação Judicial das Normas Constitucionais*. São Paulo: Max Limonad 2001.
- NAGEL, Arthur. *A máxima efetividade dos direitos fundamentais sociais como filtro de legitimidade dos atos políticos dos agentes públicos não eleitos*. Mimeografado.
- NEEF, Max. *Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro*. Santiago: CEPAUR/Fundación Dag Hammarskjöld, 1986.
- NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 1997.
- NOGUEIRA, Ataliba. *O Estado é meio, e não fim*. 3. ed.. São Paulo: Saraiva, 1955.
- PALOMBELLA, Gianluigi. *Constitución y soberanía*. El sentido de la democracia constitucional. Granada: Comares, 2000.
- PEREIRA, Ana L. P. *A atividade política da jurisdição constitucional brasileira*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2013. 181 pp.
- \_\_\_\_\_. *O conteúdo e alcance do art. 5.º, § 1.º da CF/1988*. In: CLÈVE, Clèmerson M. (Coord.) *Direito Constitucional Brasileiro - Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais*. 1 ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: \_\_\_\_\_. (Coord.). *Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- SEN, Amartya. *Development as freedom*. New York: Anchor Books, 2000.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33. ed.. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Fundamentação e Normatividade dos Direitos Fundamentais: Uma Reconstrução Teórica à Luz do Princípio Democrático*. In: *A Nova Interpretação Constitucional: Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

\_\_\_\_\_. *Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa*. Um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

VIANNA, Luiz Werneck *et alii*. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política*. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. *Supremocracia*. In: SARMENTO, Daniel. (Coord.). *Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

TATE, Neal; VALLINDER, Torbjörn (Ed.). *The global expansion of judicial power*. London, New York: New York University Press, 1995.

YOUNG, Iris Marion. *O que torna a representação democrática*. In: *Lua Nova ("O futuro da representação")*, São Paulo, 67: 139-190, 2006.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura do direito*. 2. ed.. São Paulo: Alfa Omega, 1997.

# OS SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO: UMA ANÁLISE DO PERFIL PROFISSIONAL DO CONTROLADOR DAS CÂMARAS MUNICIPAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA-PR

**Félix Antônio Kasteller Savi<sup>1</sup>**

Especialização em Gestão Pública – IFPR  
Especialização em Gestão Pública Municipal - Universidade Aberta do Brasil  
Graduação em História – UNICENTRO  
Graduando em Tecnologia em Gestão – UNICENTRO  
Coordenador de Controle Interno – Câmara Municipal de Campo Largo

## RESUMO

Os Controles Internos e o Sistema ou Unidade de Controle Interno estão previstos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas legislações correlatas, que tem por finalidade realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial. São ferramentas que auxiliam no controle, na fiscalização e na apuração de irregularidades nos órgãos públicos. Os controles internos também auxiliam na prevenção de irregularidades administrativas e orientação aos gestores públicos. Diante disso, esse artigo tem como objetivo geral discorrer sobre a importância e as funções do controle interno, e especificamente identificar o perfil profissional dos controladores, a estrutura física e os recursos humanos disponíveis ao Controle Interno das Câmaras Municipais da Região Metropolitana de Curitiba. Para tanto, foi realizada uma pesquisa de campo com 12 (doze) controladores internos. A partir da identificação do perfil, verificou-se o atendimento ou não das orientações emanadas pelo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, bem como da legislação aplicada à matéria.

## PALAVRAS-CHAVE

Controle Interno; Perfil do Controlador; Gestão Pública.

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas a sociedade tem cobrado da Administração Pública resultados e transparências nos gastos e nas destinações dos recursos públicos, bem como uma eficiente aplicação desses recursos. Neste contexto, a Administração Pública deve criar e promover sistemas de controle eficientes e assertivos dos atos administrativos. Assim, é necessário que gestores e servidores tenham

1 Contato: [felix.savi@cmcampolargo.pr.gov.br](mailto:felix.savi@cmcampolargo.pr.gov.br)



consciência de suas responsabilidades e visualizem a importância da implantação do controle interno para fiscalização e auxílio na tomada de decisão.

De acordo com GUY e PEREIRA (2018, p. 80) o controle interno é um instrumento de boa governança e os gestores públicos “devem primar por uma governança capaz de impulsionar a garantia do alcance dos objetivos delineados pelas políticas públicas anunciadas na Constituição Federal, na legislação infraconstitucional e indicadas nos programas de governo”.

A Administração Pública apresenta, em sua grande maioria, estruturas complexas, difíceis de serem administradas e controladas, somadas às exigências legais concretizadas no ordenamento jurídico. Não bastasse isso, é necessário considerar também as peculiaridades de cada órgão, o avanço tecnológico e a crescente demanda por melhores serviços, fazendo com que os gestores busquem alternativas de fortalecimento da gestão administrativa e de seus sistemas de controles. Para minimizar essa complexidade, criaram-se várias legislações e dispositivos legais, fundamentadas na Carta Constitucional de 1988, contendo garantias e subsídios para que o gestor público aplique os recursos de maneira planejada, eficiente, eficaz e efetiva. Para isso, é imprescindível que o Estado aperfeiçoe seus mecanismos de controle.

Para execução dos dispositivos legais, é necessário que o gestor possua uma equipe qualificada e competente, para proceder ao planejamento da boa administração, evitando, assim problemas graves e submetendo a risco incalculável os recursos creditados a sua gestão. A Administração Pública começou a se organizar e definir estruturas para auxiliar na fiscalização e gestão dos recursos públicos, constituindo além dos agentes externos, os internos, agregando áreas de auditoria interna, controle interno, com o principal objetivo de proteger o gestor público de eventuais desvios e da má aplicação dos recursos.

Neste contexto, o controle interno exercido com transparência possibilita a avaliação e análise do planejamento, resultando em correções e melhorias que podem adequar a organização pública para eficiência. O Controle Interno da Gestão é aquele exercido pelo gestor público, como ministros, secretários, servidores e funcionários públicos. Ele é mais efetivo quando atrelado à gestão de risco das organizações, auxiliando a administração a alcançar seus objetivos estratégicos.

O sistema de controle interno, segundo Frasson (2011), existe desde o período Vargas, quando a Constituição de 1937 previa a criação de um setor responsável de organizar os órgãos do Estado, no entanto só se efetivou com a criação do Departamento Administrativo dos Serviços Público (DASP), em 1938, pelo Decreto Lei nº 579/38. Em 1964, foi sancionada a Lei nº 4.320/64, que conhecida como a “Lei da Contabilidade Pública”, a qual prevê o controle interno nos arts. 76 a 80.

Posteriormente, a Constituição Federal (1988) nos artigos 31, 70 e 74 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 59, juntamente com as exigências dos Tribu-

nais de Contas Estaduais, estabeleceram que a fiscalização dos atos da Administração Pública deve ser exercida com base no Sistema de Controle Interno, ou seja, no cumprimento de uma exigência constitucional. Analisando os artigos da Constituição, os controles internos podem ser entendidos como uma forma de planejamento estratégico, pois tem como intuito realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, das entidades da administração direta e indireta.

As disposições constitucionais do Sistema de Controle Interno são destinadas à União, Estados e Municípios, tanto na administração direta ou indireta, aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Com isso, os atos desses agentes públicos devem ser marcados sempre pelos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, avaliando o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, comprovando a legalidade e avaliando resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão. Também está entre as prerrogativas do controle interno, apoiar o controle externo, pois os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência aos órgãos fiscalizadores, sob pena de responsabilidade solidária.

Desta forma, cabe aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de todas as esferas de poder, implementar um Sistema de Controle Interno, com estrutura, equipe e um controlador responsável. Atualmente não existe uma legislação que defina o perfil do servidor para assumir o cargo ou função de controlador interno, bem como a estrutura mínima de uma equipe de suporte ao controlador interno e a estrutura física necessária mínima para sua atuação.

Por essa razão, essa pesquisa tem como objetivo identificar a estrutura de pessoal do controle interno das Câmaras Municipais da Região Metropolitana de Curitiba e também compreender as orientações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná sobre a temática. Desta forma a pesquisa buscará: a) levantar os acórdãos e demais documentos editados pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná referente ao assunto; b) analisar, por meio de pesquisa/questionário, o perfil profissiográfico<sup>2</sup> do Controlador Interno, equipe e uma estrutura mínima de funcionamento do Controle Interno nas Câmaras Municipais.

2 O Perfil Profissiográfico é a ferramenta que nos auxilia a determinar as características desejáveis em um trabalhador, suas habilidades cognitivas, técnicas e comportamentais. Ele é o dimensionamento das responsabilidades, conhecimentos, experiências, habilidades, aptidões e atitudes presentes em um indivíduo que o qualifica para o desempenho adequado de determinada função. Para tanto, é importante a realização de um trabalho que se inicia com entrevistas com os gestores, para que se possa traçar o perfil mais apto para a realização de determinada função. As habilidades cognitivas são as habilidades de raciocínio lógico e abstrato, resolução de problemas, criatividade, capacidade de compreensão, julgamento crítico e conhecimento geral. As técnicas, determinadas juntamente com o gestor, são as habilidades em informática, língua estrangeira, operação de equipamentos e processos de trabalho. As habilidades comportamentais, ou psicológicas, são aquelas que envolvem cooperação, iniciativa, empreendedorismo, motivação, responsabilidade, participação, disciplina, ética e a atitude permanente de aprender a aprender. Com base nestes dados, técnicos e psicológicos, será possível realizar um recrutamento de pessoas que mais se aproximam das características desejáveis para um cargo. Disponível em: <https://sites.google.com/site/lavorita/perfil-profissiografico-o-que-e> Acesso em 10/2018.

A pesquisa será qualitativa e quantitativa, somado ao levantamento bibliográfico, analisando, inclusive, acórdãos do TCE-PR e outros materiais publicados relacionados ao tema. O questionário *survey* buscou identificar o perfil profissional dos controladores internos das Câmaras Municipais da Região Metropolitana de Curitiba.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 CONCEITOS DE CONTROLE INTERNO NO SETOR PÚBLICO

Na área pública o controle é utilizado na verificação dos atos administrativos que devem estar aderentes às normas previstas na legislação. Para Guerra (2005, p. 273) o sistema de controle interno deve ser exercido dentro da própria estrutura do órgão controlado, por meio de procedimentos e atividades intersetoriais (de colaboração), com vistas à realização eficiente do sistema e correta gestão da coisa pública.

Neste contexto, Castro (2011, apud GONÇALVES, 2015, p.4) define o controle na área pública “como o conjunto de métodos e procedimentos adotados pela entidade, para salvaguardar os atos praticados pelo gestor e o patrimônio sob sua responsabilidade”.

O Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, na Resolução n.º 1.120<sup>3</sup>, que dispõe sobre a criação, implantação e manutenção do sistema de controle interno no âmbito dos poderes municipais do Estado, define o Sistema de Controle Interno como:

O conjunto de normas, regras, princípios, planos, métodos e procedimentos que, coordenados entre si, têm por objetivo efetivar a avaliação da gestão pública e o acompanhamento dos programas e políticas públicas, bem como evidenciando sua legalidade e razoabilidade, avaliar os seus resultados no que concerne à economia, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades municipais.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em sua cartilha “Diretrizes e orientações sobre o controle interno para jurisdicionados” (2017) define controle interno como:

(...) aquele realizado pela própria organização, por meio de uma unidade que integra a sua estrutura administrativa, com a atribuição de vigilância, orientação e correção da atuação das demais unidades administrativas. No entanto, é preciso compreender o controle interno em uma concepção mais ampla, como uma atividade que envolve toda a administração. Controle Interno compreende um conjunto de atividades e procedimentos de controle incidentes sobre o processo de trabalho da organização com o objetivo de salvaguardar seu patrimônio, conferir exatidão e fidelidade nas demonstrações financeiras, promover a eficiência operacional e encorajar a obediência às diretrizes traçadas pela administração.

3 Resolução 1120/2005 - Dispõe sobre a criação, a implementação e a manutenção de Sistemas de Controle Interno nos Poderes Executivo e Legislativo municipais, e dá outras providências. Disponível em: <<https://saodesiderio.ba.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/resoluo-1120-2005.pdf>> Acesso em 01 agosto. 2019.

Por sua vez, Cleiton Vieira<sup>4</sup>, faz uma diferenciação entre o sistema de controle interno previsto na Constituição Federal de 1988 e o controle interno da própria entidade. Para Vieira Controle Interno é o “conjunto de recursos, métodos e processos, adotados pelas próprias gerências do setor público, com vista a impedir o erro, a fraude e a ineficiência”. Já Sistema de Controle Interno é o “conjunto de unidades técnicas articuladas a partir de um órgão central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno indicados na Constituição e normatizados em cada nível de governo”.

### 2.1.1 Objetivos do controle interno, princípios e seus elementos

De acordo com Azevedo (2010) o controle interno tem por função planejar, organizar e supervisionar informações por meios que buscam proteger o patrimônio, incrementar a eficiência operacional e promover obediência às normas administrativas. Por gerenciar recursos públicos, o Controle Interno torna-se um importante órgão que atua como supervisor dos procedimentos internos.

O Sistema de Controle possui cinco instrumentos principais, expressos no artigo 70 da Constituição Federal, sendo o controle contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional. Neste contexto, Frasson (2011, p 16) explica que: o controle contábil são os atos de registro, controle e análise das diferentes operações de caráter orçamentário, financeiro e patrimonial; enquanto que, o controle financeiro versa sobre movimentação financeira, envolvendo receitas e despesas orçamentárias e extraorçamentárias; já o controle orçamentário diz respeito a execução da lei orçamentária e ao cumprimento do princípio da legalidade (receitas previstas e autorizadas); o controle patrimonial se refere ao controle dos bens permanentes, sua guarda e administração; e, por fim, o controle operacional busca identificar as atividades e o consumo dos recursos.

Sobre a atuação e o momento em que se efetiva o controle, CASTRO (2007, p.104) destaca três formas:

prévio, quando realizado antes do surgimento do ato e tem como principais aspectos as funções autorizativas e orientadoras; concomitante, quando o controle se faz em todas as etapas do início nascimento do ato administrativo, sua principal característica é o caráter orientador; e posterior, quando o controle se faz após a emanação do ato, o controle posterior pode ainda ter o condão corretivo ou punitivo, dependendo do caso.

Para um bom desempenho do Sistema de controle interno, GUY e PEREIRA (2018, 90) reforçam a importância que este seja qualificado e implicará diretamente na Administração do Gestor para com a população.

4 VIEIRA, Cleiton. O controle interno nas câmaras municipais, segundo a lei de responsabilidade fiscal. Disponível em: <[https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/bf\\_bancos/e0001565.pdf](https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001565.pdf)> . Acesso em 01 agosto. 2019.

A adoção de um sistema de controle interno qualificado ressoa diretamente na capacidade do gestor municipal adotar boas práticas de governança, em benefício da sociedade e do regime democrático, na exata medida em que os atos de gestão serão melhores direcionados para a execução dos programas e políticas públicas previstos constitucionalmente e no cumprimento do plano de governo proposto na plataforma eleitoral.

## 2.1.2 Acórdãos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) quanto ao perfil do controlador interno no Legislativo

Como muitos aspectos dos Sistemas de Controle ainda necessitam de regulamentação, cabe aos Estados e Municípios a prerrogativa de definir instrumentos legislativos específicos e, por vezes, se valer de orientações dos Órgãos de Controle. Os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios (apenas os Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro têm TC próprios, criados antes da CF/1988) externam suas orientações por meio de consultas ou acórdãos<sup>5</sup>. Deste modo, segue alguns entendimentos do TCE-PR sobre a nomeação/requisitos do controlador interno no Legislativo municipal:

ACÓRDÃO N.º. 921/07 – Tribunal Pleno – Retificado pelo Acórdão 1369/07 (PROCESSO N.º. 107966/07), este acórdão trouxe o entendimento que pode haver controle interno próprio da Câmara, porém deve-se manter integração entre os sistemas. Acumulação de funções e a necessidade de nomeação de funcionários também tão somente dependem de escolha administrativa. (grifo nosso)

ACÓRDÃO N.º. 97/08 – Tribunal Pleno (PROCESSO N.º. 449824/07) - Consulta. Cargo em comissão para chefe de setor de controle interno. Possibilidade considerando que os responsáveis pelo controle interno devem ser servidores efetivos, os quais devem ocupar o cargo por tempo previamente definido. (grifo nosso)

ACÓRDÃO N.º. 265/08 – Tribunal Pleno (PROCESSO N.º. 522556/07) - Consulta. Controlador Interno. Imprescindível que seja exercido por servidor público efetivo mediante alternativas que visem a propiciar a necessária imparcialidade para o exercício da atividade e a não sujeição a pressões políticas. (grifo nosso)

ACÓRDÃO N.º. 867/10 – Tribunal Pleno (PROCESSO N.º. 402949/09) - Consulta. Controle interno. Lapso temporal para o desempenho das funções de controlador. Exercício por servidor efetivo. Possibilidade de criação de cargo em comissão para a figura do controlador geral a ser desempenhada, preferencialmente, por servidor público efetivo, com o propósito de chefiar equipe composta por servidores com a função de controladores internos. (grifo nosso)

ACÓRDÃO N.º. 1604/10 – Tribunal Pleno (PROCESSO N.º. 161607/09) - Consulta. Acumulação de cargos. Controlador Interno ocupante de cargo efetivo eleito para o cargo de vereador. Compatibilidade de horários. Artigo 38, inciso III, da Constituição da República. Impossibilidade. (grifo nosso)

5 Segundo glossário do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande de Sul, “acórdão” significa: Decisão proveniente de órgão colegiado, ou seja, composto por mais de um julgador. A palavra remonta ao vocábulo em português “acordo”, ou “acordam”, representando a decisão final tomada coletivamente. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/imprensa/glossario>> acesso em: 28 jun. 2019.

ACÓRDÃO Nº. 1024/15 – Tribunal Pleno (PROCESSO Nº. 568635/12) - Consulta. Implantação do sistema de controle interno do Legislativo Municipal. Aumento de remuneração de servidores em ano eleitoral. Implantação do Plano de Cargos e Salários da Câmara. Criação de gratificação de função. Possibilidade. (grifo nosso)

ACÓRDÃO Nº. 4433/17 – Tribunal Pleno (PROCESSO Nº. 694275/17) –I) não é possível (regular) que o único advogado que ocupa cargo efetivo na Câmara Municipal exerça cumulativamente as atribuições de seu cargo com as de controlador interno, mesmo com quadro reduzido de servidores e na ausência de outro servidor efetivo. II) não é possível (regular) que ocupante de cargo em comissão de assessor jurídico da presidência da Câmara de Vereadores elabore pareceres em procedimentos licitatórios para que o único advogado efetivo atue como controlador interno. III) o servidor em estágio probatório pode exercer as funções de controlador interno. IV) é possível (regular) que o controle interno do Poder Legislativo esteja a cargo do controle interno do Poder Executivo, nos termos indicados no caput do artigo 31 da Constituição Federal de 1988. É possível (regular), também, que cada Poder tenha seu próprio controle interno, que deverão atuar de forma integrada, nos termos dos artigos 70 e 74 da CRFB/88, bem como dos artigos 54 e 59 da Lei Complementar n.º 101/00. V) é possível (regular) que servidor efetivo ocupante de cargo de nível médio seja designado como controlador interno, desde que detenha conhecimentos / formação para tanto. (grifo nosso)

Da análise dessas decisões, observa-se que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná entende que a função de Controlador Interno no Poder Legislativo é: de livre nomeação e exoneração (este último, caso não seja ocupação por mandato); pode ser um cargo em comissão, mas somente ocupado por servidor de cargo efetivo; pode receber gratificação de função desde que haja previsão legal; e deve possuir conhecimento técnico, independentemente do nível de escolarização.

### 2.1.3 Perfil profissiográfico do controlador interno, equipe de suporte, estrutura física e equipamentos para desenvolvimento das atividades

De acordo com os apontamentos iniciais, a legislação aplicada define e estabelece a importância do Controle Interno dos atos administrativos dos três poderes da República. Para essa função, os entes públicos nomeiam um controlador ou coordenador, que será responsável pelo controle dos atos. Mas, qual é o perfil profissional que esse servidor e quais atividades deverá realizar?

Para Fasson (2011, p.11), cabe ao controlador interno propor as boas ações e condutas condizentes nos demais funcionários públicos, já que a função do controle interno é fiscalizar, adotar medidas preventivas, precipuamente focalizadas naqueles que lidam diariamente com os recursos públicos e licitações, cujas ameaças à boa conduta são bem maiores, porém latentes.

O gestor municipal ao designar um responsável para o exercício do cargo de controlador interno deve, de acordo com GUY e PEREIRA (2018, p. 95) “observar as normas e os princípios que vinculam toda a Administração Pública, dentre os quais o princípio da eficiência, da moralidade, da publicidade, da impessoalidade e da legalidade”.

A falta de controle interno efetivo nos órgãos públicos pode gerar multas e punições aos gestores. No Estado do Paraná, caso a Câmara Municipal não possua o Sistema de Controle Interno regulamentado e atuando, o TCE poderá desaprovar as contas, conforme dispõe os artigos 07 e 08 da Lei Complementar nº 113, de 15 de dezembro de 2005, denominada Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Também é de suma importância a consonância com a contabilidade, pois o controle interno realiza sua fiscalização em avaliações de relatórios do setor contábil. Caso haja distorção no trabalho do controle interno, poderão causar consequências desastrosas para a Administração, pois propiciará ao controle externo, uma interpretação equivocada da situação administrativa, podendo levar representações ao Ministério Público, formalizando processos no âmbito dos tribunais de contas, por consequência chegar até a cassação do mandato do gestor público.

Algumas situações também não podem ocorrer como, por exemplo, acúmulo de função que demostrem ferir o princípio da segregação de função<sup>6</sup> e, principalmente, contador ou advogado com função gratificada de controle interno. Neste contexto GUY e PEREIRA reafirmam (2018, p. 95):

Dentre os critérios indicados pelas Cortes de Contas<sup>7</sup> se elencam o princípio da segregação das funções, o princípio da independência técnico-funcional, o princípio da relação custo/benefício, o princípio da qualificação adequada, o princípio da temporalidade e o princípio da aderência a diretrizes e normas.

### 3 METODOLOGIA

A pesquisa se efetivou de forma qualitativa e quantitativa, consulta a bibliografias, análise de acórdãos do TCE-PR e com aplicação de questionário *survey* encaminhado a doze controladores internos das Câmaras Municipais da Região Metropolitana de Curitiba. O critério para seleção das Câmaras Municipais foi o maior repasse de recursos financeiros no ano de 2018, pois, supostamente as Câmaras com o maior duodécimo poderiam contar com estruturadas mais adequadas.

6 A segregação de funções consiste na separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização. Para evitar conflitos de interesses, é necessário repartir funções entre os servidores para que não exerçam atividades incompatíveis, como executar e fiscalizar uma mesma atividade. Conforme o Conselho Federal de Contabilidade, na Resolução nº 1.212/2009, segregação de funções significa atribuir a pessoas diferentes as responsabilidades de autorizar e registrar transações e manter a custódia dos ativos. A segregação de funções destina-se a reduzir as oportunidades que permitam a qualquer pessoa estar em posição de perpetrar e de ocultar erros ou fraudes no curso normal das suas funções. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/atuacao/manual-do-ordenador-de-despesas/recursos-humanos-e-gestao-de-pessoas/segregacao-de-funcoes-como-distribuir-atividades>> Acesso em: 02 jul. 2019.

7 Instrução Normativa nº 44/2015 - Tribunal de Contas de Rondônia, que estabelece as diretrizes gerais sobre a implementação e operacionalização do sistema de controle interno para os entes jurisdicionados.

O levantamento *survey*, segundo Freitas (2000), pode ser compreendido como a obtenção de dados ou informações sobre características, ações ou opiniões de determinado grupo de pessoas. Yin (2001, p.25) afirma que essa estratégia é vantajosa quando o objetivo da pesquisa for descrever a incidência ou a predominância de um fenômeno, ou quando ele for previsível sobre certos resultados.

O instrumento utilizado para o desenvolvimento dessa pesquisa foi um questionário embasado/adaptado ao Ofício<sup>8</sup> do Promotor de Justiça Gustavo Henrique Rocha de Macedo, em razão do seu conteúdo. O período de envio do questionário e recebimento de respostas foi durante o mês de maio do ano de 2019 e o meio utilizado foi via eletrônico, plataforma *google drive*. O presente instrumento de coleta de dados contou com dez questões fechadas, com o propósito de identificar perfil do controlador interno e a estrutura de pessoal dos Controles Internos nas Câmaras Municipais.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Segundo a página oficial da Secretaria do Desenvolvimento Urbano, a Região Metropolitana de Curitiba é dividida em 29 municípios<sup>9</sup>, a saber: Adrianópolis, Agudos do Sul, Almirante, Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiuva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo do Tenente, Campo Largo, Campo Magro, Cerro Azul, Colombo, Contenda, Curitiba, Doutor Ulysses, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Lapa, Mandirituba, Piên, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Quitandinha, Rio Branco do Sul, Rio Negro, São José dos Pinhais, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná. E alguns destes subdivididos em dois núcleos, Núcleo Urbano Central (NUC) com 16 (dezesesseis) municípios incluindo Curitiba, sendo eles: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais e o vale da Ribeira com 07 (sete) municípios: Adrianópolis, Bocaiúva do Sul, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Itaperuçu, Rio Branco do Sul e Tunas do Paraná. Destes 29 municípios, foram selecionados 13 (treze) municípios para participar da pesquisa, tendo como critério de escolha os que possuem maior orçamento. Esse critério foi utilizado como hipótese de que, havendo um repasse maior, em contrapartida a Câmara poderia disponibilizar uma estrutura mais adequada, com local físico específico, estrutura (computador, impressora, telefone e outros) e uma equipe multidisciplinar para atuar juntamente ao Controlador Interno.

Os 13 (treze) municípios com maior receita corrente líquida em 2018, de acordo com a página do Tribunal de Contas, sequencialmente, foram: Curitiba, São

8 Ofício nº 193/2017 – GEPATRIA – Procedimento Administrativo nº MPPR-0046.17.147517-4: O ofício em questão foi encaminhado a todos os municípios do estado do Paraná, com um formulário anexo composto por vinte e nove questões denominado “Levantamento sobre o Sistema de Controle Interno nos Municípios”.

9 <http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=89>, <acesso em 07/05/2019>



José dos Pinhais, Araucária, Colombo, Pinhais, Campo Largo, Fazenda Rio Grande, Piraquara, Almirante Tamandaré, Lapa, Campina Grande do Sul, Rio Branco do Sul e Quatro Barras. O Município de Campo Largo não participou da pesquisa em razão do princípio da imparcialidade do autor do presente artigo (que ocupa a função de Controlador Interno), restando, portanto, 12 entrevistas.

Para obter dados de receita e despesa com pessoal foi utilizada a aba “controle social”, “análise de gestão Fiscal Municipal”, “Seleciona uma entidade”, “ano - 2018”, “2º quadrimestre”, por meio do endereço eletrônico<sup>10</sup>. As informações retiradas na sua grande maioria são datadas de 31/08/2018, porém pode-se perceber que algumas Câmaras não possuem informações atualizadas junto ao TCE/PR. Já os valores referentes ao duodécimo, utilizou-se a Aba “controle social”, “Lei de Responsabilidade Fiscal”, “Demonstrações Contábeis a partir de 2013”, “seleciona o município”, “seleciona entidade”, “seleciona relatório – DC: Balanço Orçamentário”, “seleciona o ano-2018”, “período-janeiro”, por meio do endereço eletrônico<sup>11</sup>.

Desta forma, os valores obtidos foram:

**Tabela 1 – Dados Econômicos da Região Metropolitana de Curitiba**

DADOS ECONÔMICOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA							
	Município	Data Informada	Receita Corrente Líquida Município	Despesa Total com Pessoal Câmara M.	% da receita líquida do Município (Despesa Pessoal)	Situação JAN - 2018 balanço orçamentário JAN-18	% da receita do Município (Repasso Total)
01	Curitiba	31/08/2018	7.038.989.197,27	80.174.026,82	1,14%	R\$ 148.778.000,00	2,11%
02	São José dos Pinhais	31/08/2018	955.936.336,88	21.770.980,88	2,28%	R\$ 37.585.000,00	3,93%
03	Araucária	30/04/2017	698.841.338,18	11.962.109,57	1,71%	R\$ 28.700.000,00	4,11%
04	Colombo	31/08/2018	383.666.353,31	8.560.775,92	2,23%	R\$ 15.743.946,00	4,10%
05	Pinhais	31/08/2018	337.477.284,65	10.664.679,30	3,16%	R\$ 14.886.262,92	4,41%
06	Campo Largo	31/08/2018	265.191.099,11	6.568.643,09	2,48%	R\$ 11.200.000,00	4,22%
07	Piraquara	31/08/2018	203.482.326,47	6.048.696,24	2,97%	R\$ 8.280.000,00	4,07%
08	Almirante Tamandaré	31/08/2018	154.243.679,77	5.235.407,55	3,39%	R\$ 6.640.000,00	4,30%
09	Fazenda Rio Grande	31/08/2018	216.213.775,90	4.963.751,55	2,30%	R\$ 6.239.750,30	2,89%
10	Lapa	30/06/2018	115.799.931,65	3.526.843,32	3,05%	R\$ 6.000.000,00	5,18%
11	Campina Grande do Sul	30/06/2018	112.539.059,91	2.635.998,55	2,34%	R\$ 5.233.800,00	4,65%

10 [https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Municipal/SIMAM/Paginas/Rel\\_AGF.aspx](https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Municipal/SIMAM/Paginas/Rel_AGF.aspx), <acesso em 18/11/2018>

11 [https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Municipal/SIMAM/Paginas/Rel\\_LRF.aspx?relTipo=2](https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Municipal/SIMAM/Paginas/Rel_LRF.aspx?relTipo=2), <acesso em 18/11/2018>

DADOS ECONÔMICOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA							
12	Rio Branco do Sul	30/06/2018	86.912.158,77	3.713.221,80	4,27%	R\$ 5.100.000,00	5,87%
13	Quatro Barras	30/06/2018	84.109.408,63	2.653.708,14	3,16%	R\$ 4.930.000,00	5,86%
14	Campo Magro	31/08/2018	68.918.582,62	2.823.599,64	4,10%	R\$ 3.712.086,36	5,39%
15	Mandirituba	31/08/2018	61.216.169,25	2.054.478,28	3,36%	R\$ 3.192.900,00	5,22%
16	Cerro Azul	31/08/2018	40.962.046,80	1.680.128,21	4,10%	R\$ 3.147.173,81	7,68%
17	Itaperuçu	30/06/2018	46.422.603,52	2.058.412,76	4,43%	R\$ 2.619.650,00	5,64%
18	Balsa Nova	30/06/2018	45.566.966,45	1.691.256,20	3,71%	R\$ 2.537.200,00	5,57%
19	Rio Negro	31/12/2017	73.796.690,95	1.594.138,91	2,16%	R\$ 2.500.000,00	3,39%
20	Quitadinha	30/06/2018	44.351.897,85	1.112.374,03	2,51%	R\$ 2.420.000,00	5,46%
21	Contenda	30/06/2018	44.160.553,71	1.209.799,80	2,74%	R\$ 2.300.000,00	5,21%
22	Piên	31/12/2016	35.465.838,86	1.238.727,33	3,49%	R\$ 2.180.000,00	6,15%
23	Tijucas do Sul	31/08/2018	41.477.787,08	1.480.995,30	3,57%	R\$ 2.080.000,00	5,01%
24	Adrianópolis	31/12/2017	22.979.526,59	1.085.785,11	4,73%	R\$ 1.900.000,00	8,27%
25	Bocaiuva do Sul	30/06/2018	30.321.143,66	1.103.108,86	3,64%	R\$ 1.702.344,00	5,61%
26	Campo do Tenente	30/06/2018	23.840.076,28	834.338,11	3,50%	R\$ 1.241.000,00	5,21%
27	Agudos do Sul	30/04/2018	19.591.838,14	702.573,90	3,59%	R\$ 1.134.500,00	5,79%
28	Tunas do Paraná	30/06/2018	20.036.519,81	728.929,52	3,64%	R\$ 1.080.000,00	5,39%
29	Doutor Ulysses	31/08/2018	16.635.551,48	675.972,84	4,06%	R\$ 932.794,66	5,61%

Tabela elaborada pelo autor (2018).

As dez perguntas foram direcionadas para mapeamento do perfil profissional dos Controladores Internos das Câmaras Municipais da Região Metropolitana de Curitiba. Buscou-se saber se há legislação que regula as atividades do Controlador Interno; se o Sistema de Controle Interno está instituído na Câmara Municipal; a posição hierárquica do Controle Interno na Câmara; se o responsável pelo controle interno é servidor efetivo ou temporário, bem como, se o mesmo ocupa uma função ou cargo; se há divisão das funções de controladoria com as atividades administrativas ou operacionais; o nível de escolaridade dos controladores e a sua formação acadêmica; a equipe, espaço próprio e equipamentos para o funcionamento; se os membros do controle interno recebem e/ou participam de treinamentos/capacitações.

Uma das amostras que não foram colocadas no questionário foi em relação ao gênero, porém pelo levantamento de *e-mail* e contatos telefônicos, foi possível mapear que dos doze entrevistados, quatro são do sexo feminino e oito do sexo masculino, ou seja, há predominância do sexo masculino entre os controladores dos 12 (doze) municípios selecionados.

Das respostas recebidas e devidamente consolidadas, observou que:

a) 83,3% das Câmaras Municipais possuem legislação específica e 16,7% informaram que a legislação do Executivo é aplicada no Legislativo.

b) 50% dos controles internos estão, hierarquicamente, abaixo da Presidência da Câmara, enquanto que 33,3% estão junto à Direção-Geral e 16,7% equiparado ao gabinete do Presidente.

c) Dos responsáveis pela coordenação do controle interno, 100% são servidores efetivos;

d) 41,7% dos entrevistados informaram que estão designados especificamente para atuar na função de controlador interno; já 33,3% informaram que foram designados para função e 25% puderam optar pelo cargo ou pela função;

e) 83,3% informaram que somente realizam as atividades de controle interno e não acumulam outras funções, enquanto que 16,7% informaram que acumulam outras atribuições;

f) Quanto à escolaridade, 58,3% possuem ensino superior completo, 33,3% possuem especialização e 8,3% ensino superior incompleto;

g) A formação acadêmica dos controladores ficou assim ponderada: Gestão Pública com 41,7%, seguido de 16,7% em Administração e Ciências Contábeis, 8,3% Economia e Direito.

h) A estrutura de recursos humanos atuante no Sistema de Controle Interno é: 75% gerenciada pelo Controlador Interno (correspondente a nove controladores) e 8,3% Controlador e um servidor, 8,3% controlador e dois servidores e 8,3% controlador e equipe, ou seja (correspondente a um em cada opção).

i) 58,3% dos controladores informaram que possuem estrutura física própria, enquanto que 25% não possuem e apenas 16% possuem estrutura de equipamentos.

j) Por fim, 75% dos controladores informaram que realizam capacitação, atualização e cursos, enquanto que 25% informaram que não possuem ou realizam capacitação continuada.

Analisando os dados e fazendo um paralelo com os acórdãos do TCE-PR<sup>12</sup>, verificou que:

12 Acórdão nº 1369/2007 - Possibilidade de câmaras possuírem sistema separado do executivo, devendo, porém, haver plena integração entre os sistemas.

Acórdão nº 356/2011 - A chefia do controle interno admite cargo de confiança e cargo em comissão, dando-se preferência ao preenchimento deste por servidores efetivos e que tiver curso superior completo.

Acórdão nº 1369/2007 - A acumulação de funções e a necessidade de nomeação de funcionários também tão somente dependem de escolha administrativa.

Acórdão nº 265/2008 - Controlador Interno. Imprescindível que seja exercido por servidor público efetivo mediante alternativas que visem a propiciar a necessária imparcialidade para o exercício da atividade e a não sujeição a pressões políticas.

a) A maioria das Câmaras Municipais possui legislação própria sobre o Sistema de Controle Interno, portanto compatível com a orientação do TCE/PR (acórdão nº 1.369/2007).

b) Metade encontra-se hierarquicamente abaixo apenas da Presidência, o que demonstra que o Sistema de Controle Interno possui lugar de *staff*<sup>13</sup> na estrutura organizacional.

c) Conforme orientação do TCE-PR, todos ocupantes do cargo ou função são servidores efetivos (acórdão nº 265/2008).

d) A forma de provimento depende da legislação de cada Câmara Municipal, se será designado para cargo, função, ou o servidor pode optar quando existir as duas possibilidades (acórdão nº 1.369/2007, nº 356/2011).

e) Sobre o desempenho da atribuição de Controlador Interno a maioria apenas atua na controladoria, porém alguns desempenham outras atividades, o que pode contrariar o princípio da segregação de funções<sup>14</sup>. Os únicos cargos que não podem acumular função de Controlador Interno são os cargos de contador (a)<sup>15</sup> e procurador/advogado<sup>16</sup>.

f) A preferência para ocupar o cargo/função de controlador interno é de servidor que possuam escolaridade de nível superior completo (acórdão nº 356/2011) e neste quesito, apenas um não possui a escolaridade em nível superior completo.

g) A formação acadêmica é bem diversificada, com maioria em Gestão Pública, neste critério não existe normatização pelo TCE-PR, apenas a preferência para que possua curso de nível superior.

h) Apesar da escolha das Câmaras da Região Metropolitana, selecionadas as treze que possuem o maior repasse da Prefeitura, o que traria o pressuposto de possuírem estrutura de pessoal, a maioria é gerenciada apenas por um servidor ocupante do cargo/função. Neste mesmo contexto, um pouco mais da metade possui estrutura própria, seguido de menos da metade que possuem apenas equipamentos. A maioria dos controladores informou participar de atualização profissional.

13 A assistência do staff é necessária quando o tamanho e a complexidade da organização tornam-se elementos característicos. Sua função principal é analisar, orientar, conferir o desenvolvimento dos planos, programas, políticas e procedimentos e fazer recomendações, ou mesmo exercer autoridade. A atividade do staff é uma atividade de coordenação por excelência. Disponível em: <http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/memoria-do-professor-paulo-neves-de-carvalho/150-tese-de-doutorado-prof-paulo-neves-de-carvalho-1955-traduzida/file>. Acesso em: 09 de set. 2019.

14 A segregação de função é um meio da Administração Pública evitar que o mesmo servidor execute e fiscalize ao mesmo tempo.

15 Vedado pelo Princípio da Segregação de função.

16 Acórdão nº 4433/2017 - Não é possível (regular) que o único advogado que ocupa cargo efetivo na Câmara Municipal exerça cumulativamente as atribuições de seu cargo com as de controlador interno, mesmo com quadro reduzido de servidores e na ausência de outro servidor efetivo.

Diante disso, verificou-se que os Controles Internos das Câmaras Municipais pesquisadas atendem às orientações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná nos seguintes itens pesquisados: a legislação própria; função desempenhada por servidor do quadro efetivo e com escolaridade “preferencialmente” de nível superior.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os controles internos estão previstos na Lei nº 4.320/64 arts. 76 a 80 (Lei da Contabilidade Pública), na Constituição Federal (1988) art. 31, 70 e 74, na Lei Complementar nº 101/00 (LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal) parágrafo único do art. 54 e art. 59, bem como nas Constituições Estaduais e demais legislações estaduais e municipais. São destinados a todos os poderes constitucionais: Executivo, Legislativo e Judiciário. Neste cenário estão inseridas as Câmaras Municipais ou Câmara de Vereadores, que por força da lei, devem possuir em sua estrutura os Sistemas de Controle Interno.

Diante da relevância do tema a pesquisa buscou identificar o perfil profissional dos controladores internos das Câmaras Municipais da Região Metropolitana de Curitiba. Foram mapeados vinte e nove municípios e destes foram selecionadas as treze Câmaras Municipais com maior repasse anual de recursos, tendo por base o ano 2018, porém apenas 12 (doze) foram pesquisadas. Com isso, foi encaminhado um questionário a doze controladores(as) internos das Câmaras dos municípios de: Curitiba, São José dos Pinhais, Araucária, Colombo, Pinhais, Fazenda Rio Grande, Piraquara, Almirante Tamandaré, Lapa, Campina Grande do Sul, Rio Branco do Sul e Quatro Barras.

Da análise dos dados observou-se que: a maioria possui legislação própria; a controladoria, na metade das Câmaras pesquisadas, está apenas abaixo da presidência na posição hierárquica; em sua maioria, o Controle Interno possui apenas um controlador; sendo apenas um em cada caso que a controladoria possui (controlador mais um servidor, controlador mais dois servidores e um controlador mais equipe); atuam em sua maioria em um espaço físico e estrutura própria; as controladorias, na sua totalização, são coordenadas por servidores de carreira efetiva, que assumem o cargo, a função, e em alguns casos possui a liberdade de escolha cargo/função, podendo acumular (em sua minoria) outras atividades no órgão; os controladores internos em sua maioria, possuem ensino superior, seguido de servidores com especialização, e esta formação sendo bem diversificada, com a maioria formada na área de gestão pública, mas também citados formações em administração, direito, economia e ciências contábeis (um dos entrevistados tem tripla formação: Gestão Pública, Direito e Ciências Contábeis); a maioria dos controladores realizam capacitação, atualização e cursos.

A pesquisa também demonstrou que, apesar da seleção das Câmaras com maior repasse, nem todas possuem um controle interno com equipe e estrutura física própria. Outro apontamento mostra que duas Câmaras não possuem legis-

lação própria. Quatro delas informaram que o controle interno se encontra hierarquicamente na mesma posição da Direção-Geral, o que pode comprometer sua autonomia, quando o ideal seria em posição de *staff*.

Em síntese, a pesquisa demonstrou que o perfil profissional dos Controladores Internos das 12 (doze) Câmaras Municipais da Região Metropolitana de Curitiba é: um servidor do quadro efetivo; que ocupam função ou cargo; com formação escolar de nível superior; nas áreas do conhecimento de sociais e aplicadas<sup>17</sup> com predomínio em Gestão Pública<sup>18</sup>, que busca capacitação. As Câmaras Municipais possuem legislação própria, na qual a estrutura organizacional do Controle Interno está em posição acima de outros setores, funcionando com apenas um controlador.

## REFERÊNCIAS

Evelyn Freire de. **GUIA PRÁTICO DE CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 2016.** Disponível em: <<http://www.ampcon.org.br/pdf/guia-pratico-de-controle-interno-na-adm-pub.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2018.

ALBUQUERQUE, J. M. **AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS DE UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR À LUZ DA METODOLOGIA MCDA-CONSTRUTIVISTA.** Revista Contemporânea de Contabilidade, v. 8, n. 15, p. 129-150, jan.-jun. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2011v8n15p129/20027>> Acesso em: 26 jun. 2019.

AZEVEDO, N. K.; ENSSLIN, S. R.; REINA, D. R. M. **CONTROLE INTERNO E AS FUNDAÇÕES DE APOIO À PESQUISA UNIVERSITÁRIA: UMA ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO CONTROLE INTERNO NAS FUNDAÇÕES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA NO ANO DE 2010.** Enfoque: Reflexão. Contábil, v. 29, n. 3, p. 34-45, set./dez. 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/121039/296007.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 26 jun 2019.

BRASIL. **Constituição Federal. Brasília:** Congresso Nacional, 1988.

Brasil. **MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. AUDITORIA INTERNA.** Planejamento estratégico: 2016-2020 / Auditoria Interna. – Brasília: MPF, 2016. Disponível em: <http://www.auditoria.mpu.mp.br/audin/PLANEJAMENTO-ESTRATEGICO-AUDIN-MPU.pdf>. Acesso em 27 set. 2018

17 CNPQ – Áreas do Conhecimento – Sociais e Aplicadas. Disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/web/dgp/ciencias-sociais-aplicadas>> Acesso em: 25 de agosto. 2019.

18 Apesar de não encontrar o Gestão Pública na tabela do CNPQ, incluo como sociais e aplicadas, pois os diplomados no Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública têm direito a registro no Conselho Regional de Administração – CRA –, de acordo com a Resolução Normativa CFA nº 374, de 2009.

CASTRO, Rodrigo Pirotini Aguirre de. **CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA PERSPECTIVA DO MODELO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA**. 2007. Dissertação de Mestrado – Curso de Mestrado em Direito Econômico e Social, Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Conselho Nacional de Controle Interno - CONACI. 3º Edição. **PANORAMA DO CONTROLE INTERNO NO BRASIL – CONACI 2017** / Organizadores Roberto Paulo Amoras, Gustavo Gonçalves Ungaro, Olavo Gomes Pereira, Norma Conceição Melo Lima da Rocha e Raphael Rodrigues Soré – Brasília, CONACI, 2017. Disponível em: <[http://conaci.org.br/wp-content/uploads/2018/01/Panorama-do-Controle-Interno-Conaci-LIVRO\\_ED\\_3%C2%BA-.pdf](http://conaci.org.br/wp-content/uploads/2018/01/Panorama-do-Controle-Interno-Conaci-LIVRO_ED_3%C2%BA-.pdf)>. Acesso em: 03 out. 2018.

FRASSON, Denilson Anderson. **AIMPORTÂNCIA DA ESCOLHA DO PROFISSIONAL DO CONTROLE INTERNO: UM ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE RANCHO ALEGRE D’OESTE/PR**. 2011. 44 f. Monografia (Especialização) - Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal, Especialização em Ensino de Ciências Diretoria de Pesquisa e Pós-graduação, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2011. Disponível em: <[http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1146/1/CT\\_GPM\\_I\\_2011\\_21.PDF](http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1146/1/CT_GPM_I_2011_21.PDF)>. Acesso em: 15 out. 2018.

GUERRA, Evandro Martins. **OS CONTROLES EXTERNOS E INTERNOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. 2.ed. revista e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

GUY, Gabriel Léger; PEREIRA, Aila Tamina Martins. **O ATIVISMO DE CONTAS EM PROL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO: UMA PROJEÇÃO CONCRETIZADORA DA EFICIÊNCIA DOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS COMO ESSENCIAIS À BOA GOVERNANÇA**. Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná/ Ministério Público de Contas do Estado do Paraná. - n. 9, p. 80-99 (2018) - Curitiba: Ministério Público de Contas do Paraná, 2018. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1rR5SI0B\\_HvKzg9MFcHg0OOrzpq3XKC44/view](https://drive.google.com/file/d/1rR5SI0B_HvKzg9MFcHg0OOrzpq3XKC44/view) Acesso em: 04 jul. 2019.

GONÇALVES, Simone Rocha, MENDES, Luís Roberto Sousa. **O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O PAPEL DA AUDITORIA INTERNA EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR DE MINAS GERAIS**. Cadernos Zygmunt Bauman, v.5, n.9, 2015. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/bauman/article/view/3808>> Acesso em: 01 jul. 2019.

LUZ, T. E.; CLAZER, E. A.; RIBEIRO, F. **ATRIBUIÇÕES E DIFICULDADES DOS CONTROLADORES INTERNOS MUNICIPAIS NA REGIÃO DA AMCESPAR (PR)**. Revista Brasileira de Administração Científica, v.7, n.3, p.154-169, 2016. Disponível em: <<http://sustenere.co/index.php/rbadm/article/view/SPC2179-684X.2016.003.0011/794>> Acesso em: 01 jul. 2019.

MOTA, Giordano Bruno Araújo Cavalcante. **A OBRIGATORIEDADE DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**. Revista Controle v. 16 n. 1, p. 459-485 (2018). Fortaleza - CE. Disponível em: <<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/382>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

VIEIRA, Cleiton. **O CONTROLE INTERNO NAS CÂMARAS MUNICIPAIS, SEGUNDO A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**. Disponível em: <[https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/bf\\_bancos/e0001565.pdf](https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001565.pdf)>. Acesso em 01 agosto. 2019.

Tribunal De Contas Do Estado De Minas Gerais. (Org.). MINAS GERAIS - MG. **CARTILHA DE ORIENTAÇÕES SOBRE CONTROLE INTERNO**. 2012. Disponível em: <[https://www.tce.mg.gov.br/img\\_site/Cartilha\\_Control%20Interno.pdf](https://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_Control%20Interno.pdf)>. Acesso em: 04 out. 2018.

Tribunal de Contas do Estado do Paraná. CORBARI, Ely Celia; ALBUQUERQUE, Cristhian Carla Bueno de (Org.). **DIRETRIZES E ORIENTAÇÕES SOBRE CONTROLE INTERNO PARA JURISDICIONADOS | 2017**. Curitiba - PR, jan. 2017. p. 1-50. Disponível em: <[https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2017/6/flipbook/317850/Cartilha%20Controle%20Interno\\_final.pdf](https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2017/6/flipbook/317850/Cartilha%20Controle%20Interno_final.pdf)>. Acesso em: 03 out. 2018.





### INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE

Lei Estadual nº 18.136/14. Enquadramento de servidores no cargo de Promotor de Saúde. Execução antes do advento da Constituição de 1988. Casos em que houve o ingresso de servidores no cargo de origem após a vigência da nova ordem constitucional. Princípio da segurança jurídica. Pela PROCEDÊNCIA PARCIAL do incidente e pela interpretação conforme do art. 14, da Lei Estadual nº 18.136/14.

**Órgão Colegiado de Origem:** Tribunal Pleno.

**Assunto:** reenquadramento dos servidores ocupantes do cargo de Agente de Apoio ao cargo de Promotor de Saúde. Execução sem a realização de concurso público.

**Autuação do Incidente:** Protocolo nº 732227/16.

**Relator:** Conselheiro Artagão de Mattos Leão.

**Decisão:** Acórdão nº 3270/19 - Tribunal Pleno.

**Sessão:** Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 37 de 16/10/2019.

**Publicação:** DETC nº 2178 de 04/11/2019

\* 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.

## INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI ESTADUAL Nº 18.236/14 – SERVIDOR PÚBLICO REENQUADRAMENTO

PROCESSO Nº : 312691/18  
ASSUNTO : INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE  
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO : SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA,  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

### ACÓRDÃO Nº 3270/19 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Incidente de inconstitucionalidade. Lei Estadual nº 18.136/14. Enquadramento de servidores no cargo de Promotor de Saúde. Execução antes do advento da Constituição de 1988. Casos em que houve o ingresso de servidores no cargo de origem após a vigência da nova ordem constitucional. Princípio da segurança jurídica. Pela PROCEDÊNCIA PARCIAL do incidente e pela interpretação conforme do art. 14, da Lei Estadual nº 18.136/14.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Incidente de Inconstitucionalidade, determinado pelo Acórdão nº 952/18 – Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães (Processo nº 732227/16, nos autos de Inativação), em face do disposto no artigo 14<sup>1</sup> da Lei Estadual nº 18.136/14, que promoveu o reenquadramento dos servidores ocupantes do cargo de Agente de Apoio ao cargo de Promotor de Saúde. Execução sem a realização de concurso público.

### 1.1 INSTRUÇÃO

Por meio do Despacho nº 676/18 - GCAML (peça 7), foi determinado o encaminhamento dos autos à unidade técnica para instrução e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para parecer.

<sup>1</sup> **Art. 14.** Os servidores constantes do Anexo VI, desta Lei, serão enquadrados no cargo de promotor de saúde execução, de nível médio, requisito de escolaridade exigido por ocasião de seus respectivos ingressos.

Parágrafo único. A correção da situação funcional dos servidores ocupantes do cargo de Agente de Apoio, elencados no referido anexo, ocorrerá na mesma classe e referência correspondentes ao cargo de Agente de Execução do Quadro Próprio do Poder Executivo, passando para a tabela do Quadro Próprio dos Servidores da Saúde, no cargo de Promotor de Saúde Execução em valor igual ou imediatamente superior, mantida a contagem de tempo para os efeitos de aposentadoria e abono de permanência a partir da data de ingresso no cargo originário, revisando-se os atos emitidos após 1º de outubro de 2014. (NR) [\(Incluído pela Lei 18601 de 30/10/2015\)](#)

A seu turno, a Coordenadoria de Gestão Estadual (Instrução nº 430/2018, peça 08) manifestou-se pela inconstitucionalidade da interpretação literal do artigo em análise, reconhecendo a possibilidade de:

(...) interpretação conforme o artigo 37, inciso II, da Constituição de 1988, permitindo a ascensão funcional do Servidor que foi nomeado no cargo de Auxiliar de Saneamento em data anterior à CF88, determinando a aplicação da interpretação conforme a Constituição aos casos análogos, inclusive aos processos ainda em trâmite, submetidos a esta Corte.

O Ministério Público Junto ao Tribunal De Contas, por meio do Parecer nº 974/18- PGC (peça 09), manifestou-se pela procedência do incidente, para os fins de reconhecer a inconstitucionalidade da interpretação literal ao art. 14 da Lei Estadual nº 18.236/14, que admite a ascensão funcional; bem como de reconhecer que o art. 14 da Lei Estadual nº 18.236/14 pode receber interpretação conforme o artigo 37, inciso II, CF, permitindo a ascensão funcional do servidor que foi nomeado no cargo de Auxiliar de Saneamento em data anterior à vigência da CF/88, quando se referem aos servidores elencados no Anexo VI do regramento em análise.

Por sua vez, a SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E PREVIDÊNCIA - SEAP acostou manifestação de sua Assessoria Técnica, devidamente instruída (peças 21 a 30), na qual sustentou, de forma preliminar, a impossibilidade de o Tribunal de Contas realizar o controle concreto de constitucionalidade de atos normativos. No mérito, asseverou que o enquadramento dos servidores constantes no Anexo VI, correspondente ao art. 14, da Lei Estadual nº 18.136/2014 (alterada pela Lei Estadual nº 18.601/2015), no cargo de Promotor de Saúde Execução, do Quadro Próprio dos Servidores da Saúde – QPSS, não ofendeu o art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

A Coordenadoria de Gestão Estadual, refutou os argumentos exarados pela SEAP e reiterou o posicionamento exposto em sua prévia manifestação (Instrução nº 197/19, peça 34).

Por fim, o Ministério Público Junto ao Tribunal De Contas (Parecer nº 110/19-PGC, peça 35), corroborou o opinativo técnico, manifestando-se pela procedência do incidente, para os fins de reconhecer a inconstitucionalidade da interpretação literal ao art. 14 da Lei Estadual nº 18.236/14, que admite a ascensão funcional; bem como de reconhecer que o art. 14 da Lei Estadual nº 18.236/14 pode receber interpretação conforme o artigo 37, inciso II, da Constituição de 1988, permitindo a ascensão funcional do Servidor que foi nomeado no cargo de Auxiliar de Saneamento em data anterior à CF/88, quando se referem aos servidores elencados no Anexo VI do regramento em análise.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

### 2.1 QUANTO A PRELIMINAR ACERCA DA IMPOSSIBILIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS REALIZAR CONTROLE CONCRETO DE CONSTITUCIONALIDADE

Em sua manifestação, a SEAP alegou inicialmente que o presente Incidente de Inconstitucionalidade deve ser arquivado por impossibilidade jurídica, uma vez que a Constituição Federal de 1988 não teria outorgado aos Tribunais de Contas a competência para exercer controle de constitucionalidade sobre as leis e os atos normativos do Poder Público. Cita ainda decisão recente do STF, na qual foi considerado que o TCU não pode deixar de aplicar leis que entenda inconstitucionais (Min. Alexandre de Moraes, deferindo medida cautelar em Mandado de Segurança sob o nº 35410/DF).

Tanto a Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 34) quanto o Ministério Público Junto ao Tribunal De Contas (peça 35) defenderam em suas manifestações a possibilidade desta Corte de promover o controle difuso de constitucionalidade, considerando que a citada Súmula nº 347 do STF continua vigendo, nos seguintes termos:

Súmula Vinculante nº 347 STF: O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

Não outro é o entendimento deste Relator. A possibilidade das Cortes de Contas realizarem o controle concreto de constitucionalidade, por via incidental, é matéria pacificada pelos Tribunais Superiores, ainda que existam decisões pontuais divergentes. Em que pese tal competência não constar expressamente na Constituição Federal, esta é decorrente da análise de legalidade realizada em atos dos jurisdicionados, por meio do qual exercem seu poder judicante.

Ademais, os Tribunais de Contas podem reconhecer a incompatibilidade formal ou material de atos normativos e afastar a sua aplicabilidade, sem retirá-los do mundo jurídico (cuja competência é exclusiva do Supremo Tribunal Federal). Nesse aspecto, cabe citar excerto do Parecer nº 110/19-PGC, exarado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (peça 35):

Nesse contexto normativo, se a Constituição deferiu ao Tribunal de Contas a função judicante, sob a perspectiva material (isto é, aplicar a lei ao caso concreto, impondo eventuais sanções aos casos de violação ao ordenamento jurídico), inclusive com caráter de definitividade (coisa julgada) oponível contra terceiros (e, até mesmo, em face do Judiciário, quanto ao mérito de sua apreciação), é de se sustentar que a verificação de compatibilidade de leis e atos com a Constituição – filtro hermenêutico que é – constitui inafastável etapa da formação de seus juízos. Assim, a despeito da existência de pontuais decisões divergentes, o Supremo Tribunal Federal já assentou posicionamento, ainda vigente, quanto à viabilidade do controle de constitucionalidade pelas Cortes de Contas, sumulado no

Enunciado nº 347. E, nessa perspectiva, o art. 78 da Lei Complementar nº 113/2005, Lei Orgânica desta Corte, cuidou de positivizar a competência do Tribunal Pleno para o exame incidental da questão constitucional – o que se amolda à cláusula de reserva de plenário, inscrita no art. 97 da Constituição da República. Ademais, insta salientar que o § 4º do referido dispositivo esclarece que o exame pelo Tribunal de Contas somente afeta o plano da eficácia da norma reputada inconstitucional. Com isso, denota-se que a solução da questão prejudicial vincula somente o exame que a própria Corte realizará, mas não afetará a validade do ato – para o que, em sendo o caso, serão provocados os legitimados à propositura do exame concentrado de constitucionalidade para a adoção de tal providência.

Assim, afasta-se a preliminar alegada pela Secretaria de Administração e Previdência, considerando que esta Corte de Contas está atuando dentro de suas competências quando realiza o controle concreto de constitucionalidade de determinada norma.

## 2.2 QUANTO AO MÉRITO

Insta salientar que os casos pontuados no presente processo são relativos a servidores oriundos da extinta Fundação de Saúde Caetano Munhoz da Rocha, ocupantes da função de Agente de Saúde “B”, a qual possuía critério inicial para seu exercício, o 1º Grau completo e habilitação profissional parcial em saúde pública.

No ano de 1984, tal norma foi alterada e o cargo de Agente de Saúde “B” foi modificado para Auxiliar de Saneamento, cujo requisito de escolaridade era o 2º Grau completo, acrescido de treinamento específico (ascensão funcional ocorrida antes da Constituição Federal de 1988 e, portanto, permitida).

Em 2002, a Lei Estadual nº 13.666/2002 “rebaixou” o cargo de Auxiliar de Saneamento para Agente de Apoio - função Auxiliar de Saúde, tendo como requisito para a sua ocupação o 1º Grau completo.

Por fim, em 2014 houve nova alteração legislativa (Lei Estadual nº 18.136/14<sup>2</sup>) e a função de Agente de Apoio - função Auxiliar de Saúde, cujo requisito de escolaridade era o 1º Grau completo (atual Ensino Fundamental), foi transformada em Promotor de Saúde, cujo requisito de escolaridade é o Ensino Médio (antigo 2º grau).

Assim, as ascensões decorrentes do enquadramento promovido pela Lei Estadual nº 18.136/14, aparentam estar eivadas de inconstitucionalidade, já que o STF consolidou entendimento acerca da impossibilidade da ocorrência de transposição de cargos após a promulgação da Constituição de 1988, por afronta ao disposto no art. 37, inciso II da CF, o qual aduz:

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:

2 A Lei Estadual nº 18.601/15 modificou a Lei Estadual nº 18.136/14, inserindo o parágrafo único ao art. 14 e substituindo o Anexo IV por nova tabela com o nome dos servidores enquadrados.

(...)

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

(...)

Entretanto, insta salientar que no caso em tela existem dois momentos distintos a ser considerados, quais sejam: a) servidores submetidos à ascensão funcional antes da vigência da Constituição Federal de 1988 e b) servidores cujo segundo provimento derivado deu-se após a nova ordem jurídica viger.

Relativamente ao primeiro caso, de alterações de cargo ocorridas antes da atual Carta Magna (decursivas da normativa de 1984, ocasião em que houve a ascensão do cargo de Agente de Saúde para Auxiliar de Saneamento), denota-se que além de permitidas, à época as ascensões funcionais eram extremamente comuns. Logo, não há que se falar em inconstitucionalidade quanto a situação dos servidores que se enquadram nessa condição. Nesse sentido, recente decisão monocrática do Min. Gilmar Mendes:

(...) o ato apresentado não se mostra suficiente a vislumbrar o provimento pelos requeridos na ação de origem, sem prévia aprovação em concurso público, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investidos, a configurar de forma inequívoca o desrespeito à referida Súmula Vinculante. Com efeito, depreende-se dos documentos acostados aos autos que a Lei Municipal 7.555/17 estabeleceu a mudança de regime dos servidores de celetista para o estatutário, o que é permitido, tendo em vista que a ausência de prévia submissão a concurso, antes do advento da Constituição Federal de 1988, não impede a modificação do regime a que está subordinado o servidor nessa situação. Assim, não verifico violação à SV 43 a dar ensejo ao acolhimento do pedido formulado na inicial. [Rcl 31.953, rel. min. Gilmar Mendes, dec. monocrática, j. 24-9-2018, DJE 204 de 26-9-2018.]

Importante frisar que quando do advento da Constituição de 1988, os servidores provenientes do cargo de Auxiliar de Saneamento ocupavam licitamente cargo de nível médio, conforme já exposto. Quando o Quadro Próprio do Poder Executivo – QPPE (Lei Estadual nº 13.666/02) entrou em vigor, tais servidores foram “rebaixados”, passando a ocupar incorretamente carreira incompatível com a formação que detinham, já que o requisito para ocupação do cargo em que foram enquadrados era o 1º grau completo.

Por tal razão, o provimento derivado no cargo de Promotor de Saúde Execução (decorrente da Lei Estadual nº 18.136/14), não merece reparo na hipótese de referidos servidores, uma vez que corrigiu erro no enquadramento funcional ocorrido quando do advento da Lei Estadual nº 13.666/02 (Quadro Próprio do Poder Executivo), dispondo nos seguintes termos:

Art. 14. **Os servidores constantes do Anexo VI**, desta Lei, serão enquadrados no cargo de promotor de saúde execução, de nível médio, **requisito de escolaridade exigido por ocasião de seus respectivos ingressos. Parágrafo único.** A correção da situação funcional dos servidores ocupantes do cargo de Agente de Apoio, **elencados no referido anexo**, ocorrerá na mesma classe e referência correspondentes ao cargo de Agente de Execução do Quadro Próprio do Poder Executivo, passando para a tabela do Quadro Próprio dos Servidores da Saúde, no cargo de Promotor de Saúde Execução em valor igual ou imediatamente superior, mantida a contagem de tempo para os efeitos de aposentadoria e abono de permanência a partir da data de ingresso no cargo originário, revisando-se os atos emitidos após 1º de outubro de 2014 (grifos nossos).

A constitucionalidade do provimento derivado determinado pelo artigo referenciado alcança tão somente os servidores elencados no referido Anexo VI (o qual foi substituído por meio da Lei Estadual nº 18.601/15), de forma a comprovar que a medida visou tão somente corrigir erro perpetrado pela Administração Pública anteriormente.

Desta forma, por tratar-se de ascensão funcional operada antes da vigência da Constituição Federal de 1988 e de enquadramento que atendeu à carreira ocupada pelos servidores quando da vigência da atual ordem constitucional, entende-se pela constitucionalidade das nomeações de servidores fulcrados no art. 14 da Lei Estadual nº 18.136/14, quando se referem aos servidores elencados no Anexo VI (substituído pela Lei Estadual nº 18.601/15) do mesmo regramento, que tenham sido nomeados originariamente antes do advento da Constituição Federal de 1988.

Em se tratando das nomeações ocorridas após o advento da Constituição de 1988 e que também estejam embasadas no art. 14 da normativa citada, tanto a unidade técnica e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas entenderam que efetivamente houve ascensão funcional e que esta é inválida, de forma a atrair o juízo de inconstitucionalidade sobre os atos que busquem ampliar o escopo definido no art. 14 da Lei Estadual nº 18.236/2014, o qual limitou sua aplicação apenas aos servidores elencados no Anexo VI (substituído pela Lei Estadual nº 18.601/15).

Entretanto, diverjo dos opinativos acima quanto a este aspecto. Nos casos dos servidores que tenham assumido o cargo de Auxiliar de Saneamento após a vigência da Constituição Federal de 1988 e que estejam nominados no Anexo VI da Lei Estadual nº 18.136/14 (já que se trata de lei com efeitos concretos), em que pese tenha havido de fato ascensão funcional, devem prevalecer, como em diversas decisões já proferidas por esta Corte, os princípios da confiança, da segurança jurídica e da boa-fé (pois inclusive as contribuições previdenciárias no cargo em que ocupam foram realizadas), deferindo-se a aposentadoria dos servidores especificados no Anexo VI da citada lei, no cargo de Promotor de Saúde Execução.

Para tanto, cabe relatar acerca de notícia veiculada no Informativo do Supremo Tribunal Federal nº 565 sobre o tema, em que se defendeu que os atos de ascensões funcionais muito antigos não podem ser anulados, considerando que o



lapso temporal entre a prática dos atos de ascensão e a decisão do TCU superaria em muito o prazo constante do art. 54, da Lei nº 9784/99, que é de 05 (cinco) anos:

**ANULAÇÃO DE ASCENSÃO FUNCIONAL: DEVIDO PROCESSO LEGAL E SEGURANÇA JURÍDICA**

O Tribunal concedeu dois mandados de segurança impetrados contra ato do Tribunal de Contas da União – TCU, consubstanciado em decisões, proferidas em autos de Tomada de Contas da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, que determinaram o desfazimento, em 2006, de atos de ascensões funcionais ocorridos entre 1993 e 1995. Entendeu-se que o lapso temporal entre a prática dos atos de ascensão sob análise e a decisão do TCU impugnada superaria, em muito, o prazo estabelecido no art. 54 da Lei 9.784/99, o que importaria o reconhecimento da decadência do direito da Administração de revê-los. Reportou-se, ademais, à orientação firmada pela Corte no julgamento do MS 24448/DF (DJE de 14.11.2007), no sentido de, aplicando o princípio da segurança jurídica, assentar ser de cinco anos o prazo para o TCU exercer o controle da legalidade dos atos administrativos. Considerou-se, por fim, não terem sido observados os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, visto que a anulação dos atos de ascensão importará em grave prejuízo aos interesses dos impetrantes, os quais deveriam ter sido convocados para exercer sua defesa no processo de tomada de contas. Outros precedentes citados: MS 24268/MG (DJU de 19.09.2004); MS 26353/DF (DJU de 6.9.2007); MS 26782/DF (SJE de 17.12.2007).

[MS 26393/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, 29.10.2009. \(MS-26393\)](#)  
[MS 26404/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, 29.10.2009. \(MS-26404\)](#)

Cabe ainda reproduzir excerto do Acórdão nº 674/19 – 2ª Câmara, da lavra do Conselheiro Ivens Z. Linhares:

(...)

Por fim, cumpre pontuar, que na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal encontram-se numerosas decisões nos quais a Corte se pronunciou no sentido da impossibilidade de se anular ato de nomeação quando, após anos, é reconhecida a inconstitucionalidade da lei, valendo destacar dois casos julgados que guardam similitude com o presente, os acórdãos proferidos no MS nº 24268/MG e MS 22357/DF, ambos de relatoria do Ministro Gilmar Mendes:

Não é admissível, por exemplo, que nomeado irregularmente um servidor público, visto carecer, na época, de um dos requisitos complementares exigidos por lei, possa a Administração anular seu ato, anos e anos volvidos, quando já constituída uma situação merecedora de amparo e, mais do que isso, quando a prática e a experiência podem ter compensado a lacuna originária. Não me refiro, é claro, a requisitos essenciais, que o tempo não logra por si só convalescer, - como seria, por exemplo, a falta de diploma para ocupar cargo reservado a médico – mas a exigências outras que, tomadas no seu rigorismo formal, determinariam a nulidade do ato.

Assim, **considerando no caso em concreto a boa-fé do servidor aposentado, o qual foi transposto de cargo em 2002 através de legislação complementar, à época, plenamente válida e eficaz, tendo exercido as atividades inerentes a suas atribuições e recolhido as contribuições sobre os proventos recebidos, bem como o grande lapso de tempo transcorrido entre o reenquadramento dos servidores concursados e o questionamento das**

**normas legais regulamentadoras do ato, acompanho o entendimento já firmado nesta Corte no sentido de que o tempo foi determinante para tornar a situação irreversível e convalidar os efeitos do ato em atenção aos princípios da confiança, da segurança jurídica e da boa-fé, razão pela qual deve o presente ato de inativação ser registrado. (grifou-se)**  
(...)

Desta feita, ainda que porventura possam existir ascensões funcionais operadas em desacordo com a nova ordem constitucional relativamente aos servidores nominados pelo Anexo IV da Lei Estadual nº 18.136/14 (substituído pela Lei Estadual nº 18.601/15), quando da análise do caso concreto, deve preponderar o entendimento que já vem sendo aplicado por esta Corte de que o tempo foi fator determinante para que tais situações se tornassem irreversíveis, devendo tais atos serem convalidados, em atendimento aos princípios jurídicos da segurança jurídica, da confiança e da boa-fé.

## 2.3 CONCLUSÃO

Desta forma, é possível concluir:

a) Que em relação aos servidores constantes do Anexo VI da Lei Estadual nº 18.136/14 (substituído pela Lei Estadual nº 18.601/15) que foram submetidos à ascensão antes do advento da Constituição Federal de 1988 não há inconstitucionalidade a ser sanada, considerando que houve tão somente a correção da situação funcional erroneamente modificada pela Lei Estadual nº 13.666/2002;

b) Quanto a servidores que igualmente estejam arrolados no Anexo da citada lei e que porventura tenham transposto o cargo após a vigência da nova ordem constitucional, que deve preponderar o entendimento que já vem sendo aplicado por esta Corte de que o tempo foi fator determinante para que tais situações se tornassem irreversíveis, devendo tais atos serem convalidados, em atendimento aos princípios jurídicos da segurança jurídica, da confiança e da boa-fé.

## 2.4 VOTO

Ante o exposto, VOTO pela PROCEDÊNCIA PARCIAL do incidente de inconstitucionalidade, a fim de reconhecer a constitucionalidade do art. 14, da Lei Estadual nº 18.136/14 (o qual teve seu Anexo modificado por meio da Lei Estadual nº 18.601/15), aplicando-se os efeitos desta decisão aos processos que ainda não tenham sido julgados, nos termos do art. 78, § 4º, da Lei Orgânica<sup>3</sup>.

3 Art. 78.  
(...)

§ 4º A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejudgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas.

### 3 DA DECISÃO

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

Julgar pela parcial procedência do incidente de inconstitucionalidade, a fim de reconhecer a constitucionalidade do art. 14, da Lei Estadual nº 18.136/14 (o qual teve seu Anexo modificado por meio da Lei Estadual nº 18.601/15), aplicando-se os efeitos desta decisão aos processos que ainda não tenham sido julgados, nos termos do art. 78, § 4º, da Lei Orgânica.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Sala das Sessões, 16 de outubro de 2019 – Sessão nº 37.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**

**Conselheiro Relator**

**NESTOR BAPTISTA**

**Presidente**

### AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE EXCESSO DE PESSOAL – APROVEITAMENTO – AGENTE DE COMBATE ÀS ENDEMIAS

PROCESSO Nº : 98960/19  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE TOMAZINA  
INTERESSADO: FLAVIO XAVIER DE LIMA ZANROSSO  
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

#### ACÓRDÃO Nº 2796/19 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Excesso de Pessoal no cargo de Agente Comunitário de Saúde. Escassez de pessoal no Cargo de Agente de Combate à Endemias. Atribuições, remuneração e grau de instrução correlatos. Cabe a Administração Pública Municipal, analisando critérios de conveniência e oportunidade, proceder a extinção do número de vagas de determinado cargo público, que deve ser feita por meio de lei ou decreto (apenas quando os cargos estiverem vagos), ou mesmo efetuar a declaração de desnecessidade de determinado número de vagas de cargo público, que dispensa a edição de lei ordinária. Pelo conhecimento e resposta.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de processo de Consulta, formulada pelo Prefeito Municipal de Tomazina, Sr. Flávio Xavier de Lima Zanrosso, no qual indaga esta Corte de Contas acerca da possibilidade de colocar 04 vagas do cargo de Agente Comunitário de Saúde em disponibilidade, diante do claro excesso de pessoal, de forma que os servidores que ocupam o referido cargo possam ser aproveitados no cargo de Agente de Combate às Endemias, ao invés de contratar novos servidores.

O Gestor Municipal cita como dispositivo legal aplicável o §3º, do art. 41 da Constituição Federal e colaciona aos autos o parecer jurídico (peça nº 05) emitido pelo Sr. Flavio Chueire, OAB/PR nº 21.375, que conclui pela possibilidade de extinguir determinadas “vagas” do cargo de Agente Comunitário de Saúde, adequando os servidores de tais vagas para o cargo de Agente de Combate à Endemias, que possui compatibilidade de atribuições e vencimentos.

Em juízo de admissibilidade, por meio do Despacho nº 219/19 - GCIZL (peça nº 09), a consulta foi recebida, porquanto preenchidos os requisitos previstos nos arts. 38 e 39, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

Seguindo o trâmite regimental, os autos foram remetidos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca que, na Informação nº 13/19 (peça nº 11), atestou a existência de decisões que tangenciam o tema (Acórdão nº 2492/14- TP, Acórdão nº 1076/07 – TP e o Acórdão nº 96/06 – TP).

A Coordenadoria de Gestão Municipal, no Parecer nº 941/19 (peça nº 15), após análise do questionamento, manifestou-se pela resposta à consulta nos seguintes termos:

É possível colocar servidores ocupantes do cargo de ACS em disponibilidade, aproveitando-os em seguida para o cargo de ACE, cumpridos os requisitos insertos na Lei 11.305/06, com fundamento na interpretação teleológica e axiológica do § 3º do art. 41 da Constituição Federal.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 207/19 (peça nº 16), opina pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

considerando a equivalência de atribuições e de remuneração, é possível, nos termos do art. 41, §3º, da Constituição, a colocação em disponibilidade de servidores estáveis ocupantes do cargo de Agente Comunitário de Saúde para imediato aproveitamento no cargo de Agente de Combate a Endemias, desde que haja motivação de interesse público, a ser consignada expressamente em processo administrativo, e que seja respeitado o princípio da impessoalidade.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Conforme acima relatado, observados os requisitos constantes dos arts. 38 e 39, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, a presente consulta merece ser conhecida e respondida em tese.

O questionamento formulado pelo consulente, fixado por meio do Despacho nº 219/19 (peça nº 09), versa sobre a possibilidade de reduzir o número de vagas de determinado cargo, sem a extinção do cargo, colocando os servidores ocupan-

tes de tais vagas em disponibilidade e aproveitando-os para outro cargo de mesma natureza, ao invés de contratar novos servidores.

Inicialmente, cumpre pontuar que o servidor será posto em disponibilidade no caso de seu cargo ser extinto ou declarado desnecessário, nos termos do §3º, do art. 41 da Constituição Federal que dispõe:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)  
 § 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.

A possibilidade de extinção e declaração de desnecessidade de cargos inserem-se na capacidade de auto-organização de Estados-Membros e dos Municípios.

Como ensina SALGADO (2004<sup>1</sup>),

fundamentalmente, na extinção, o cargo é abolido do quadro respectivo, conquanto suscetível de recriação no futuro, de acordo com os novos fatos que a determinarem, e, na declaração de desnecessidade, o cargo permanece existindo, todavia, transitoriamente desativado, por motivos de 'conveniências conjunturais passageiras<sup>2</sup>.

Não obstante o dispositivo constitucional e a doutrina não tratem especificamente sobre a possibilidade de redução do número de vagas de determinada carreira por meio do instituto da extinção ou da declaração de desnecessidade, como bem ponderado pela Unidade Técnica no Parecer nº 941/19 (peça nº 15, fl. 03), tal solução se mostra absolutamente viável fazendo-se uma interpretação teleológica e axiológica da norma constitucional, considerando que a finalidade da mesma é *"dar solução ao servidor efetivo e estável que se encontra desnecessário para a Administração Pública"*.

Essa interpretação leva em consideração a capacidade de auto-organização da Administração Municipal, prevista constitucionalmente<sup>3</sup> e a necessidade de se atentar aos princípios da eficiência e economicidade.

1 WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme Costa (coordenador). Direito público estudos em homenagem ao professor Adilson Abreu Dallari. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. Artigo de SALGADO, Plínio. A disponibilidade do servidor – Uma visão histórica e atual. p. 653-654.

2 SUNFELD, Carlos Ari. Declaração de Desnecessidade de Cargos Públicos. Revista Trimestral de Direito Público. V.6, p. 133 in SALGADO, Plínio. A disponibilidade do servidor – Uma visão histórica e atual. p. 653-654.

3 Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]

Considerando as peculiaridades do instituto da extinção de cargos públicos e da declaração de desnecessidade de cargos, passo a analisá-los.

No Poder Executivo, a extinção de cargos, funções ou empregos em atenção ao princípio da simetria ou homogeneidade das formas, deve ser feita, em regra, por meio de lei, cuja iniciativa do projeto de lei é do Chefe do Poder Executivo, ou, por meio de decreto, exclusivamente quando os referidos cargos estiverem vagos (art. 48, X<sup>4</sup>, art. 61, §1º, II, “a”<sup>5</sup> e art. 84, inc. VI, “b”<sup>6</sup> e XXV<sup>7</sup>, CF).

Sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou nos seguintes termos:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 12/1995 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CARACTERIZAÇÃO DOS CARGOS EM COMISSÃO. PROIBIÇÃO DA PRÁTICA DE NEPOTISMO. ADI JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. [...] II - A extinção de cargos públicos, sejam eles efetivos ou em comissão, pressupõe lei específica, dispondo quantos e quais cargos serão extintos, não podendo ocorrer por meio de norma genérica inserida na Constituição. [...] (ADI 1521, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 19/06/2013, DJe-157 DIVULG 12-08-2013 PUBLIC 13-08-2013 EMENT VOL-02697-01 PP-00001)

De tal forma, caso a Administração local intente a extinção de determinado número de vagas do cargo público de Agente Comunitário de Saúde, aplicam-se as normas acima expostas.

Além de tal possibilidade, pode o Chefe do Poder Executivo Municipal utilizar-se do instituto da declaração de desnecessidade de cargo público, que con-

4 Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...] X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b;

5 Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...] II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

6 Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; [\(Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; [\(Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

7 Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

forme ensina GASPARINI (2011<sup>8</sup>), trata-se tão somente da *"inatividade do cargo público, já que não lhe chega a pôr-lhe fim. O cargo assim continua existindo, embora não possa ser preenchido"*.

Em relação à forma, a declaração de desnecessidade é veiculada por ato administrativo, como reconhece a generalidade da doutrina e o Supremo Tribunal Federal, que fixou entendimento no sentido de que *"a declaração de desnecessidade de cargos públicos está subordinada ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração, não dependendo de lei ordinária para tanto"*<sup>9</sup>.

Não obstante ser prescindível a existência de lei ordinária para autorizar a declaração de desnecessidade de cargo público, filio-me a corrente doutrinária que defende ser imperiosa a existência de *"norma administrativa, previamente editada, fixando critérios impessoais e objetivos para a determinação dos servidores a atingir"*<sup>10</sup> (SUNFELD).

Nesse sentido, apenas a título exemplificativo, cito a existência do Decreto nº 3.151, de 23/08/1999 que *"disciplina a prática dos atos de extinção e de declaração de desnecessidade de cargos públicos, bem assim a dos atos de colocação em disponibilidade remunerada e de aproveitamento de servidores públicos em decorrência da extinção ou da reorganização de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional"* e que pode ser tomado como base para a disciplina da matéria no âmbito municipal.

Em corroboração a tal entendimento, o *Parquet* de Contas, conforme Parecer nº 207/19 (peça nº 16, fl. 03), defende que a declaração de desnecessidade de determinado número de vagas de cargos públicos deve ser promovida de forma motivada, amparada em razões de interesses públicos e observando critérios objetivos para a definição de quais servidores serão readaptados, a fim de que não haja violação ao princípio da impessoalidade ou a utilização de tal mecanismo de forma a sancionar ou favorecer determinados servidores.

Em relação a possibilidade de aproveitamento dos cargos de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate às Endemias, como bem pontuado pela Unidade Técnica e pelo *Parquet* de Contas, da leitura da Lei federal nº 11.350/06 é possível constatar que se trata de cargos com o mesmo grau de exigência de for-

8 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 16 ed. 2011. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 342-343

9 Conforme RE [194.082](#), de Relatoria do Ministro MENEZES DIREITO, Primeira Turma, julgado em 22/04/2008, DJe-097, DIVULG 29-05-2008 PUBLIC 30-05-2008 EMENT VOL-02321-02 PP-00276 RTJ VOL-00206-02 PP-00856.

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Desnecessidade de cargo público. Precedentes da Corte. 1. Já assentou a Suprema Corte que a declaração de desnecessidade de cargos públicos está subordinada ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração, não dependendo de lei ordinária para tanto. 2. Recurso extraordinário desprovido.)

10 SUNDFELD, Carlos Ari. Declaração de Desnecessidade dos Cargos Públicos. Revista Trimestral de Direito Público. VI. 6, 1994, p. 147.



mação e habilitações (treinamentos após a nomeação, é a mesma para ambos os casos), bem como de remuneração (art. 9º-A).

Ademais, há inequívoca compatibilidade de atribuições e a necessária integração das atividades dos ACS com os ACE (art. 4º-A), motivo pelo qual é possível o aproveitamos de agente comunitário de saúde no posto de agente de combate às endemias.

Por fim, como registrado nos pareceres uniformes da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, tal proposta representa solução excepcional, não retirando do gestor público o dever de promover o adequado planejamento para que as admissões observem parâmetros eficientes da efetiva demanda do serviço público.

Face ao exposto VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno conheça da presente consulta e responda-a nos seguintes termos:

“Procedendo a uma interpretação teleológica e axiológica do parágrafo 3º, do art. 41, da Constituição Federal, bem como considerando a equivalência de atribuições e de remuneração, é possível a extinção ou a declaração de desnecessidade de determinado número de vagas do cargo de Agente Comunitário de Saúde, com a colocação em disponibilidade de servidores estáveis ocupantes do cargo, para imediato aproveitamento no cargo de Agente de Combate a Endemias.

Em atenção ao princípio da simetria ou homogeneidade das formas a extinção de vagas de determinado cargo público, deve ser feita, em regra, por meio de lei, cuja iniciativa é do Chefe do Poder Executivo, ou, por meio de Decreto, quando os referidos cargos estiverem vagos.

No caso de declaração de desnecessidade de algumas vagas do cargo público, esta deve ser promovida de forma motivada, amparada em razões de interesses públicos e observando critérios objetivos para a definição de quais servidores serão readaptados ao cargo de Agente de Combate à Endemias, a fim de que não haja violação ao princípio da impessoalidade ou a utilização de tal mecanismo de forma a sancionar ou favorecer determinados servidores.”

Após o trânsito em julgado da decisão, determino a remessa dos presentes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

### 3 DA DECISÃO

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

nhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, responder nos seguintes termos:

I – Procedendo a uma interpretação teleológica e axiológica do parágrafo 3º, do art. 41, da Constituição Federal, bem como considerando a equivalência de atribuições e de remuneração, é possível a extinção ou a declaração de desnecessidade de determinado número de vagas do cargo de Agente Comunitário de Saúde, com a colocação em disponibilidade de servidores estáveis ocupantes do cargo, para imediato aproveitamento no cargo de Agente de Combate a Endemias.

II – Em atenção ao princípio da simetria ou homogeneidade das formas a extinção de vagas de determinado cargo público, deve ser feita, em regra, por meio de lei, cuja iniciativa é do Chefe do Poder Executivo, ou, por meio de Decreto, quando os referidos cargos estiverem vagos.

III – No caso de declaração de desnecessidade de algumas vagas do cargo público, esta deve ser promovida de forma motivada, amparada em razões de interesses públicos e observando critérios objetivos para a definição de quais servidores serão readaptados ao cargo de Agente de Combate à Endemias, a fim de que não haja violação ao princípio da impessoalidade ou a utilização de tal mecanismo de forma a sancionar ou favorecer determinados servidores;

IV – Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos presentes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas VALERIA BORBA.

Sala das Sessões, 11 de setembro de 2019 – Sessão nº 32.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
**Conselheiro Relator**

**NESTOR BAPTISTA**  
**Presidente**

## APOSENTADORIA

### REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – ACUMULAÇÃO PROVENTOS – REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

PROCESSO Nº : 995546/16  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CIANORTE  
INTERESSADO: CLAUDEMIR ROMERO BONGIORNO  
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

### ACÓRDÃO Nº 2385/19 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Indagação acerca da possibilidade de servidor público, vinculado ao RPPS, aposentar-se pelo RGPS e acumular os proventos de aposentadoria com os vencimentos do cargo, emprego ou função pública. Manifestações uniformes. Inexistência de vedação legal. Viabilidade jurídica.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Cianorte, através de seu Prefeito, Sr. Claudemir Romero Bongiorno, por meio da qual apresentou o seguinte questionamento:

Servidor público em atividade, vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) que se aposentar no Regime Geral da Previdência Social (RGPS) pode acumular os proventos da aposentadoria com os vencimentos do cargo, emprego ou função pública que exerça ou deverá ser exonerado?

A Procuradoria Jurídica da entidade emitiu parecer (peça 3, fls. 2/8), com conclusão nos seguintes termos:

O servidor poderá cumular os proventos da aposentadoria com os vencimentos do cargo, emprego ou função pública que exerça, uma vez que a situação apresentada não é enquadrável como hipótese constitucional de perda de cargo ou função pública (artigo 41, §1º, da CF/88), tampouco existe afronta à vedação do §10, do artigo 37 da CF/88, já que as fontes pagadoras são diversas, devendo o servidor ser mantido no cargo até a ocorrência de aposentadoria no serviço público, quando então deverá ser realizada a adequação da renda do benefício.

Por intermédio do Despacho nº 16/17-GCDA (peça 5), foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, mediante a Informação nº 5/17 (peça 7), informou ter encontrado em sua base de dados uma decisão que tangencia o tema: Acórdão nº 946/09-STP, ref. Processo nº 252360/09.

Já a Coordenadoria de Gestão Municipal concluiu no seguinte sentido (Parecer nº 3/18, peça 11):

O servidor aposentado pelo RGPS pode acumular os respectivos proventos, com vencimentos de cargo, emprego ou função pública vinculado ao RPPS, desde que quando em atividade das duas ocupações laborais, sua situação não fosse alcançada pela vedação do art. 37, XVI da Constituição Federal e que, quando da inatividade do cargo vinculado ao RPPS, não se utilize do mesmo tempo de contribuição junto ao RGPS, já utilizado para a aposentadoria sob tal regime de previdência, ainda que relativo ao mesmo cargo, podendo, entretanto, computar o tempo de contribuição em cargo, emprego ou função pública junto ao RGPS para fins de contagem de tempo de serviço público, desde que não computado para outra inativação em cargo, emprego ou função pública.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 692/18 (peça 12), acompanhou o opinativo técnico, propondo a seguinte resposta:

(...) a aposentadoria voluntária pelo Regime Geral de Previdência Social não tem o condão, por si só, de causar a exoneração do servidor efetivo vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social, não sendo de plano incompatíveis a percepção da remuneração e dos proventos, a menos que tenha ocorrido ofensa à vedação constitucional de acumulação de cargos ou empregos públicos quando da nomeação ou contratação do interessado, atraindo a aplicabilidade do art. 37, XVI, da Constituição Federal.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos regimentais<sup>1</sup>, ratifico o recebimento da presente Consulta, para respondê-la em tese.

O questionamento versa acerca da possibilidade jurídica de servidor em atividade (vinculado ao RPPS) e aposentado pelo RGPS, acumular os proventos de aposentadoria com os vencimentos do cargo, emprego ou função pública.

A Constituição Federal, no artigo 37, inciso XVI, estabelece de forma taxativa as hipóteses em que o servidor pode acumular mais de um cargo público:

1 Lei Complementar Estadual nº 113/2005:  
Art. 38. A consulta deverá atender aos requisitos previstos no Regimento Interno.  
Regimento Interno do TCE/PR:  
Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:  
I - ser formulada por autoridade legítima;  
II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;  
III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;  
IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;  
V - ser formulada em tese.

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

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

O texto constitucional ainda dispõe:

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.

§ 6º. Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.

Denota-se, da leitura desse último dispositivo, que é vedado o recebimento de mais de uma aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência Social, ressalvada a situação em que o servidor exerceu cargos acumuláveis enquanto esteve em atividade.

Ora, como no âmbito das exceções do artigo 37, inciso XVI, da Carta Magna, a cumulação de vencimentos enquanto na ativa é lícita, não haveria ilegalidade também no acúmulo das respectivas aposentadorias.

Por outro viés, no texto constitucional não se encontra qualquer proibição relacionada à percepção simultânea de aposentadorias junto ao Regime Próprio e ao Regime Geral; assim, presume-se a possibilidade de recebimento de proventos de inatividade de ambos os regimes.

O Poder Judiciário já se manifestou a respeito, podendo-se citar as seguintes decisões do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA DE EMPREGO PÚBLICO COM REMUNERAÇÃO PROVENIENTE DE CARGO PÚBLICO EFETIVO. POSSIBILIDADE.

1. Cinge-se a questão à possibilidade ou não de o impetrante, aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social, cumular seus proventos com a remuneração proveniente de exercício de cargo público efetivo.

2. O STF já decidiu, em relação à interpretação do art. 37, §10, da Constituição Federal de 1988, que “é vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração”.

Assim, “a glosa diz respeito à acumulação de proventos decorrentes da aposentadoria como servidor público, considerado o regime específico e remuneração do novo cargo. A recorrida aposentou-se pelo regime geral de previdência social, não havendo, assim, a impossibilidade de assumir o novo cargo (...). À luz do texto constitucional, cumpre perquirir a fonte dos proventos, que, iniludivelmente, não está nos cofres públicos (RE 574606, Relator(a): Min. Celso de Mello, julgado em 18/06/2010, publicado em Processo Eletrônico DJE-142 divulg. 02/08/2010, publ. 03/08/2010)”.

3. Não há vedação ao recebimento simultâneo de benefício de aposentadoria alcançada pelo Regime Geral de Previdência Social com salários decorrentes do exercício do cargo público, porquanto a Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998, estabeleceu somente a impossibilidade de acumulação de remuneração de emprego público ou cargo público com proventos de aposentadoria decorrentes dos arts. 40, 42 e 143 da Carta Magna, ou seja, resultantes do regime previdenciário especial, destinado aos servidores públicos efetivos.

4. No mesmo sentido: AI 421.834/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes - RE 431.994/AM, Rel. Min. Gilmar Mendes).

5. Recurso Especial não provido.

(STJ. REsp 1600807/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/06/2016, DJe 02/09/2016) (destaque nosso) ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO ESTATUTÁRIO. CONTAGEM DE TEMPO CELETISTA ANTERIOR. APOSENTADORIA NO REGIME GERAL. PERMANÊNCIA NO CARGO EFETIVO. POSSIBILIDADE.

1. A controvérsia refere-se à possibilidade de servidora estadual, que possuía tempo de serviço anterior na iniciativa privada, aposentar-se pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS, valendo-se da contagem recíproca, e, mesmo assim, continuar no exercício do cargo público efetivo.

2. A aposentadoria a que se refere a lei, ao tratar da vacância, é no cargo que a servidora ocupa. No caso, a recorrente não se aposentou no regime estatutário, mas, sim, pelo regime geral, pois trabalhou com vínculo celetista antes de ingressar no serviço público.

3. Ademais, é possível destacar uma parte do tempo de serviço para obter uma aposentadoria pelo RGPS (como efetivamente ocorreu, na espécie), deixando o restante do tempo disponível para a obtenção de outra aposentadoria.

4. É lícito ao servidor, inclusive, continuar no serviço público e, futuramente, renunciar à aposentadoria de que é titular, para somar o tempo já considerado ao tempo que virá acumular até eventual desaposentação, e então usufruir de um novo benefício no regime que escolher.

5. Ressalva-se que, para evitar acumulação ilícita, a servidora deverá fazer opção entre os proventos de aposentadoria e os vencimentos do cargo que exerce.

6. Recurso em mandado de segurança provido.

(STJ. RMS 13.582/BA, Rel. Ministra ALDERITA RAMOS DE OLIVEIRA (DESEMBARGADORA CONVOCADA DO TJ/PE), Rel. p/ Acórdão Ministro OG FERNANDES, SEXTA TURMA, julgado em 27/08/2013, DJe 24/09/2013) CUMULAÇÃO - PROVENTOS E REMUNERAÇÃO - ARTIGO 37, §10, CONSTITUIÇÃO FEDERAL - ALCANCE - PREVIDÊNCIA SOCIAL - GLOSA - IMPROPRIEDADE.

(...)

O Município confere à norma apontada como infringida, ou seja, ao §10 do artigo 37 da Constituição Federal, alcance que o dispositivo não tem. Como consta em bom vernáculo no texto constitucional, “é vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função

pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração”. Vale dizer que, consoante bem decidiu o Tribunal de origem, a glosa diz respeito à acumulação de proventos decorrentes da aposentadoria como servidor público, considerado o regime específico e remuneração do novo cargo. A recorrida aposentou-se pelo regime geral de previdência social, não havendo, assim, a impossibilidade de assumir o novo cargo. Pouco importa que haja sido servidora do Município. À luz do texto constitucional, cumpre perquirir a fonte dos proventos, que, iniludivelmente, não está nos cofres públicos. (...) (STF. RE 387269, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 04/11/2004, publicado em DJ 17/12/2004 PP-00213)

Assim, como já decidido pelos tribunais superiores, não se deve conferir à norma do §10<sup>2</sup> do artigo 37 da Constituição Federal, alcance que o dispositivo não detém.

À luz do texto constitucional, cumpre perquirir a origem dos proventos. Sendo diversas as fontes pagadoras da aposentadoria e dos vencimentos, não há que se falar em ônus ao erário pela permanência do servidor público em atividade, mesmo quando já esteja aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social.

Desse modo, tem-se que a aposentadoria voluntária, validamente concedida pelo Regime Geral, não constitui motivo, por si só, para perda de cargo público; acentua esse entendimento o fato dela não figurar no rol dos incisos do §1º do artigo 41<sup>3</sup> da Constituição da República, o qual deve ser interpretado de maneira restrita.

A autonomia existente entre os dois regimes (RPPS e RGPS) faz com que as regras concernentes a um deles somente se estendam ao outro quando houver expressa previsão nesse sentido, ou na hipótese de alguma omissão compatível, conforme disposto no artigo 40, §12<sup>4</sup>, da Carta Magna.

Denota-se, assim, a imperiosa necessidade da observância do princípio da legalidade, o qual consagra a ideia de que o Poder Público não pode atuar contrariamente às leis e tampouco na sua ausência, ou seja, só há possibilidade do exercício da atividade administrativa nos termos das autorizações contidas no sistema legal; em suma, governar afigura-se como uma atividade que exige a edição de leis.

2 Art. 37, §10, CF/88: É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

3 Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público  
§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:  
I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;  
II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;  
III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

4 Art. 40, § 12, CF: Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

Ante o exposto, com base na fundamentação supra e acompanhando as manifestações uniformes, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

É viável juridicamente que servidor público em atividade, vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social, acumule os proventos de aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social com os vencimentos do cargo, emprego ou função pública que exerça, desde que, quando na ativa, suas ocupações não se enquadrem na vedação prevista pelo artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I – É viável juridicamente que servidor público em atividade, vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social, acumule os proventos de aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social com os vencimentos do cargo, emprego ou função pública que exerça, desde que, quando na ativa, suas ocupações não se enquadrem na vedação prevista pelo artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal.

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Sala das Sessões, 21 de agosto de 2019 – Sessão nº 29.

**IVAN LELIS BONILHA**  
Conselheiro Relator

**NESTOR BAPTISTA**  
Presidente



## CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES

### CUSTEIO – REGULAMENTAÇÃO – CARGO EM COMISSÃO – CRIAÇÃO

PROCESSO Nº : 515436/18  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO OESTE  
INTERESSADO : ONEIDE MIGUEL MATCIULEVICZ JUNIOR  
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

### ACÓRDÃO Nº 2388/19 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Pagamento de despesas de viagem mediante diária. Obrigatoriedade de fornecer cursos de capacitação. Criação de cargo comissionado de assessor parlamentar. Conhecimento parcial da consulta.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada pelo senhor Oneide Miguel Matciulevicz Junior, Presidente da Câmara Municipal de Santa Izabel do Oeste, por meio da qual apresentou os seguintes questionamentos:

- 1) Possibilidade de a Casa instituir sistema de pagamento de despesas de viagem de vereadores e servidores do Legislativo mediante diárias ou outro meio legal. Caso não haja aprovação de projeto para criação de diárias ou reembolso, qual a forma legal para efetuar o pagamento?
- 2) Qual a obrigatoriedade de oferecer cursos de capacitação aos servidores? Quem deve arcar com o custo? O servidor ou a Câmara Municipal?
- 3) É possível a criação e contratação de um cargo comissionado de Assessor Parlamentar/legislativo?

A consulta foi devidamente instruída com parecer jurídico, conforme preceitua o art. 311 do Regimento Interno.

Pelo Despacho 1082/18-GCILB (peça 5), foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a informação 79/18 (peça 6), indicando a existência das seguintes decisões acerca do tema: Acórdão 881/09-TP (Consulta 73487/09), Acórdão 1637/06-TP (Consulta 41093/06), Acórdão 259/06-TP (Consulta 429427/05), Acórdão 1992/17-TP (Consulta 516451/16), Acórdão 1013/06 (Consulta 54942/06), e Prejulgado nº 6.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, no Parecer 1458/18 (peça 12), sugeriu, em síntese, a seguinte resposta para os quesitos:

- 1) a primeira questão já teria sido objeto de resposta em consulta com força normativa, motivo pelo qual não deve ser conhecida;

- 2) cursos para o aperfeiçoamento e o desenvolvimento de habilidades diversas podem ser ofertados pela Administração Pública, às suas expensas, caso haja previsão legal e orçamentária para tanto, além de atender estritamente ao interesse público. Não havendo lei, por conseguinte, é vedada à Administração Pública o pagamento por cursos aos seus servidores;
- 3) Se o cargo de assessor parlamentar que se pretende criar não guarda em si mesmo a necessidade de uma especial relação de confiança com a autoridade, não há licença constitucional para ser um cargo em comissão.

Já o Ministério Público de Contas (Parecer 883/18, peça 13) respondeu os questionamentos da seguinte maneira:

- 1) Quanto ao primeiro questionamento, requer-se a incidência do art. 313, §4º, do Regimento Interno, dando-se ciência ao interessado do inteiro teor do Acórdão nº 1637/06 – Tribunal Pleno (Consulta nº 41093/06);
- 2) Quanto ao segundo questionamento, sugere-se o oferecimento de resposta nos seguintes termos: é obrigação da Câmara Municipal promover a capacitação e formação continuada dos servidores integrantes de seu quadro de pessoal, sendo viável a contratação de curso, desde que seu objeto seja pertinente às atribuições funcionais do(s) servidor(es), com motivação apresentada de maneira expressa e por escrito no processo de contratação, e desde que haja disponibilidade orçamentária e financeira;
- 3) Quanto ao terceiro questionamento, sugere-se o oferecimento de resposta nos seguintes termos: é possível a criação de cargo em comissão de Assessor Parlamentar/Legislativo, desde que observadas as premissas sedimentadas por esta Corte no Prejulgado nº 25, especialmente a demonstração de que a atividade exige relação de confiança com o servidor nomeado, bem como a previsão legal de requisitos que garantam a qualificação necessária para o desempenho das referidas atribuições técnicas.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta. Passo, portanto, a analisar as questões individualmente.

1) Possibilidade de a Casa instituir sistema de pagamento de despesas de viagem de vereadores e servidores do Legislativo mediante diárias ou outro meio legal. Caso não haja aprovação de projeto para criação de diárias ou reembolso, qual a forma legal para efetuar o pagamento?

Com relação ao primeiro questionamento, verifica-se que já foi respondido em Consulta com efeito normativa, não cabendo, portanto, seu conhecimento nesta parte, por força do art. 41 da Lei Complementar 113/05.

Esta Corte, no Acórdão nº 1637/06 – Tribunal Pleno (Consulta nº 41093/06), entende pela possibilidade de pagamento de diárias a vereadores e servidores, desde que haja regulamentação em lei, o deslocamento seja motivado e necessariamente atrelado ao alcance de finalidade de interesse público, e exista dotação orçamentária. Veja-se a ementa do mencionado Acórdão:

EMENTA: CONSULTA. PAGAMENTO DE DIÁRIAS A VEREADORES. POSSIBILIDADE, DESDE QUE CONFIGURADO INTERESSE PÚBLICO E PERTINÊNCIA ÀS ATIVIDADES DA CÂMARA. NECESSIDADE DE LEI PERMITINDO O PAGAMENTO DAS DIÁRIAS, SENDO QUE SUA FIXAÇÃO PODE OCORRER POR MEIO DE ATO INTERNO DA CÂMARA.

No mesmo sentido as decisões das Consultas nº 73487/09 (Acórdão nº 881/09 – Tribunal Pleno) e 429427/05 (Acórdão nº 259/06 – Tribunal Pleno).

Desta forma, em atenção ao art. 313, §4º, do Regimento Interno, deixo de responder o quesito.

2) Qual a obrigatoriedade de oferecer cursos de capacitação aos servidores? Quem deve arcar com o custo? O servidor ou a Câmara Municipal?

Quanto a este questionamento a Coordenadoria de Gestão Municipal expôs o seguinte:

Quanto ao segundo questionamento, constata-se que o princípio da eficiência administrativa, inserto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, não obriga a própria Administração Pública a arcar com despesas de capacitação dos servidores públicos, na medida em que seu inciso I determina que os cargos, empregos e funções públicas devem ser exercidos por quem preencha os requisitos estabelecidos em lei, dependendo de aprovação prévia em concurso público (inciso II), de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego.

Desse modo, o servidor investido em cargo ou emprego público, deve ser, de antemão, capaz para tanto, sob pena de violação do art. 37, I, II da Constituição Federal. É dizer, para o só exercício do cargo, a capacitação do servidor deve ser prévia a ele – exercício do cargo – e, portanto, não é dever da Administração Pública capacitar o servidor para o exercício do cargo que ele não poderia exercer se não tivesse logrado êxito no respectivo concurso, demonstrando, portanto, sua capacidade para tanto.

De outro lado, cursos para o aperfeiçoamento e o desenvolvimento de habilidades diversas podem ser ofertados pela Administração Pública, às suas expensas, caso haja previsão legal e orçamentária para tanto, além de atender estritamente ao interesse público. Não havendo lei, por conseguinte, é vedada à Administração Pública o pagamento por cursos aos seus servidores.

Em contrapartida, o órgão ministerial sugeriu resposta no sentido de que “é obrigação da Câmara Municipal promover a capacitação e formação continuada dos servidores integrantes de seu quadro de pessoal, sendo viável a contratação de curso, desde que seu objeto seja pertinente às atribuições funcionais do(s) servidor(es), com motivação apresentada de maneira expressa e por escrito no processo de contratação, e desde que haja disponibilidade orçamentária e financeira”.

Não obstante o entendimento da unidade técnica em afirmar os servidores empossados devem estar plenamente aptos para o desempenho da sua função, apenas este fato não permite concluir pela vedação do custeio de cursos para a formação na ausência de lei.

Embora seja preferível a existência de previsão legal, a capacitação continuada dos servidores é obrigação da Administração Pública, como cumprimento ao princípio da eficiência previsto constitucionalmente no art. 37, caput.

Partindo-se do pressuposto de que a atividade estatal deve se orientar pela eficiência, eficácia e qualidade, é intuitivo concluir que a consecução desse objetivo dependerá, dentre outras medidas, da profissionalização e capacitação dos agentes públicos.

Neste sentido, o Estatuto dos Servidores Públicos do Estado do Paraná, Lei Estadual n. 6174/1970, possui um capítulo específico sobre o aperfeiçoamento e a especialização dos servidores (Arts. 280 e seguintes).

E ainda, como bem expôs o Ministério Público de Contas:

As constantes mudanças tecnológicas, jurídicas e sociais exigem que o servidor público esteja em constante formação para que possa atender com excelência as demandas cada vez mais complexas que sobre ele recaem. Ademais, não é demasiado afirmar que a formação continuada da força de trabalho deve constituir preocupação central para que qualquer corporação, da iniciativa privada ou atrelada ao Poder Público, possa alcançar adequadamente suas finalidades.

O oferecimento de cursos de capacitação, quando necessário, é obrigação da Administração Pública. O tipo de capacitação deverá observar as peculiaridades e restrições locais. Notadamente, órgãos e entidades de tamanho reduzido não tem obrigação de terem escolas próprias, porém podem realizar convênios com escolas de governo ou contratar cursos para formações específicas e pontuais.

Aliás, a Lei de Licitações (Lei 8.666/93), no seu art. 13, VI, considera o “treinamento e aperfeiçoamento de pessoal” como serviço técnico especializado que é passível de contratação direta por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 25, II, do mesmo diploma legal.

Pelo exposto, opino pelo oferecimento da seguinte resposta ao quesito: É obrigação da Administração Pública promover a capacitação e formação continuada dos servidores integrantes de seu quadro de pessoal, podendo oferecer cursos de aperfeiçoamento e desenvolvimento de habilidades diversas, às suas expensas, observando as peculiaridades de cada local e desde que seu objeto seja pertinente às atribuições funcionais dos servidores, com motivação apresentada de maneira expressa e por escrito no processo de contratação, e desde que haja disponibilidade orçamentária e financeira.

3) É possível a criação e contratação de um cargo comissionado de Assessor Parlamentar/legislativo.

Quanto ao provimento de cargos em comissão e funções de confiança da Administração Pública estadual e municipal, o Prejulgado 25 desta Corte trata minuciosamente da matéria.

A criação de cargo em comissão de Assessor Parlamentar/Legislativo será constitucional se forem observadas as premissas do Prejulgado, “especialmente se restar demonstrado que a atividade exige relação de confiança com o servidor nomeado, bem como a previsão legal de requisitos que garantam a qualificação necessária para o desempenho das referidas atribuições técnicas” (Parecer 883/18 – peça 13).

Entre tais premissas, destaco as seguintes:

- ii. O Poder Legislativo, a depender da disciplina vigente sobre o respectivo processo legislativo, poderá dispor sobre o tema por meio de Resolução, exceto quanto à definição da remuneração do cargo ou função, que carece de lei em sentido formal em qualquer hipótese (...)
- iv. A função de assessoramento diz respeito ao exercício de atribuições de auxílio, quando, para o seu desempenho, for exigida relação de confiança pessoal com o servidor nomeado, hipótese em que deverá ser observada a compatibilidade da formação ou experiência profissional com as atividades a serem desenvolvidas.
- v. É vedada a criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas-operacionais ou burocráticas, exceto quando o exercício dessa atividade exigir vínculo de confiança pessoal com o servidor nomeado.

Além disso, mencione-se, conforme indicou o órgão ministerial, que recentemente o Supremo Tribunal Federal - STF aprovou teses de repercussão geral em julgamento de Recurso Extraordinário<sup>1</sup> (RE 1041210) que reforçam o entendimento já firmado anteriormente no Prejulgado nº 25. As teses aprovadas foram as seguintes:

- a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
- b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
- c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e
- d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

Assim, conclui-se que é possível a criação de cargo em comissão de Assessor Parlamentar/legislativo, desde que observadas as premissas fixadas no Prejulgado nº 25 desta Corte.

## 2.1 VOTO

Em face do exposto, com base nas razões supra, VOTO pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

Quesito 2: É obrigação da Administração Pública promover a capacitação e formação continuada dos servidores integrantes de seu quadro de pessoal, po-

<sup>1</sup> Recurso Extraordinário 1041210. Relator Min. Dias Toffoli.

dendo oferecer cursos de aperfeiçoamento e desenvolvimento de habilidades diversas, às suas expensas, observando as peculiaridades de cada local e desde que seu objeto seja pertinente às atribuições funcionais dos servidores, com motivação apresentada de maneira expressa e por escrito no processo de contratação, e desde que haja disponibilidade orçamentária e financeira.

Quesito 3: É possível a criação de cargo em comissão de Assessor Parlamentar/legislativo, desde que observadas as premissas fixadas no Prejulgado nº 25 desta Corte.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca<sup>2</sup> para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno<sup>3</sup>, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I – Quesito 2: É obrigação da Administração Pública promover a capacitação e formação continuada dos servidores integrantes de seu quadro de pessoal, podendo oferecer cursos de aperfeiçoamento e desenvolvimento de habilidades diversas, às suas expensas, observando as peculiaridades de cada local e desde que seu objeto seja pertinente às atribuições funcionais dos servidores, com motivação apresentada de maneira expressa e por escrito no processo de contratação, e desde que haja disponibilidade orçamentária e financeira;

II – Quesito 3: É possível a criação de cargo em comissão de Assessor Parlamentar/legislativo, desde que observadas as premissas fixadas no Prejulgado nº 25 desta Corte;

III – determinar a remessa dos autos, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para as devidas anotações, ficando, na sequência,

2 Regimento Interno: “Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência.

(...)

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência:

(...)

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;”

3 “Art. 398. (...)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.”

autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Sala das Sessões, 21 de agosto de 2019 - Sessão nº 29.

**IVAN LELIS BONILHA**  
**Conselheiro Relator**

**NESTOR BAPTISTA**  
**Presidente**

## FUNDEB

### REPASSE – ENTIDADE FILANTRÓPICA – DESPESA – CLASSIFICAÇÃO CONTÁBIL

PROCESSO Nº : 651437/18  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SANTA ISABEL DO IVAÍ  
INTERESSADO: FREONIZIO VALENTE  
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

### ACÓRDÃO Nº 2767/19 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Indagação acerca da obrigatoriedade de que o Município efetue o repasse, à APAE, de valores recebidos do FUNDEB, mesmo não tendo convênio para tanto, e como seria classificada essa despesa. Manifestações uniformes. Impossibilidade de se efetuar o repasse, na hipótese de inexistência de formalização de prévio convênio. Parâmetros interpretativos fixados pelo Acórdão nº 4901/2017-STP, inclusive quanto à classificação contábil das despesas.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Santa Isabel do Ivaí, através de seu Prefeito, Sr. Freonízio Valente, por meio da qual apresentou o seguinte questionamento (peça 3):

- a) É obrigatório efetuar o repasse de valores recebidos pelo Município do FUNDEB à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE, uma vez que o Município não tem autorização legal (convênio) para tal pleito? Apenas a título de esclarecimento, não se trata de consulta acerca da possibilidade de custeio de despesas referentes a termos de parceria porventura firmados, mas somente e apenas tão somente, acerca do repasse propriamente dito com base na Lei n.º 11.494/07;
- b) Como deve ser classificada essa despesa quanto à sua natureza?

A Procuradoria Jurídica do Órgão emitiu parecer (peça 3, fls. 12/17), com conclusão nos seguintes termos:

(...) além da necessidade de existência de prévio convênio, deve ser observado o que dispõe o § 4º, do artigo 8º, da Lei Federal nº 11.494/2007. Nesse sentido, para fazer jus ao repasse, os alunos matriculados na instituição de educação especial, devem ser contabilizados pelo Município para fins de recebimento dos recursos do FUNDEB, ou seja, ainda que existam alunos matriculados na APAE, mas, que não foram computados pelo Município para o recebimento do FUNDEB, inexistente um requisito essencial, prejudicando, portanto, o repasse da verba pública. (...)



Por todo o exposto, na forma como já decidido pelo Egrégio Tribunal de Contas do Paraná, Acórdão nº 4901/17 - Tribunal Pleno, possível o repasse do FUNDEB para a APAE.

Por intermédio do Despacho nº 1404/18 (peça 6), foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, mediante a Informação nº 125/18 (peça 8), informou ter encontrado em sua base de dados, acerca do tema, o Acórdão nº 4901/17-STP<sup>1</sup>.

A Coordenadoria de Gestão Municipal assim concluiu (Instrução nº 14/19, peça 11):

1 - O repasse não é obrigatório se a APAE não tiver convênio, termo de parceria ou avença específica com o Município. Porém, se faz necessário a compreensão de todos os pontos levantados nesta consulta, para que o Município não deixe de cumprir com uma obrigação constitucional tal qual é o da educação.

2 - Deve ser utilizada a classificação da despesa orçamentária 3.3.50.43.00.00 (subvenções sociais, para despesas correntes) ou 3.1.50.43.00.00 (subvenções sociais, quando há substituição de mão-de-obra), especificando no desdobramento se os recursos serão destinados a OSCIP mediante Termo de Parceria (3.1.50.43.35.00 ou 3.3.50.43.35.00), a Organizações Sociais mediante Contrato de Gestão (3.1.50.43.40.00 ou 3.3.50.43.40.00) ou a outras entidades do terceiro setor para a promoção gratuita da educação (3.1.50.43.45.00 ou 3.3.50.43.45.00), e que, no caso de destinação de recursos para o custeio da folha de pagamento da entidade, deverão ser registrados sob a classificação 3.1.50.43.00.00 (com a especificação do tipo de convênio no campo desdobramento), sob pena de restar caracterizada tentativa de burla aos limites de despesas com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, acrescentando ainda a classificação 4.4.50.42.03.00 (auxílios) quando tratar-se de investimentos ou inversões financeiras a instituições educacionais.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 81/19 (peça 12), acompanhou o opinativo técnico:

O repasse de valores do FUNDEB a entidades comunitárias, confessionais e filantrópicas exige a formalização prévia de convênio bem como a observância dos requisitos estabelecidos na Lei nº 11.494/2007, nos termos da interpretação dada pelo Acórdão nº 4901/17 - Tribunal Pleno, desta Corte, que possui força normativa e eficácia vinculante, inclusive quanto à forma de classificação contábil das despesas.

É o relatório.

1 Referente ao Processo de Consulta nº 297060/17.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos regimentais<sup>2</sup>, ratifico o recebimento da presente Consulta, para respondê-la em tese.

Passo ao exame do mérito.

As dúvidas versam acerca da obrigatoriedade de que o Município efetue o repasse, à APAE<sup>3</sup>, de valores recebidos do FUNDEB<sup>4</sup>, mesmo não tendo convênio para tanto, e como seria classificada essa despesa quanto à sua natureza.

Quanto à primeira parte do questionamento, ressalto que o FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, tendo sido regulamentado pela Lei nº 11494/2007 e pelo Decreto nº 6253/2007. Não é considerado Federal, Estadual nem Municipal, por se tratar de um Fundo de natureza contábil, formado com recursos advindos das três esferas de governo.

Relevante mencionar também que as APAEs são instituições filantrópicas de direito privado que não possuem finalidade lucrativa.

No texto constitucional encontra-se a possibilidade de que os recursos da educação sejam direcionados a entidades comunitárias, confessionais ou filantrópicas:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

- I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;
- II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

Nesta Corte de Contas, foi prolatado o Acórdão nº 4901/2017-STP<sup>5</sup>, através do qual respondeu-se Consulta elaborada pelo Município de Mandaguaçu, acerca

- 
- 2 Lei Complementar Estadual nº 113/2005:  
Art. 38. A consulta deverá atender aos requisitos previstos no Regimento Interno.  
Regimento Interno do TCE/PR:  
Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:  
I - ser formulada por autoridade legítima;  
II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;  
III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;  
IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;  
V - ser formulada em tese.
- 3 Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais.
- 4 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.
- 5 Referente ao Processo de Consulta nº 29706-0/17. Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Unânime. Votaram também os Conselheiros Nestor Baptista, Ivan Lelis Bonilha e Ivens Zschoerper Linhares e os Auditores Sérgio Ricardo Valadares Fonseca e Tiago Alvarez Pedrozo. Sessão de 7/12/2017.

da possibilidade de se custear com recursos do FUNDEB as despesas referentes a parcerias firmadas com entidades comunitárias, confessionais ou filantrópicas que se destinam a subvencionar a educação especial gratuita.

Conforme tal decisão, é possível a utilização de recursos do FUNDEB para tal custeio, desde que observados os requisitos do artigo 8º, § 2º e § 4º, da Lei nº 11494/2007, e dos artigos 14º e 15º do Decreto nº 6253/2007; os repasses a serem efetuados de-

- 6 § 2º As instituições a que se refere o § 1º deste artigo deverão obrigatória e cumulativamente:
- I - oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos;
  - II - comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo;
  - III - assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo ou ao poder público no caso do encerramento de suas atividades;
  - IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos;
  - V - ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente, na forma do regulamento.
- 7 § 4º Observado o disposto no parágrafo único do [art. 60 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#), e no § 2º deste artigo, admitir-se-á o cômputo das matrículas efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, na educação especial oferecida em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, com atuação exclusiva na modalidade.
- 8 Art. 14. Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, o cômputo das matrículas efetivadas na educação especial oferecida por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, com atuação exclusiva na educação especial, conveniadas com o Poder Executivo competente.
- § 1º Serão consideradas, para a educação especial, as matrículas na rede regular de ensino, em classes comuns ou em classes especiais de escolas regulares, e em escolas especiais ou especializadas.
- § 2º O credenciamento perante o órgão competente do sistema de ensino, na forma do [art. 10, inciso IV](#) e [parágrafo único](#), e [art. 11, inciso IV, da Lei no 9.394, de 1996](#), depende de aprovação de projeto pedagógico.
- 9 Art. 15. As instituições conveniadas deverão, obrigatória e cumulativamente:
- I - oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos, vedada a cobrança de qualquer tipo de taxa de matrícula, custeio de material didático ou qualquer outra cobrança;
  - II - comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros no atendimento em creches, na pré-escola ou na educação especial, conforme o caso, observado o disposto no inciso I;
  - III - assegurar, no caso do encerramento de suas atividades, a destinação de seu patrimônio ao poder público ou a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional que realize atendimento em creches, na pré-escola ou na educação especial em observância ao disposto no inciso I;
  - IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos; e
  - V - ter certificação como entidade beneficente de assistência social, na forma da [Lei no 12.101, de 27 de novembro de 2009](#), observado o disposto no § 3º;
- § 1º As instituições conveniadas deverão oferecer igualdade de condições para acesso e permanência a todos os seus alunos conforme critérios objetivos e transparentes, condizentes com os adotados pela rede pública, inclusive a proximidade da escola e o sorteio, sem prejuízo de outros critérios considerados pertinentes.

vem ser originados da parcela de 40% do Fundo, haja vista que a parcela de 60% se destina exclusivamente ao pagamento da remuneração do magistério; é necessária matrícula prévia destes alunos na rede municipal e a preferência do atendimento dos portadores de necessidades especiais na rede regular de ensino, sendo que os processos de transferência de valores a estas entidades deve ser precedido de processo administrativo, demonstrando-se que os alunos portadores de necessidades especiais não podem ser atendidos na rede regular; por se tratar de transferência de recursos a entidades privadas, devem ser prestadas as contas a este Tribunal.

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), regulamentadas pela Lei nº 9790/1999, não se confundem com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), regidas pela Lei nº 13019/2014 (denominada Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil).

Levando em consideração as atividades desempenhadas pelas APAEs, denota-se que os seus objetos de atuação se coadunam não só com a área das OSCIPs, mas também com a das OSCs, devendo a análise da classificação de cada entidade ser realizada caso a caso.

Nas situações em que a APAE estiver caracterizada como Organização da Sociedade Civil, aplicar-se-á a Lei nº 13019/2014, a qual, em seu artigo 24, *caput*, estabelece que “exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto”. Já em seus artigos 30 e 31, prevê hipóteses de dispensa e inexigibilidade de chamamento público.

Em qualquer circunstância, o chamamento público (ou a sua dispensa / inexigibilidade, conforme autorização legislativa), deve ocorrer antes da celebração dos instrumentos de parceria previstos na Lei nº 13019/2014:

Art. 2º. Para os fins desta Lei, considera-se: (...)

VII - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse

---

§ 2º Para os fins do [art. 8º da Lei no 11.494, de 2007](#), o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade pelo órgão normativo do sistema de ensino responsável pela creche e pela pré-escola deverá adotar como princípios:

I - continuidade do atendimento às crianças;

II - acompanhamento e avaliação permanentes das instituições conveniadas; e

III - revisão periódica dos critérios utilizados para o estabelecimento do padrão mínimo de qualidade das creches e pré-escolas conveniadas.

§ 3º Na ausência da certificação de que trata o inciso V do *caput*, será considerado, para os fins do inciso V, in fine, do [§ 2º do art. 8º da Lei nº 11.494, de 2007](#), o ato de credenciamento regularmente expedido pelo órgão normativo do sistema de ensino, com base na aprovação de projeto pedagógico, na forma do [parágrafo único](#) e do [inciso IV do caput do art. 10](#) ou do [inciso IV do caput do art. 11 da Lei nº 9.394, de 1996](#), conforme o caso.

público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII- A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros; (...)

Qualquer que seja o instrumento a ser utilizado (termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação - de acordo com as características dispostas acima), deve-se observar os requisitos dispostos no artigo 42<sup>10</sup> da Lei nº 13019/2014.

10 Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais:

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso;

IV - [\(revogado\)](#) ;

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35;

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos;

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública;

XI - [\(revogado\)](#) ;

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade;

XIII - [\(revogado\)](#) ;

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51;

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto;

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública;

XVIII - [\(revogado\)](#) ;

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento

No tocante às APAEs que possuem certificação de OSCIP, não se aplica o regramento da Lei nº 13019/2014, conforme dispõe o seu próprio artigo 3º, no inciso VI<sup>11</sup>.

A Lei nº 9790/1999, que dispõe sobre as OSCIPs, instituiu como instrumentos a serem firmados com a Administração Pública os “termos de parceria”, destinados à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no artigo 3º<sup>12</sup>, os quais devem conter as cláusulas essenciais descritas no seu artigo 10, § 2º<sup>13</sup>.

administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução.

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável.

11 Lei nº 13019/2014:

Art. 3º. Não se aplicam as exigências desta Lei:

VI - aos termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999;

12 Art. 3o A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

I - promoção da assistência social;

II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

V - promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII - promoção do voluntariado;

VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

XIII - estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte.

13 Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias. (...)

§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

Os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência devem ser observados pela Administração Pública, de modo que, ao se verificar mais de uma OSCIP pretendendo vincular-se a uma entidade governamental, deve-se realizar uma seleção pautada em critérios objetivos.

Diante desse contexto, concluo que o repasse de valores recebidos do FUNDEB não é obrigatório se a APAE não formalizar prévio instrumento específico (termo de colaboração, de fomento ou de parceria) que discipline a transferência de numerário. Tal entendimento está em consonância com o decidido através do Acórdão nº 4901/2017-STP, o qual deixou consignado que:

É possível o custeio com recursos do FUNDEB das despesas referentes a **parcerias firmadas** com entidades comunitárias, confessionais ou filantrópicas que atuem exclusivamente na educação especial, a fim de subvencionar a educação especial gratuita, integrada à educação básica, desde que observados os requisitos do art. 8º, §2º e §4º, da Lei nº 11494/2007, e do art. 14 e 15 do Decreto Federal nº 6253/2007. (negrito nosso)

O consulente questionou também como seria classificada essa despesa quanto à sua natureza.

Em conformidade com o já decidido por esta Casa mediante o Acórdão nº 4901/2017-STP, entendo que, como as verbas atinentes destinam-se a subvencionar a educação especial gratuita, integrada à educação básica, deve-se utilizar a classificação da despesa orçamentária 3.3.50.43.00.00 (subvenções sociais, para despesas correntes) ou 3.1.50.43.00.00 (subvenções sociais, quando há substituição de mão-de-obra), com a especificação no desdobramento se os recursos serão destinados à OSCIP mediante termo de parceria (3.1.50.43.35.00 ou 3.3.50.43.35.00), a Organizações

---

I - a do objeto, que conterà a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;

II - a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;

III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado;

IV - a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores;

V - a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independente das previsões mencionadas no inciso IV;

VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria.

Sociais mediante contrato de gestão (3.1.50.43.40.00 ou 3.3.50.43.40.00), ou a outras entidades do Terceiro Setor para a promoção gratuita da educação (3.1.50.43.45.00 ou 3.3.50.43.45.00); já na hipótese de destinação de valores para o custeio da folha de pagamento, deverão ser registrados na classificação 3.1.50.43.00.00 (especificando-se o tipo de convênio no campo desdobramento), para que não haja burla aos limites de despesa com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal; ainda, quando se tratar de investimentos ou inversões financeiras a instituições educacionais, deverá ser utilizada a classificação 4.4.50.42.03.00 (auxílios).

Conforme assentado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, tais classificações não são definitivas, podendo ocorrer modificações na forma de contabilização de transferências de recursos do FUNDEB, tanto pela Secretaria do Tesouro Nacional quanto por esta Corte, caso se encontrem maneiras mais apropriadas de tratar contabilmente a matéria.

Ante o exposto, com base na fundamentação supra e acompanhando as manifestações uniformes, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

a) O repasse de valores recebidos do FUNDEB a entidades filantrópicas de direito privado sem fins lucrativos exige a formalização prévia de convênio, bem como o cumprimento dos requisitos dispostos na Lei nº 11494/2007;

b) Quanto à forma de se classificar contabilmente as despesas, deve-se utilizar a classificação 3.3.50.43.00.00 (subvenções sociais, para despesas correntes) ou 3.1.50.43.00.00 (subvenções sociais, quando há substituição de mão-de-obra), especificando-se no desdobramento se os recursos serão destinados à OSCIP mediante termo de parceria (3.1.50.43.35.00 ou 3.3.50.43.35.00), a Organizações Sociais mediante contrato de gestão (3.1.50.43.40.00 ou 3.3.50.43.40.00), ou a outras entidades do Terceiro Setor para a promoção gratuita da educação (3.1.50.43.45.00 ou 3.3.50.43.45.00); no caso de destinação de valores para o custeio da folha de pagamento da entidade, deverão ser registrados na classificação 3.1.50.43.00.00 (com a especificação do tipo de convênio no campo desdobramento); ainda, quando se tratar de investimentos ou inversões financeiras a instituições educacionais, deverá ser utilizada a classificação 4.4.50.42.03.00 (auxílios).

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a



presente Consulta, uma vez presente os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I – o repasse de valores recebidos do FUNDEB a entidades filantrópicas de direito privado sem fins lucrativos exige a formalização prévia de convênio, bem como o cumprimento dos requisitos dispostos na Lei nº 11494/2007;

II – quanto à forma de se classificar contabilmente as despesas, deve-se utilizar a classificação 3.3.50.43.00.00 (subvenções sociais, para despesas correntes) ou 3.1.50.43.00.00 (subvenções sociais, quando há substituição de mão-de-obra), especificando-se no desdobramento se os recursos serão destinados à OSCIP mediante termo de parceria (3.1.50.43.35.00 ou 3.3.50.43.35.00), a Organizações Sociais mediante contrato de gestão (3.1.50.43.40.00 ou 3.3.50.43.40.00), ou a outras entidades do Terceiro Setor para a promoção gratuita da educação (3.1.50.43.45.00 ou 3.3.50.43.45.00); no caso de destinação de valores para o custeio da folha de pagamento da entidade, deverão ser registrados na classificação 3.1.50.43.00.00 (com a especificação do tipo de convênio no campo desdobramento); ainda, quando se tratar de investimentos ou inversões financeiras a instituições educacionais, deverá ser utilizada a classificação 4.4.50.42.03.00 (auxílios);

III – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

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

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas VALERIA BORBA.

Sala das Sessões, 11 de setembro de 2019 – Sessão nº 32.

**IVAN LELIS BONILHA**  
**Conselheiro Relator**

**NESTOR BAPTISTA**  
**Presidente**

## IRREGULARIDADE FISCAL

### NOTIFICAÇÃO – PRAZO PRESCRICIONAL – RESCISÃO CONTRATUAL

PROCESSO Nº : 552958/17  
 ASSUNTO : CONSULTA  
 ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO  
 INTERESSADO: EDSON BATTILANI  
 RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

### ACÓRDÃO Nº 2895/19 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Artigos 55, XII e 78, Parágrafo único, da Lei nº 8666/93. Inadimplência fiscal durante a execução do contrato administrativo. Direito ao contraditório e a ampla defesa. Processo administrativo. Devido processo legal.

## 1 DO RELATÓRIO

A Câmara Municipal de Campo Mourão formulou a presente Consulta buscando que esta Corte responda aos seguintes questionamentos:

1. No caso de inadimplência durante a execução do contrato, há obrigatoriedade de notificar a empresa contratada concedendo prazo para que a mesma regularize seus débitos junto ao Fisco?
2. Em sendo obrigatório a concessão do prazo mencionado na questão, de quanto tempo deve ser?
3. Poderá o Ente Público providenciar a rescisão contratual sem conceder prazo para que a empresa regularize seus débitos fiscais, tendo em vista o descumprimento da cláusula contratual da não manutenção da regularidade fiscal durante a execução do contrato?

Atendendo requisito regimental, a Consulente juntou parecer jurídico<sup>1</sup>. Nele, o procurador da Casa relatou que, por diversas vezes, se manifestou em pareceres internos no seguinte sentido: (i) as empresas que possuem contratos de execução continuada devem manter, durante a execução do contrato, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, conforme artigo 55, XIII, da Lei 8.666/93; (ii) é imprescindível a notificação da empresa, a fim de que seja observado o contraditório e a ampla defesa, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, regularize as certidões fiscais, trabalhistas e previdenciárias, sob pena de instauração de processo administrativo, e, eventualmente, aplicação de sanções administrativas, notadamente a rescisão contratual, a aplicação de multa contratual ou advertência; (iii) a rescisão contratual somente se apresenta possível em último caso; (iv) os ser-

1 Peça 04.

viços já prestados e os que forem prestados até que se promova a rescisão, após devido contraditório e ampla defesa, iniciado por notificação extrajudicial, devem ser pagos mesmo diante de irregularidade fiscal, sob pena de enriquecimento ilícito; e, (v) é vedada a suspensão do pagamento dos serviços que forem prestados até que ultime a rescisão, pois configura retenção de pagamento.

Admitida<sup>2</sup>, a consulta passou a tramitar nesta Corte.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB), na sua Informação nº 100/17<sup>3</sup>, transcreveu ementa de Consulta similar, apresentada pelo mesmo Consultante, que trata também de aspectos relativos à situação fiscal de empresas contratadas pelo Poder Público, não contemplando, entretanto, o aspecto da obrigatoriedade ou não de notificação, como se vê:

Consulta. Pagamento de serviços prestados a fornecedor com irregularidade fiscal. Possibilidade de rescisão de contrato ante o descumprimento de cláusula contratual, sendo vedada a suspensão de pagamento ante a ausência de previsão legal. (Processo nº 51043/12 – Acórdão nº 216/13-TP – Rel. Conselheiro Ivan Leles Bonilha, j. 14.02.2013).

A unidade ainda apresentou decisões do Tribunal de Contas da União e do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema.

Considerando que a decisão apresentada pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) não tratou de todos os questionamentos propostos, o processo seguiu sua instrução<sup>4</sup>.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) emitiu a Instrução nº 4157/18<sup>5</sup>. Após apresentar seus fundamentos, respondeu assim as três questões propostas:

1. Sim. Deve ser oportunizado o contraditório e a ampla defesa ao contratado, nos termos do art. 78, Parágrafo único, da Lei n.º 8.666/1993.

2. Em analogia ao CPC, recomenda-se o prazo de 15 dias úteis para a apresentação do contraditório.

3. Não. Não é possível a rescisão do contrato - sem a concessão de prazo para que a Empresa regularize seus débitos fiscais - quando esta for embasada exclusivamente pelo descumprimento do inciso XIII, do art. 55 da Lei de Licitações.

O Procurador-Geral do Ministério Público de Contas acompanhou o opinativo da unidade técnica, conforme Parecer nº 1086/18 – PGC<sup>6</sup>.

É o breve relatório. Passo ao voto.

2 Conforme Despacho 1448/17 – GCILB à peça 06.

3 Peça 08.

4 Conforme Despacho n.º 1607/17 – GCILB à peça 09.

5 Peça 11.

6 Peça 12.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em 2012 a Consulente, Câmara Municipal de Campo Mourão, consultou<sup>7</sup> este Tribunal sobre a possibilidade de realizar o pagamento de serviços prestados por fornecedor que se encontra irregular perante o Fisco. Nos termos do Acórdão n° 216/16, do qual fui Relator, o Tribunal Pleno acompanhou meu voto para responder que não é possível a retenção de pagamento de serviço prestado (ou produto fornecido) nos casos em que o contratado venha a se tornar inadimplente perante o fisco no curso do contrato, ante a ausência de previsão legal, restando à Administração Pública a hipótese de rescisão de contrato, pelo descumprimento de cláusula contratual, observados os procedimentos previstos em lei.

Agora, por meio da presente Consulta, a Câmara Municipal de Campo Mourão traz novamente ao debate o mesmo tema, abrangendo, contudo, novos aspectos. Pergunta sobre a obrigatoriedade de o Poder Público notificar a empresa contratada que esteja em situação fiscal irregular durante a execução do contrato, para que regularize sua situação. Questiona também se a notificação é requisito prévio para a rescisão contratual e de quantos dias seria o prazo ofertado por ela.

De início, lembro, como o Tribunal de Contas da União - TCU explicou em um dos seus julgados, que

A possibilidade de contratação de empresas em situação fiscal irregular fere o princípio da isonomia embutido no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, que trata das licitações públicas. Empresas inadimplentes concorrem em desigualdade de condições com empresas que honram seus compromissos perante a União (aqui, melhor digo, com o Fisco), uma vez que podem oferecer preços menores nas licitações. A quebra do princípio constitucional da isonomia também ocorre quando a empresa se torna inadimplente durante a execução do contrato. Ademais, os efeitos tornam-se indesejáveis para a administração quando as empresas cumpridoras de suas obrigações sentem-se desestimuladas a manter a regularidade fiscal<sup>8</sup>.

E é diante destas explicações que se compreende porque a obrigação de se manter regular perante o Fisco foi alçada a obrigação de origem legal.

Foi o artigo 55 da Lei n° 8.666/1993 que, ao estabelecer as regras necessárias em todo contrato administrativo, previu, entre elas, em seu inciso XIII<sup>9</sup>, a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do ajuste, as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, dentre as quais, a regularidade fiscal.

7 Consulta n.º 51043/12.

8 TCU. Relatório de Auditoria. Acórdão n.º 3382/2010-Plenário. Data da sessão: 08/12/2010. Relator WALTON ALENCAR RODRIGUES

9 Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:  
XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Neste aspecto, convém observar que apesar da lei ter imposto esta obrigação ao particular, ela deixou de delimitar em quais momentos seria necessário a Administração levar a efeito a verificação. A análise, pois, está inserida no âmbito da discricionariedade administrativa, não podendo, porém, se tornar ato arbitrário.

Percebe-se que a primeira dúvida da Consulente diz respeito a obrigatoriedade ou não de notificar a empresa contratada, lhe concedendo prazo, quando ocorrer o descumprimento da regra legal.

Isto porque, nesta hipótese, a qual implica em inexecução parcial do contrato, a Administração possui a faculdade de aplicar as sanções dispostas no artigo 87<sup>10</sup> da Lei 8.666/1993, ou até mesmo optar pela rescisão contratual, conforme artigo 77<sup>11</sup> c/c artigo 78, inciso I<sup>12</sup>, do mesmo diploma legal.

Apresentados estes fundamentos preliminares, passo a analisar as questões propostas neste expediente:

**PRIMEIRA QUESTÃO:** No caso de inadimplência durante a execução do contrato, há obrigatoriedade de notificar a empresa contratada concedendo prazo para que a mesma regularize seus débitos junto ao Fisco?

A Lei de Licitações, no Parágrafo único, do artigo 78, previu que que “Os casos de rescisão contratual serão formalmente motivados nos autos do processo, assegurado o contraditório e a ampla defesa”.

Ainda que faltasse o texto legal, o contraditório e a ampla defesa são garantias constitucionais indissociáveis, que caminham em paralelo ao processo administrativo e judicial. Além do mais, o devido processo legal exige a outorga da plenitude de defesa.

É incontestável que o administrador público deve agir sob o comando constitucional e legal, assegurando o contraditório e a ampla defesa no procedimento instaurado para a apuração da irregularidade fiscal.

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

I - advertência;

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

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

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

11 Art. 77. A inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas em lei ou regulamento.

12 Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

I - o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;

Sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou sobre a necessária oportunidade de defesa, na hipótese de rescisão contratual decorrente de irregularidade fiscal:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRATO. RESCISÃO. IRREGULARIDADE FISCAL. RETENÇÃO DE PAGAMENTO.

1. É necessária a comprovação de regularidade fiscal do licitante como requisito para sua habilitação, conforme preconizam os arts. 27 e 29 da Lei nº 8.666/93, exigência que encontra respaldo no art. 195, § 3º, da CF.
2. A exigência de regularidade fiscal deve permanecer durante toda a execução do contrato, a teor do art. 55, XIII, da Lei nº 8.666/93, que dispõe ser “obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação”.
3. Desde que haja justa causa e oportunidade de defesa, pode a Administração rescindir contrato firmado, ante o descumprimento de cláusula contratual.
4. Não se verifica nenhuma ilegalidade no ato impugnado, por ser legítima a exigência de que a contratada apresente certidões comprobatórias de regularidade fiscal.
5. Pode a Administração rescindir o contrato em razão de descumprimento de uma de suas cláusulas e ainda imputar penalidade ao contratado descumpridor. Todavia a retenção do pagamento devido, por não constar do rol do art. 87 da Lei nº 8.666/93, ofende o princípio da legalidade, insculpido na Carta Magna.
6. Recurso ordinário em mandado de segurança provido em parte.<sup>13</sup>

Essa matéria não é nova, haja vista o dispositivo lançado na própria Lei de Licitações, de 1993 (Lei nº 8666/93). No entanto, em 2010, o Tribunal de Contas da União (TCU), ao julgar o Relatório de Auditoria (Acórdão 3382/2010), que apurou a conformidade no Cadastro Integrado da Dívida Ativa da União (CIDA), quando tratou a respeito da regularidade fiscal, emitiu o item 3.28, no seguinte sentido:

3.28. Embora seja a forma atual mais eficaz de se exigir a regularidade fiscal da contratada, a aplicação de multa não tem sido adotada pela maioria dos órgãos, conforme análise da amostra. Os contratos não contêm cláusulas expressas no sentido de se prever aplicação de multa caso a contratada deixe de comprovar a regularidade fiscal. Além disso, a precitada mensagem da STN e SLTI registrada no Siafi (fl. 147, Anexo 3) orienta os ordenadores de despesa a providenciar apenas a penalidade de advertência das contratadas que deixem de comprovar a regularidade fiscal. Há necessidade de mudança na orientação aos órgãos para que incluam cláusulas nos editais e contratos prevendo a aplicação de multa, após prévia defesa, aos contratados que deixam de manter a regularidade fiscal. (destaques nossos)

Não há dúvida, assim, de que, conforme Parágrafo único, do artigo 78, da Lei nº 8.666/1993, deve ser oportunizado o contraditório e a ampla defesa ao contrata-

13 Superior Tribunal de Justiça. RMS 24953/CE – Ministro CASTRO MEIRA. Segunda Turma, por unanimidade DJe 17/03/2008.

do, no processo administrativo instaurado para apurar sua inadimplência fiscal, de modo que venha comprovar sua regularidade, como exige o artigo 55, inciso XIII, do mesmo diploma legal.

O parecerista da Câmara Municipal, em relação ao questionamento, respondeu que é imprescindível a notificação da empresa, a fim de que seja observado o contraditório e a ampla defesa, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, regularize as certidões fiscais, trabalhistas e previdenciárias, sob pena de instauração de processo administrativo, e, eventualmente, aplicação de sanções administrativas, notadamente a rescisão contratual, a aplicação de multa contratual ou advertência. Esta leitura, diferentemente, não decorre dos dispositivos legais acima reproduzidos.

Porque o que o parecerista defende como imprescindível é a prévia notificação do contratado, concedendo-lhe prazo para o contraditório e a ampla defesa, para regularizar a sua inadimplência fiscal, sob pena de instauração de processo administrativo.

Entretanto, o processo administrativo é o próprio ambiente que assegura o cumprimento do devido processo legal.

Não existe qualquer impedimento para que a Administração faça como o procurador propõe, do mesmo modo que não existe qualquer previsão legal que estabeleça esta notificação prévia, com o oferecimento de prazo para o contraditório e a ampla defesa como condição à instauração de processo administrativo.

É claro que a Administração não deve atuar de modo arbitrário e pode sim diligenciar junto à contratada, para apurar se ela está ou não inadimplente perante o Fisco, oferecendo, inclusive, prazo razoável para que comprove sua regularidade. Porém, a Lei de Licitações n.º 8666/1993 assim não o previu.

Também é certo que a Câmara Municipal pode contar com um regramento próprio, normatizando as rotinas e procedimentos administrativos relativos à gestão e fiscalização contratual, bem como em relação à aplicação de sanções administrativas, como o fez este Tribunal de Contas do Paraná, pela sua Instrução de Serviço n.º 119/2018.

Deste modo, diante do que foi ponderado, proponho que o primeiro questionamento seja assim respondido:

Conforme Parágrafo único, do artigo 78, da Lei n.º 8.666/1993, deve ser oportunizado o contraditório e a ampla defesa ao contratado, em processo administrativo instaurado para apurar sua inadimplência fiscal e eventual rescisão contratual.

**SEGUNDA QUESTÃO:** Em sendo obrigatório a concessão do prazo mencionado na questão, de quanto tempo deve ser?

Como tratado anteriormente, o processo administrativo de apuração do descumprimento contratual é o ambiente garantidor do devido processo legal. Não é

demais lembrar que é obrigação do contratado manter, durante toda a execução do ajuste, as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, dentre as quais, a regularidade fiscal - conforme inciso XIII<sup>14</sup>, do artigo 55 da Lei n° 8.666/1993.

Em relação aos prazos aplicáveis no processo administrativo, convém mencionar que ele foi regulado no âmbito da Administração Pública Federal pela Lei n° 9.784/1999.

Inclusive, nos termos da recém editada Súmula n° 633<sup>15</sup>, o Superior Tribunal de Justiça consolidou o seguinte entendimento:

A Lei n.º 9.784/99, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria.

Deste modo, não possuindo os estados e os municípios norma local específica sobre o tema, podem aplicar, subsidiariamente, o referido diploma de aplicação federal.

Nesse passo, não haveria como aliar-se às manifestações da CGM e do órgão ministerial, quando propõem a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, para o exercício do contraditório e ampla defesa, por analogia com o Código de Processo Civil. Isto, primeiramente, porque não é o arcabouço legal que primeiro socorre o questionamento proposto. Segundo, pois não é atribuição desta Corte fixar regramento processual.

Ademais, partindo-se da resposta da primeira pergunta, esta segunda acaba por prejudicada.

Como foi exposto, da Lei n.º 8.666/1993 não se extrai a obrigação da Administração em notificar previamente o contratado em situação de irregularidade fiscal, como condição à instauração do processo administrativo. O processo administrativo de apuração do descumprimento contratual é o ambiente próprio garantidor do devido processo legal.

Nessa esteira, não há que se falar no prazo da questionada notificação.

Por fim, a Consulente apresentou sua terceira dúvida:

**TERCEIRA QUESTÃO:** Poderá o Ente Público providenciar a rescisão contratual sem conceder prazo para que a empresa regularize seus débitos fiscais, tendo em vista o descumprimento da cláusula contratual da não manutenção da regularidade fiscal durante a execução do contrato?

14 Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:  
XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

15 Súmula 633, Primeira Seção, julgado em 12/06/2019, DJe 18/06/2019, DJe 17/06/2019.



A resposta desta terceira pergunta está contida naquela dada ao primeiro questionamento. Da apresentação dos dispositivos pertinentes da Lei n.º 8.666/93, da matéria proposta, fica fácil concluir que a Administração Pública contratante só poderá rescindir o contrato administrativo firmado com a empresa contratada que não manteve sua regularidade fiscal durante a execução do contrato após prévio processo administrativo instaurado para apurar o descumprimento da obrigação legal, o qual exige, entre outros, a concessão do contraditório e a ampla defesa.

## 2.1 CONCLUSÃO

De todo o que foi exposto, com base nos fundamentos apresentados, VOTO pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, responder a primeira e a terceira perguntas propostas pela Consulente, restando a segunda prejudicada, da seguinte forma:

1. No caso de inadimplência durante a execução do contrato, há obrigatoriedade de notificar a empresa contratada concedendo prazo para que a mesma regularize seus débitos junto ao Fisco? Conforme Parágrafo único, do artigo 78, da Lei n.º 8.666/1993, deve ser oportunizado o contraditório e a ampla defesa ao contrato, em processo administrativo instaurado para apurar sua inadimplência fiscal e eventual rescisão contratual.

2. Poderá o Ente Público providenciar a rescisão contratual sem conceder prazo para que a empresa regularize seus débitos fiscais, tendo em vista o descumprimento da cláusula contratual da não manutenção da regularidade fiscal durante a execução do contrato? A Administração Pública contratante só poderá rescindir o contrato administrativo firmado com a empresa contratada que não manteve sua regularidade fiscal durante a execução do contrato após prévio processo administrativo instaurado para apurar o descumprimento da obrigação legal, o qual deve observar, entre outros, o direito ao contraditório e a ampla defesa.

Após o trânsito em julgado, remeta-se o protocolado à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB<sup>16</sup> para as devidas anotações e à Coordenadoria-Geral de Fiscalização – CGF para ciência, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno<sup>17</sup>, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo – DP.

16 Regimento Interno:  
Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência.

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência:  
III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;

17 Art. 398.  
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.”

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAMOS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, responder a primeira e a terceira perguntas propostas pela Consulente, restando a segunda prejudicada, da seguinte forma:

I – No caso de inadimplência durante a execução do contrato, há obrigatoriedade de notificar a empresa contratada concedendo prazo para que a mesma regularize seus débitos junto ao Fisco? Conforme Parágrafo único, do artigo 78, da Lei n.º 8.666/1993, deve ser oportunizado o contraditório e a ampla defesa ao contrato, em processo administrativo instaurado para apurar sua inadimplência fiscal e eventual rescisão contratual.

II – Poderá o Ente Público providenciar a rescisão contratual sem conceder prazo para que a empresa regularize seus débitos fiscais, tendo em vista o descumprimento da cláusula contratual da não manutenção da regularidade fiscal durante a execução do contrato? A Administração Pública contratante só poderá rescindir o contrato administrativo firmado com a empresa contratada que não manteve sua regularidade fiscal durante a execução do contrato após prévio processo administrativo instaurado para apurar o descumprimento da obrigação legal, o qual deve observar, entre outros, o direito ao contraditório e a ampla defesa.

III – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa do protocolado à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB para as devidas anotações e à Coordenadoria-Geral de Fiscalização – CGF para ciência, na sequência, o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo – DP.

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

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Sala das Sessões, 18 de setembro de 2019 – Sessão nº 33.

**IVAN LELIS BONILHA**  
Conselheiro Relator

**NESTOR BAPTISTA**  
Presidente

# LICENÇA PARA TRATAMENTO DE SAÚDE

## PROLONGAMENTO – AGENTE POLÍTICO – REMUNERAÇÃO – INSS

PROCESSO Nº : 199739/18  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE REBOUÇAS  
INTERESSADO : ALESSANDRO LUIS MAZUR  
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

### ACÓRDÃO Nº 2372/19 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Agente político. Afastamento para tratamento de saúde. Encaminhamento ao INSS após 15 dias. Necessidade. Previsão na legislação local de pagamento da integralidade da remuneração. Irrelevância. Competência para legislar. Limites. Caráter meramente suplementar.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada por ALESSANDRO LUIS MAZUR, Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE REBOUÇAS, que questiona:

É lícito o encaminhamento para o INSS, após 15 (décimo quinto) dia, do Vereador que esteja em licença para tratamento de saúde, mesmo quando a Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno afirmam que no caso de licença para tratamento de saúde, para efeitos de remuneração, será como se em exercício o Vereador estivesse?

A assessoria jurídica da Entidade emitiu o Parecer Jurídico (peça n.º 04), no sentido de que deve o Vereador, em licença para tratamento de saúde, perceber sua remuneração como se em exercício estivesse, não cabendo ao INSS o pagamento dos valores após o décimo quinto dia.

Admitida a consulta (peças n.º 07), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informa que os Acórdãos n.º 750/17, 4798/16 e 2960/15, todos do Tribunal Pleno, proferidos, respectivamente, na Consulta n.º 853.373/15, no Pedido de Rescisão n.º 616444/15 e no Recurso de Revista n.º 2960/15 tangenciam o tema tratado.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução n.º 94/19 (peça n.º 11), responde a indagação do Consulente, no sentido de que

Sim. O encaminhamento deve ser feito ao INSS por entender que o dispositivo na Lei Orgânica e no Regimento Interno não possuem autoridade para afastar a aplicação do benefício previdenciário, remanescendo, portanto, após os 15 dias de licença a competência à autarquia.

Para tanto, destaca que:

- a) Apenas os servidores estatutários estão vinculados ao Regime Próprio da Previdência – RPPS, respondendo os demais ao Regime Geral da Previdência – RGPS, já que regidos pela CLT;
- b) Como exceção, no caso de servidor público que exerça cargo eletivo, deve ser considerado o RPPS;
- c) Diante do disposto artigos 18 e 59 da Lei n.º 8.213/91, cabe à previdência social, de ofício, processar o auxílio-doença, após quinze dias de afastamento;
- d) Em matéria previdenciária, a municipalidade deve legislar de forma suplementar à norma federal.

Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer n.º 161/19 (peça n.º 12), manifesta-se no mesmo sentido da Unidade Técnica. É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em análise aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 38 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, verifica-se que: (a) a autoridade consulente é legitimada para formular consultas; (b) há quesitos objetivos, indicando precisamente as dúvidas; (c) a observância do diploma regulamentar se insere na competência fiscalizatória do Tribunal de Contas; (d) o parecer jurídico local aborda conclusivamente o tema; e (e) não há vinculação à caso concreto.

Limita-se o questionamento do Consulente à licitude do encaminhamento, ao INSS, após do décimo quinto dia, do vereador que estejam em licença para tratamento de saúde, ainda que a legislação local preveja que, no caso de licença para tratamento de saúde, para efeitos de remuneração, será como se em exercício estivesse.

Inicialmente, cumpre esclarecer que aos agentes políticos, dentre eles os vereadores, aplica-se, obrigatoriamente, o Regime Geral da Previdência Social, excluindo-se desta regra apenas os casos de exercício de cargo eletivo por servidor público, conforme se depreende dos termos do artigo 40, § 13º, da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional n.º 20/98, bem como dos artigos 11, I, “j”, da Lei n.º 8.213/91 e 12, I, “j”, da Lei 8.212/91, ambos com redação dada pela Lei n.º 10.887/04:

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.

(...)

§ 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração **bem como de outro cargo temporário** ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

(...) (destacamos)

Art. 11. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

I - como empregado:

(...)

j) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social;

(...)

Art. 12. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

I - como empregado:

(...)

j) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social;

(...)

Nesse sentido, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

Promulgada a Emenda Constitucional 20/1998, em que ampliado o elenco de segurados obrigatórios da Previdência Social, incluídas entidades equiparadas, para fins de sujeição passiva, a, nos termos de lei, empresas, e incluídos outros segurados, com a publicação da Lei nº 10.887, de 2004, ficam adequadamente alcançados os agentes políticos e seus rendimentos como elementos materiais tributáveis no âmbito previdenciário.

(...)

Nesse quadro, parece-nos inequívoco que os exercentes de mandato eletivo federal, estadual e municipal, desde que não vinculados a regime própria de previdência social, devem ser considerados segurados obrigatórios. Por conexão lógica, os entes federativos devem arcar com a contribuição previdenciária patronal e proceder o desconto em folha da parcela devida pelos segurados.<sup>1</sup>

Também, é de se destacar que, para estes fins, equiparam-se à empresa os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional, conforme rezam o artigo 195, I, da Constituição Federal, bem como os artigos 14, I, da Lei nº 8.213/91 e 12, I, “j”, da Lei 8.212/91:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

(...)

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

(...).

Art. 14. Consideram-se:

1 RE 626837, do Tribunal Pleno do STF. Rel. Min. Dias Toffoli, in DJe de 01/02/18.

I - empresa - a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional; (...).

Art. 15. Considera-se:

I - empresa - a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional;

(...).

Em paralelo, a Lei 8.213/91, em seu artigo 18, prevê as prestações expressas em benefícios e serviços, dentre elas o auxílio-doença<sup>2</sup>, regrando-o nos artigos 59 e seguintes do mesmo diploma legal, valendo realçar o teor do seu artigo 60, § 3º:

Art. 60. O auxílio-doença será devido ao segurado empregado a contar do décimo sexto dia do afastamento da atividade, e, no caso dos demais segurados, a contar da data do início da incapacidade e enquanto ele permanecer incapaz.

(...)

§ 3º Durante os primeiros quinze dias consecutivos ao do afastamento da atividade por motivo de doença, incumbirá à empresa pagar ao segurado empregado o seu salário integral.

(...)

Outrossim, o artigo 63, parágrafo único, da norma em questão, admite a possibilidade do recebimento de licença remunerada quando do período do auxílio-doença, desde que assim garantido pela entidade, cabendo a esta suportar a eventual diferença dos valores:

Art. 63. O segurado empregado, inclusive o doméstico, em gozo de auxílio-doença será considerado pela empresa e pelo empregador doméstico como licenciado.

Parágrafo único. A empresa que garantir ao segurado licença remunerada ficará obrigada a pagar-lhe durante o período de auxílio-doença a eventual diferença entre o valor deste e a importância garantida pela licença.

A partir deste contexto normativo, verifica-se que, com exceção do servidor submetido ao Regime Próprio de Previdência, será devido ao agente político o auxílio-doença, a partir do décimo sexto dia do afastamento, por meio de encaminhamento ao INSS.

A eventual previsão na legislação local de que o vereador receberá integralmente sua remuneração não têm o condão de afastar a norma federal, diante da

2 Art. 18. O Regime Geral de Previdência Social compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente do trabalho, expressas em benefícios e serviços:

(...)

e) auxílio-doença;

(...)"

competência concorrente dos entes para legislar sobre a matéria, nos termos dos artigos 24, XII, §1º, e 30, II, da Constituição Federal<sup>3</sup>.

Assim, citada previsão resulta na mera possibilidade de a Municipalidade legislar de forma suplementar e, por consequência, complementar os valores pagos pelo INSS a título de auxílio-doença.

Seguindo esta linha de raciocínio, foram os entendimentos uniformes da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas:

(...) os exercentes de cargo eletivo são, em regra, segurados pelo RGPS, inclusive por força da própria Lei específica.

(...)

A remuneração do vereador é de natureza pro labore faciendo, isto é, pelo exercício da função. A inexecução das atividades de vereança em virtude de afastamento, fariam cessar, em regra, o fato gerador da remuneração, sendo assim, não haveria que se falar em subsídios no período de licença. No entanto, a matéria poderá ser disciplinada pela Lei Orgânica do município, tal qual, por simetria, é aplicado aos congressistas.

(...)

Portanto, o município tem a discricionariedade de incluir em sua Lei Orgânica e a Câmara em seu regimento interno as previsões de remuneração na concessão de licença, entretanto, não lhes garante a competência de afastar a legislação previdenciária incidente. Isto remonta uma discussão constitucional sobre competências. (...) (peça n.º 11)

(...) de regra, como segurado obrigatório do Regime Geral da Previdência Social, o vereador licenciado por motivo de doença deve pleitear o correspondente auxílio junto ao INSS, cabendo à Câmara o pagamento do valor correspondente aos primeiros quinze dias de licença para tratamento de saúde, consoante art. 60, § 3º, da Lei nº 8.213/91. Após o décimo-sexto dia, receberá o auxílio-doença do Regime Geral da Previdência Social, no valor correspondente a 91% (noventa e um por cento) do salário-benefício.

Por sua vez, havendo autorização na Lei Orgânica Municipal, a diferença entre o valor do auxílio-doença e a importância correspondente ao subsídio do vereador poderá ser complementada pela Câmara Municipal, como dispõe o parágrafo único do art. 63 da Lei nº 8.213/91, pois a Câmara Municipal está equiparada à empresa privada, por força do inciso I do art. 14 daquele diploma legal.

(...) o município tem a discricionariedade de incluir em sua Lei Orgânica e a Câmara em seu regimento interno as previsões de remuneração na concessão de licença, entretanto, não lhes garante a competência de afastar a legislação previdenciária incidente. (peça n.º 12)

Logo, responde-se o questionamento do Consultante no sentido de que, com exceção dos servidores públicos submetidos ao Regime Próprio de Previdência,

3 “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...).”

após quinze dias de afastamento por motivos de saúde, deve o agente político ser encaminhado ao INSS para o recebimento do respectivo benefício, ainda que a legislação local garanta a integralidade da remuneração em caso de licença, cabendo ao correlato órgão apenas suplementar a diferença dos valores, nos termos dos artigos 60, §3º, e 63, parágrafo único, da Lei Federal n.º 8.213/91.

## 2.1 CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA do questionamento, no sentido de que, com exceção dos servidores públicos submetidos ao Regime Próprio de Previdência, após quinze dias de afastamento por motivos de saúde, deve o agente político ser encaminhado ao INSS para o recebimento do respectivo benefício, ainda que a legislação local garanta a integralidade da remuneração em caso de licença, cabendo ao correlato órgão apenas suplementar a diferença dos valores, nos termos dos artigos 60, §3º, e 63, parágrafo único, da Lei Federal n.º 8.213/91.

## 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, RESPONDER o questionamento, no sentido de que, com exceção dos servidores públicos submetidos ao Regime Próprio de Previdência, após quinze dias de afastamento por motivos de saúde, deve o agente político ser encaminhado ao INSS para o recebimento do respectivo benefício, ainda que a legislação local garanta a integralidade da remuneração em caso de licença, cabendo ao correlato órgão apenas suplementar a diferença dos valores, nos termos dos artigos 60, §3º, e 63, parágrafo único, da Lei Federal n.º 8.213/91.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Sala das Sessões, 21 de agosto de 2019 - Sessão nº 29.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**

**Conselheiro Relator**

**NESTOR BAPTISTA**

**Presidente**



## MAGISTRADO INATIVO

### DIÁRIA – COLABORADOR – ESCOLA DE SERVIDORES

PROCESSO Nº : 143338/19  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ  
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

### ACÓRDÃO Nº 3349/19 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Pagamento de diárias. Magistrado inativo. Deslocamento para o desempenho de atividades como colaborador. Possibilidade.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada pelo Desembargador ADALBERTO JORGE XISTO PEREIRA, Presidente do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ, que questiona:

O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná pode pagar diárias a Desembargadores ou Juízes inativos que, sem remuneração, eventualmente venham colaborar com a Escola de Servidores da Justiça Estadual – ESEJE, nos termos do artigo 2º do Decreto Judiciário nº 266/2017, com redação dada pelo Decreto Judiciário nº 157/2019, na hipótese de deslocamento da localidade em que exercem suas funções para outro ponto do território nacional, sem prejuízo do fornecimento de passagens ou do pagamento de transporte?

A assessoria jurídica da Entidade emitiu o Parecer Jurídico n.º 3782773 (peça n.º 02), no sentido de que seriam devidas diárias aos magistrados inativos que efetivem deslocamentos para a realização de atividade com finalidade institucional da ESEJE, destacando, contudo, que, nas normas correlatas, a previsão do pagamento deste benefício se limita aos magistrados da ativa.

Admitida a consulta (peças n.º 04), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informa que a tanto a Consulta n.º 44425/04 (Resolução n.º 2891/04), quanto a Consulta n.º 498178/05 (Acórdão n.º 829/06 do Tribunal Pleno), guardam correlação com o tema em questão, destacando a ementa desta última.

A Terceira Inspeção de Controle Externo, mediante a Instrução n.º 08/19 (peça n.º 06), alega, preliminarmente, que o parecer jurídico emitido pelo Órgão não é conclusivo. No mérito, responde as indagações do Consulente, informando que é impossível o pagamento de diárias aos magistrados inativos, até o implemento de autorização legislativa.

Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer n.º 170/19 (peça n.º 08), manifesta-se pelo conhecimento da Consulta com fulcro no art. 311, §1º, do Regimento Interno, e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

(...) levando em conta o caráter altamente meritório da atuação de juízes e desembargadores, sem ônus, no desenvolvimento das atividades da Escola de Servidores da Justiça Estadual, a quem emprestam sua valiosa colaboração para o aprimoramento das ações do poder judiciário, não haveria óbice ao ressarcimento de despesas efetuadas pelos colaboradores da Escola de Servidores da Justiça Estadual que não sejam servidores públicos, desde que se implemente previsão legal para tal pagamento e que o mesmo tenha efetiva relação com as atividades desenvolvidas pela ESSEJE.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em análise aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 38 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, verifica-se que: (a) a autoridade consulente é legitimada para formular consultas; (b) há quesitos objetivos, indicando precisamente as dúvidas; (c) a observância do diploma regulamentar se insere na competência fiscalizatória do Tribunal de Contas; e (d) o parecer jurídico local aborda o tema. Embora o questionamento se trate de caso concreto, deve ser apreciado ante o relevante interesse público, nos moldes do §1º, do artigo 311, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Limitam-se os questionamentos do Consulente à possibilidade do pagamento de diárias aos magistrados inativos, que, sem remuneração, efetuem deslocamento para o desempenho de atividades como colaboradores à Escola de Servidores da Justiça Estadual – ESEJE<sup>1</sup>.

Antes de adentrar ao mérito, cumpre destacar que a aposentadoria do juiz não o desconfigura como magistrado, de forma que um desembargador inativo permanece sendo desembargador, afastando-se somente as prerrogativas intimamente inerentes a sua função. Neste sentido, destacam-se as palavras do Min. NÉRI DA SILVEIRA, citadas quando do julgamento do Recurso Extraordinário n.º 546.609/DF, pelo Min. RICARDO LEWANDOWSKI, ao tratar do foro especial:

A esse julgamento seguiu-se, ainda, a decisão do Recurso Extraordinário 291.485/RJ, Rel. Min. Néri da Silveira. A decisão, apesar de monocrática, bem resume o posicionamento da Corte quanto à questão, conforme se vê abaixo:

1 Segundo dispõe o art. 2º do Decreto Judiciário n.º 266/17, “A função de Diretor-Geral da Escola de Servidores da Justiça Estadual será ocupada por Desembargador, ativo ou inativo, a de Vice-Diretor por Magistrado, ativo ou inativo, ambos indicados pelo Presidente do Tribunal de Justiça pelo período do mandato, sem afastamento da jurisdição, quando for o caso, admitida uma recondução.”.

‘Com efeito, o foro especial por prerrogativa de função, como a própria expressão bem define, busca resguardar a função pública e está fundado na utilidade pública, no princípio da ordem e da subordinação. É certo que o magistrado, no exercício do ofício judicial, goza da prerrogativa de foro especial, de previsão constitucional. Ocorre que a garantia não visa garantir a pessoa do juiz. Não é uma garantia a este voltada. Ao contrário, tal garantia é dirigida aos jurisdicionados na medida em que assegura ao juiz o livre desempenho de suas funções. Assim, se por um lado é certo que o juiz aposentado não deixa de ser magistrado, não é menos certo que, com a aposentadoria, não exerce mais função judicante. (...)’<sup>2</sup>

Partindo-se desta premissa, é de se destacar que a Lei Orgânica da Magistratura, prevê em seu art. 65 o pagamento de diárias aos magistrados:

Art. 65 - Além dos vencimentos, poderão ser outorgadas aos magistrados, nos termos da lei, as seguintes vantagens:

(...)

IV - diárias;

(...)

Igualmente, a Lei n.º 14.277/03, que dispõe sobre a Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Paraná, entre outras providências, prevê em seu art. 82, II, que:

Art. 82. Além do subsídio mensal, poderão ser outorgadas aos magistrados, nos termos da lei, as seguintes vantagens:

(...)

II - diárias;

(...)

Por sua vez, a Resolução n.º 183/17, do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Paraná, em atenção a Resolução n.º 73/09 do Conselho Nacional de Justiça<sup>3</sup>, regulamenta a matéria especificamente quanto aos magistrados da ativa, conforme se extrai da leitura sistêmica de seus termos.

Observa-se, assim, que o arcabouço legal prevê a possibilidade de pagamento de diárias, inclusive ao magistrado inativo, mas, contudo, não regulamenta expressamente a concessão a este no desempenho das atividades de colaborador da Escola de Servidores da Justiça Estadual – ESEJE, cujas particularidades inerentes a sua condição de aposentado são inquestionáveis.

2 RE 546609, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 22/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-104 DIVULG 29-05-2014 PUBLIC 30-05-2014.

3 No que interessa, dispõem os arts. 1º e 2º: “Art. 1º Os tribunais regulamentarão a concessão e o pagamento de diárias aos seus magistrados e servidores, observando os critérios definidos na presente Resolução.

Art. 2º O magistrado ou o servidor que se deslocar, a serviço, em caráter eventual ou transitório, da localidade em que tenha exercício para outro ponto do território nacional ou para o exterior, terá direito à percepção de diárias, sem prejuízo do fornecimento de passagens ou do pagamento de indenização de transporte.”

A exemplo, cumpre realçar a norma regulamentadora do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, Resolução 545/15, cuja redação é idêntica à da Resolução 01/15 do Superior Tribunal de Justiça:

Art. 1º As diárias destinam-se à indenização de despesas extraordinárias com alimentação, pousada e locomoção urbana.

Art. 2º Somente serão concedidas diárias aos Ministros, Juízes Auxiliares, Magistrados Instrutores e servidores que estejam no efetivo exercício dos respectivos cargos ou funções.

Parágrafo único. Poderão ser concedidas diárias e passagens a colaborador ou a colaborador eventual, observado o disposto no art. 8º desta Resolução.

(...)

Art. 8º A pessoa física que se deslocar para outra cidade a fim de prestar serviços não remunerados à Corte fará jus a diárias e passagens, na qualidade de colaborador ou colaborador eventual.

§ 1º Para os fins deste artigo, considera-se colaborador a pessoa física sem vínculo funcional com o Supremo Tribunal Federal, mas vinculada à Administração Pública, e colaborador eventual a pessoa física sem vínculo funcional com a Administração Pública.

§ 2º O colaborador fará jus ao valor da diária conforme o nível de equivalência entre o cargo por ele ocupado e os valores fixados pelo Diretor-Geral, observado o disposto no art. 6º.

§ 3º O valor da diária de colaborador eventual será estabelecido pelo Diretor-Geral, segundo o nível de equivalência entre a atividade a ser cumprida e os valores de diárias fixados, observado o disposto no art. 6º.

§ 4º Aplica-se ao colaborador e ao colaborador eventual o disposto no art. 7º desta Resolução.

Contudo, a Administração Pública não pode se beneficiar, sob pena de enriquecimento ilícito, do dispêndio de valores por magistrado aposentado que se vê obrigado a efetuar deslocamento em função do desempenho de suas atividades na Escola de Servidores da Justiça Estadual – ESEJE.

Dentro deste contexto, depreende-se que é possível a indenização pelo deslocamento realizado por magistrado inativo, nos desempenhos de suas atividades como colaborador da Escola de Servidores da Justiça Estadual – ESEJE, apenas em função destas atividades, bem como em atenção aos interesses desta Escola, podendo ser aplicado neste caso a mesma norma imposta aos magistrados ativos, observando-se os princípios da eficiência, moralidade, impessoalidade, publicidade e legalidade.

## 2.1 CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que é possível a indenização pelo deslocamento realizado por magistrado inativo, nos desempenhos de suas atividades como colaborador da Escola de Servidores da Justiça Estadual – ESEJE, apenas em função destas atividades, bem como em atenção aos interes-

ses desta Escola, podendo ser aplicado neste caso a mesma norma imposta aos magistrados ativos, observando-se os princípios da eficiência, moralidade, impessoalidade, publicidade e legalidade.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em conhecer a Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, responder nos seguintes termos:

I – No sentido de que é possível a indenização pelo deslocamento realizado por magistrado inativo, nos desempenhos de suas atividades como colaborador da Escola de Servidores da Justiça Estadual – ESEJE, apenas em função destas atividades, bem como em atenção aos interesses desta Escola, podendo ser aplicado neste caso a mesma norma imposta aos magistrados ativos, observando-se os princípios da eficiência, moralidade, impessoalidade, publicidade e legalidade.

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

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, 23 de outubro de 2019 – Sessão nº 38.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**

**Conselheiro Relator**

**NESTOR BAPTISTA**

**Presidente**

## PREGOEIRO INVESTIDURA – DISCIPLINAMENTO

PROCESSO Nº : 398085/19  
 ASSUNTO : CONSULTA  
 ENTIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA  
 INTERESSADO : PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, REINHOLD STEPHANES  
 RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

### ACÓRDÃO Nº 3000/19 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Caso concreto. Relevante interesse público. Forma e prazo de designação de pregoeiro e equipe de apoio. Ausência de legislação específica. Competência discricionária do gestor. Motivação.

## 1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de consulta formulada pela Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, na pessoa de seu representante legal, senhor Reinhold Stephanes, buscando esclarecimentos quanto ao prazo e forma de investidura de Pregoeiro.

Inobstante os quesitos tenham sido elaborados diante de caso em concreto, e versam sobre dúvidas relacionadas à interpretação e aplicação da legislação, no caso o art. 51, § 4º, da Lei nº 8.666/93 e do art. 30, § 5º da Lei Estadual nº 15.608/07, julguei presente o relevante interesse público na resposta, visto tratar-se de assunto afeto aos demais órgãos públicos, cuja resposta servirá de orientação para difundir as boas práticas de gestão.

Fixei os seguintes termos da Consulta, levando em conta o que restou exposto pelo consulente e a d. Procuradoria-Geral do Estado:

1) A investidura do pregoeiro e da equipe de apoio deve ser específica ou pode ser geral?

2) Caso seja possível a investidura geral, qual o prazo de validade da designação?

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (peça 6) informou que não foram encontradas decisões sobre o tema.

A Coordenadoria de Gestão Estadual manifestou-se no seguinte sentido:

1) A investidura do pregoeiro e da equipe de apoio deve ser específica ou pode ser geral? O TCE-PR recomenda que a investidura do pregoeiro e da equipe de apoio PODE ser específica ou PODE ser genérica, uma decisão

no âmbito da competência discricionária do Administrador Público, tendo como “parâmetros”: o §4º do art. 51 da Lei nº 8.666/93; o §5º do art. 30 da Lei nº 15.608/07; o §3º do art. 85 da Lei nº 15.608/07; o §3º do Art. 10 do Decreto nº 5.450/05 e a página 34 do documento Licitações & Contratos: orientações e jurisprudência do TCU, 4ª Edição.

2) Caso seja possível a investidura geral, qual o prazo de validade da designação?

O TCE-PR recomenda que o prazo de validade pode ser pelo período de 1 ano, com fundamento na interpretação sistemática do ordenamento jurídico, notadamente o §4º do art. 51 da Lei nº 8.666/93; o §5º do art. 30 da Lei nº 15.608/07; o §3º do art. 85 da Lei nº 15.608/07; o §3º do Art. 10 do Decreto nº 5.450/05 e a página 34 do documento Licitações & Contratos: orientações e jurisprudência do TCU, 4ª Edição.

O Ministério Público de Contas observou que os questionamentos formulados na consulta não possuem resposta expressa na legislação.

Considerando o silêncio legislativo, quanto ao primeiro questionamento entende correta a conclusão de que reside no âmbito da discricionariedade administrativa a decisão sobre a designação de pregoeiro e equipe de apoio de maneira específica (para atuação em processos licitatórios previamente indicados) ou geral (para a condução de todos os pregões promovidos pelo órgão ou ente).

Quanto ao segundo questionamento, o prazo de designação do pregoeiro e da equipe de apoio deverá ser definido pela autoridade competente no exercício de competência discricionária, destacando-se, outrossim, a necessidade de motivação do ato a demonstrar as razões de ordem pública que embasarem sua decisão.

É o relatório

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Como bem destacado pelo Ministério Público de Contas, a Lei n.º 10.520/02, que instituiu o pregão, não apresenta respostas aos questionamentos da presente consulta.

No que diz respeito à designação de pregoeiro e da equipe de apoio, a Lei Estadual n.º 15.608/07 apenas prevê:

Art. 47. Compete à autoridade superior do órgão ou entidade promotora da licitação a designação do pregoeiro e dos componentes da equipe de apoio para a condução do certame.

§ 1º. Somente poderá atuar como pregoeiro o servidor que tenha realizado capacitação específica para exercer tal atribuição.

§ 2º. A equipe de apoio do pregoeiro deverá ser integrada, em sua maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego na Administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do pregão, para prestar a necessária assistência ao pregoeiro.

Portanto, não há na legislação elucidações a respeito do tema.

Desta forma, cabe à autoridade competente a discricionariedade administrativa para decidir sobre a investidura do pregoeiro e da equipe de apoio bem como sobre o prazo de validade.

Ademais, como bem ressaltado pelo MPC,

escolha deverá estar em consonância com os princípios administrativos que regem a administração pública, notadamente a impessoalidade, moralidade e eficiência, o que acarreta o dever de a designação ser amparada exclusivamente em critérios técnicos, concatenados com os objetivos centrais da licitação pública.

## 2.1 VOTO

Pelo exposto, acompanho o entendimento do Ministério Público de Contas e VOTO para que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

1) A investidura do pregoeiro e da equipe de apoio deve ser específica ou pode ser geral?

Reside no âmbito da discricionariedade administrativa a decisão sobre a designação de pregoeiro e equipe de apoio de maneira específica (para atuação em processos licitatórios previamente indicados) ou geral (para a condução de todos os pregões promovidos pelo órgão ou ente).

2) Caso seja possível a investidura geral, qual o prazo de validade da designação?

“O prazo de designação do pregoeiro e da equipe de apoio deverá ser definido pela autoridade competente no exercício de competência discricionária, destacando-se, outrossim, a necessidade de motivação do ato a demonstrar as razões de ordem pública que embasem sua decisão.

Transitada em julgado a decisão, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

## 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em conhecer a Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, responder nos seguintes termos:

I – A investidura do pregoeiro e da equipe de apoio deve ser específica ou pode ser geral?

Reside no âmbito da discricionariedade administrativa a decisão sobre a de-



signação de pregoeiro e equipe de apoio de maneira específica (para atuação em processos licitatórios previamente indicados) ou geral (para a condução de todos os pregões promovidos pelo órgão ou ente);

II – Caso seja possível a investidura geral, qual o prazo de validade da designação?

O prazo de designação do pregoeiro e da equipe de apoio deverá ser definido pela autoridade competente no exercício de competência discricionária, destacando-se, outrossim, a necessidade de motivação do ato a demonstrar as razões de ordem pública que embasarem sua decisão;

III – determinar, após transitada em julgado a decisão, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno, o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

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

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

Sala das Sessões, 25 de setembro de 2019 – Sessão nº 34.

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
Conselheiro Relator

**NESTOR BAPTISTA**  
Presidente

## SECRETÁRIO MUNICIPAL

### DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO – ABONO DE FÉRIAS – PAGAMENTO

PROCESSO Nº : 776228/17  
 ASSUNTO : CONSULTA  
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PAULA FREITAS  
 INTERESSADO: VALDEMAR ANTONIO CAPELETI  
 RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

### ACÓRDÃO Nº 2989/19 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Pagamento de abono de férias e 13º salário a Secretário Municipal. Subsídio. Parcelas remuneratórias de periodicidade anual. STF: não há incompatibilidade. Possibilidade do pagamento.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada pelo Prefeito Municipal de Paula Freitas, senhor Valdemar Antônio Capeleti, por meio da qual questiona sobre a possibilidade de pagamento de abono de férias e 13º salários aos Secretários Municipais no ano de 2017, com base em lei autorizadora daquele ano.

Afirma o consulente que a Instrução Normativa nº 72/2012 deste Tribunal em seu artigo 11 autoriza o pagamento do 13º e férias aos Secretários, porém, considerando que também são agentes políticos, existe dúvida sobre se prevaleceria as regras aplicáveis ao Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, ou se os Secretários Municipais poderão continuar a receber abono de férias e 13º salários.

Mencionaram o Acórdão 4529/17-TP da Consulta 508517/17<sup>1</sup>, decisão que permite o pagamento de férias e 13º salários a Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores somente por lei específica.

A consulta foi devidamente instruída com parecer jurídico (peça 6), conforme preceitua o art. 311 do Regimento Interno.

Pelo Despacho 1937/17-GCILB (peça 7), foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a informação 131/17 (peça 9), na qual revelou a ausência de prejudgado ou consulta com força normativa especificamente sobre o tema abordado no presente feito. Indicou, contudo, o já mencionado Acórdão 4529/17-TP (Consulta 508517/17<sup>2</sup>).

1 Unanimidade: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão De Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, Fabio De Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares (relator).

2 Consulta. Pagamento de 13º subsídio a Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores. Julgamento do Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral que reconhece a inexistência

Os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização - CGF, em cumprimento ao art. 252-C do Regimento Interno<sup>3</sup>. Pelo Despacho 407/19-CGF (peça 13), a CGF tomou ciência da consulta, e sem identificar impactos imediatos em sistemas ou fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias, encaminhou os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM para prosseguimento do feito.

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, na Instrução 820/19 (peça 14), sugeriu, a seguinte resposta para o quesito:

É possível o pagamento de 13º salário e abono de férias aos secretários municipais baseada em lei municipal anterior à decisão constante do Acórdão nº 4529/17 – Pleno, tendo em vista a permissão dada pela Instrução Normativa nº 72/2012 TCE/PR.

O Ministério Público de Contas (Parecer 188/19, peça 15) corroborou o entendimento da unidade técnica.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta.

O Prefeito Municipal de Paula Freitas formulou questionamento visando a obter orientações desta Corte a respeito da possibilidade de pagamento de abono de férias e 13º salários aos Secretários Municipais no ano de 2017, com base em lei autorizadora do mesmo ano.

A consulta foi formulada nos seguintes termos:

Considerando a decisão do TCE-PR na consulta nº 508517/17, que permite o pagamento de férias e 13º salários a Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores somente por lei específica e a partir do ano de 2021, questiona-se se, mesmo com lei autorizadora do ano de 2017, é possível o pagamento de abono de férias e 13º salários também aos Secretários Municipais já no ano de 2017.

A instrução normativa 72/2012 em seu artigo 11 autoriza o pagamento do 13º e férias aos Secretários, porém considerando que também são agentes políticos, a dúvida é se prevalece o mesmo entendimento de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, ou se os Secretários Municipais poderão continuar a receber abono de férias e 13º salários?

---

de impeditivo constitucional. Necessidade de previsão em lei, que deve levar em conta a realidade financeira do Município, a Lei de Diretrizes Orçamentária, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, seus arts. 16 e 17 e os limites do art. 29-A e §1º da Constituição Federal. Observância obrigatória do princípio da anterioridade. Resposta às consultas na forma da fundamentação.

Unanimidade: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão De Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, Fabio De Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares (relator).

3 Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização

A dúvida originou-se da alteração na interpretação do artigo 39, parágrafo 4º da Constituição Federal pelo Supremo Tribunal Federal - STF no julgamento do Recurso Extraordinário nº 650898<sup>4</sup>, conjugada com o entendimento delineado no Acórdão nº 4529/17 do Pleno deste Tribunal, que respondeu a Consulta nº 508517/17, detalhando alguns pontos para a fruição do benefício.

Vejamos.

A Constituição estabelece no art. 39, § 4º, que as remunerações realizadas através de subsídio não podem ser acrescidas de nenhuma espécie remuneratória. Confira-se o dispositivo:

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

(...)

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

O STF, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 650898, com repercussão geral conhecida, firmou tese no sentido de que o artigo 39, parágrafo 4º, da Constituição Federal não é incompatível com o pagamento de terço de férias e 13º salário.

A interpretação do Supremo levou em conta que o 13º salário e o terço constitucional de férias são parcelas remuneratórias de periodicidade anual, e, portanto, são compatíveis com o regime de subsídio.

Nestes termos, consta da ementa do julgado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. PARÂMETRO DE CONTROLE REGIME DE SUBSÍDIO. VERBA DE REPRESENTAÇÃO, 13 º SALÁRIO E TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS 1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes. 2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual. 3. A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio. 4. Recurso parcialmente provido. (original sem grifos).

Nesse contexto, após o julgado do STF este Tribunal de Contas respondeu à consulta nº 508517/17, mediante o Acórdão nº 4529/17 do Pleno, acerca da possi-

bilidade de pagamento de abono de férias e 13º salário aos detentores de cargos de natureza política. A decisão, com força normativa, estabeleceu que o reconhecimento do direito não decorre automaticamente da decisão do STF, uma vez que a tese firmada foi no sentido apenas de que não há incompatibilidade com a Constituição Federal.

O Acórdão nº 4529/17 detalhou alguns pontos para a fruição do benefício, dentre eles, destaca-se a necessidade de previsão em lei, que deve levar em conta a realidade financeira do Município, a Lei de Diretrizes Orçamentária, a Lei Orçamentária Anual e a Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme ementa que se segue:

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

Desta forma, tais pontos devem ser agregados à decisão do STF para o reconhecimento ao direito de receber abono de férias e 13º aos detentores de cargo de natureza política.

Destaque-se ainda que o mencionado Acórdão estabeleceu a observância obrigatória do princípio da anterioridade para o pagamento a Prefeitos, vice-prefeitos e vereadores. Vejam-se os seguintes trechos da decisão:

O princípio da anterioridade é uma extensão dos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade, os quais impedem a atividade legislativa em causa própria. Portanto, aplica-se a anterioridade – de uma legislatura para a subsequente – para a produção de efeitos da lei que venha a instituir as vantagens pecuniárias de 13º subsídio e adicional de férias. Sobre os aspectos temporais, nos termos do art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, a lei que assegurar o pagamento do 13º subsídio e do terço de férias **surtirá efeitos para a legislatura subsequente**, em observância ao princípio da anterioridade. (original sem grifos)

Mencione-se que o princípio da anterioridade é previsto no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...)  
VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

Ainda sobre o princípio da anterioridade, frise-se o que bem expôs o Parquet,

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

No caso em apreço, o consulente questiona sobre a possibilidade de pagamento de abonos aos Secretários Municipais na hipótese em que já exista lei autorizando.

Em relação aos Secretários Municipais a Instrução Normativa 72/2012 deste Tribunal já permite o pagamento de fêria e 13º, conforme se observa no art. 11:

**Art. 11.** O Prefeito e o Vice-Prefeito que tenham optado pelo regime remuneratório do cargo político não farão jus ao recebimento de 13º salário e ao abono de férias, vantagens que se aplicam apenas aos subsídios dos secretários municipais, observado quanto ao valor o estabelecido no art. 8º.

Conforme pontuou o Ministério Público de Contas,

Ressalta-se, por sua vez, no que tange aos demais agentes políticos, que é inegável o reconhecimento do conflito existente entre a Instrução Normativa nº 72/2012 e a tese de repercussão geral fixada pelo Supremo. Assim, foi proposto pelo Tribunal de Contas do Paraná o Projeto de Instrução Normativa nº 516340/17 (peças 13 e 14) propondo a revogação da Instrução Normativa nº 72/2012, para compatibilização da decisão proferida no RE nº 650.898.

Diante da existência de dispositivo na IN 72/2012 permitindo expressamente o pagamento de 13º e abono de férias aos secretários municipais, conclui-se que, se o Município possui lei autorizando o pagamento aos secretários, o benefício pode continuar a ser pago. A decisão do Acórdão 4529/187 pode ser relativizada em relação aos secretários em razão da permissão para que eles recebessem os referidos benefícios nos termos do previsto na IN 72/2012.

## 2.1 VOTO

Em face do exposto, com base nas razões supra, VOTO pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

É possível o pagamento de 13º salário e abono de férias aos Secretários Municipais baseada em lei municipal anterior à decisão constante do Acórdão 4529/17-Pleno, tendo em vista a permissão dada pela Instrução Normativa nº 72/2012.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca<sup>5</sup> para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno<sup>6</sup>, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I – É possível o pagamento de 13º salário e abono de férias aos Secretários Municipais baseada em lei municipal anterior à decisão constante do Acórdão 4529/17-Pleno, tendo em vista a permissão dada pela Instrução Normativa nº 72/2012.

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO e os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Sala das Sessões, 25 de setembro de 2019 – Sessão nº 34.

**IVAN LELIS BONILHA**  
**Conselheiro Relator**

**NESTOR BAPTISTA**  
**Presidente**

5 Regimento Interno: “Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...)”

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência: (...)”

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;”

6 “Art. 398. (...)”

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.”

## SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO

### MANDATO ELETIVO – BANCO DE HORAS – FALTAS – DIÁRIAS

PROCESSO Nº : 328113/18  
 ASSUNTO : CONSULTA  
 ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE PATO BRAGADO  
 INTERESSADO: ADILSON MANHABOSCO  
 RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

### ACÓRDÃO Nº 3162/19 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Servidor Público eleito Vereador. Horas extraordinárias. Banco de horas. Possibilidade. Aproveitamento do saldo de horas entre cargo efetivo e eletivo. Não cabimento. Cargos que não se confundem. Não comparecimento no cargo efetivo para o desempenho de atividades como Vereador. Falta não justificável. Ausência de compatibilidade de horários. Diárias.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada por ADILSON MANHABOSCO, Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE PATO BRAGADO, que apresenta os seguintes questionamentos:

1. É possível que Servidor Público Efetivo eleito Vereador perceba horas extras e/ou participe de Banco de Horas para a compensação das horas trabalhadas em excesso no Ente em que é lotado?
2. Em caso positivo, é possível que o Servidor/Vereador utilize seu saldo em Banco de Horas para a realização de atividades relacionadas ao exercício da vereança (participação em cursos de capacitação, sessões extraordinárias da Câmara, comparecimento a inaugurações, entre outros)?
3. Caso o Servidor Público Efetivo eleito Vereador não compareça ao serviço em dias normais de expediente em razão do exercício de suas atividades como Vereador (participação em cursos de capacitação, sessões extraordinárias da Câmara, comparecimento a inaugurações, entre outros), é obrigatório o desconto dos dias/horas de falta no pagamento dos vencimentos do Servidor?
4. É possível ao Servidor Público Efetivo eleito Vereador receber diárias pagas pelo Ente da Administração no qual é lotado como servidor, em razão do exercício de funções inerentes a seu cargo público?
5. É possível ao Servidor Público Efetivo eleito Vereador receber diárias pagas pelo Poder Legislativo quando no exercício de suas funções como Vereador? Há vedação de que esse receba verbas a título de diárias em dias normais de expediente no órgão em que o Servidor/Vereador é lotado?

A assessoria jurídica do Órgão emitiu o Parecer Jurídico n.º 05/18 (peça n.º 04), no sentido de que:

- a) É possível o recebimento de horas extraordinárias ou participação em banco de horas por servidor público investido no mandato de Vereador,



desde que prevista na legislação do Órgão e para fins de atendimento de situações excepcionais, bem como atendidos os demais requisitos legais;

b) O saldo em banco de horas pode ser utilizado para a realização de atividades relacionadas ao exercício da vereança, desde que não consistam em obrigação permanente;

c) É obrigatório o desconto dos dias/horas de falta do pagamento dos vencimentos em caso de não comparecimento do servidor aos serviços nos dias regulares, além das demais penalidades eventualmente previstas no Estatuto;

d) Permanecendo inalteradas as funções do servidor com a investidura no mandato, é possível que receba diárias do Órgão em que está lotado, sem assim previsto na respectiva legislação e o deslocamento ocorra em função dos interesses de Administração;

e) Igualmente é possível que o servidor efetivo, eleito Vereador, receba diárias pelo Poder Legislativo, sendo que, para os dias referentes ao expediente no órgão em que se encontra lotado, faz-se necessária a autorização do superior hierárquico.

Admitida a consulta (peças n.º 06), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, embora informe que não foram encontrados julgados nesta Corte de Contas que tratem especificamente sobre o tema consultado, indicou, contudo, os seguintes Acórdãos: 6290/15, 3970/17, 5519/13 e 1903/11, todos do Tribunal Pleno, referentes às Consultas n.º 380122/15, 880683/13, 311573/13 e 547025/10.

A Coordenadoria Gestão Municipal, mediante a Parecer n.º 809/19 (peça n.º 13), responde as indagações do Consulente, informando que:

- a) Havendo compatibilidade de horários e previsão legal, é possível o pagamento de horas-extras ao servidor público eleito Vereador, salvo se não tenha cumprido o horário normal de expediente, resultando na necessidade de horas-extras;
- b) Não sendo possível a fusão funcional entre as atribuições referentes ao cargo efetivo e o eletivo, não é admissível o uso do saldo do banco de horas de um cargo a fim de compensar atribuições relacionadas a outro cargo;
- c) O não comparecimento ao serviço pelo servidor efetivo, em razão das atividades como Vereador, é resultado da incompatibilidade de horários, consistindo em afastamento ilegal e não se apresentando, portanto, como justificativa passível de admissibilidade;
- d) O pagamento de diária em relação ao afastamento do servidor que também é vereador roga pela previsão em ambas das respectivas legislações;
- e) O quinto questionamento formulado pelo Consulente não deve ser conhecido, eis que já respondido pelo Acórdão n.º 1637/06 da Consulta n.º 41093/06.

Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer n.º 200/19 (peça n.º 14), manifesta-se no mesmo sentido da Unidade Técnica. É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em análise aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 38 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, verifica-se que: (a) a autoridade consulente é legitimada para formular consultas; (b) há quesitos objetivos, indicando precisa-

mente as dúvidas; (c) a observância do diploma regulamentar se insere na competência fiscalizatória do Tribunal de Contas; (d) o parecer jurídico local aborda conclusivamente o tema; e (e) não há vinculação à caso concreto.

Limitam-se os questionamentos do Consulente à matéria atinente à concessão de horas extraordinárias, afastamentos, manutenção de banco de horas e pagamento de diárias a servidor público efetivo eleito Vereador.

As respostas aos quesitos formulados pelo Consulente devem ter como premissa os termos do art. 38, III, da Constituição Federal<sup>1</sup>, que prevê a necessidade de compatibilidade de horários entre o cargo, função ou emprego e o cargo eletivo para o percebimento das respectivas vantagens sem prejuízo da remuneração deste último, nos moldes do decidido nas Consultas n.º 880683/13 e 311573/13. Não constatada a compatibilidade de horários, deve ser utilizada a regra disposta no inciso II do mesmo diploma legal, que impõe o afastamento do cargo, emprego ou função, facultando ao servidor público optar pela remuneração que lhe seja mais conveniente.

Do inteiro teor dos processos citados, destacam-se os seguintes termos:

Quanto à cumulação de um cargo público com o mandato de Vereador não há dúvidas. Essa Corte já se manifestou por diversas vezes, conforme precedentes destacados na Informação da Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca (peça 06), pela possibilidade, desde que haja compatibilidade de horários.

Destaque-se então que, segundo dispõe o texto constitucional, a cumulação está condicionada à compatibilidade de horário entre o cargo público e o mandato eletivo.

Não havendo conciliação dos horários, o Vereador eleito deverá se afastar do cargo público sendo-lhe facultado optar pela remuneração que mais lhe aprouver<sup>2</sup>

- (a) Não há óbice à acumulação de cargo público com o exercício do mandato de Vereador, ainda que na condição de Chefe do Poder Legislativo local, uma vez que a Constituição Federal (art. 38, III) não fez tal distinção;
- (b) Para tanto, deve haver necessária compatibilidade de horário;
- (c) Não havendo tal compatibilidade, o Chefe do Poder deverá se afastar do seu cargo público, dedicando-se exclusivamente ao seu mandato, podendo, entretanto, optar pela remuneração que mais lhe aprouver;

1 “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;

III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

(...)”

2 “Consulta. Cumulação de cargo efetivo de assessor jurídico de Câmara Municipal com mandato eletivo de Vereador. Conhecimento e resposta em tese.” (Ac. un. n.º 3970/14, do Tribunal Pleno do TCE/PR, na Consulta n.º 880683/13. Rel. Cons. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, in DETC de 04/07/14)

(d) Na cumulação deve, obrigatoriamente, ser observado o limite constitucional do teto remuneratório (CF/88, art.37, XI);  
(...)<sup>3</sup>

Igualmente, deve ser ter em vista, conforme o julgado nas Consultas n.º 380122/15 e 313208/05, que a concessão de horas extras e a participação de banco de horas, dentre outros aspectos, devem prescindir de previsão em Lei específica:

Consulta. Horas extras. Servidor efetivo. Possibilidade mediante prévia autorização e para atender situações excepcionais e temporárias. Serviços prestados nas sessões legislativas rotineiramente realizadas em horário estranho ao da jornada de trabalho. Princípio da Moralidade. Impossibilidade de enriquecimento sem causa. Igual necessidade de pagamento das horas extraordinárias. Servidor comissionado. Incompatibilidade com o recebimento de horas complementares. Natureza do cargo comissionado que impõe integral dedicação.<sup>4</sup>

“Consulta – sobre a instituição de banco de horas – regime estatutário no município – possibilidade, desde que haja prévio estudo acerca da necessidade e viabilidade, além de regulamentação por lei específica.”<sup>5</sup>

1. É possível que Servidor Público Efetivo eleito Vereador perceba horas extras e/ou participe de Banco de Horas para a compensação das horas trabalhadas em excesso no Ente em que é lotado?

Observadas estas ponderações, nada impede, mesmo que o servidor efetivo exerça cargo eletivo de Vereador, que perceba horas extras ou participe de banco de horas referente ao Ente/Órgão em que se encontra lotado, inexistindo razões para a inaplicabilidade do disposto no art. 7º, XIII e XVI, c/c art. 39, §3º, ambos da Constituição Federal:

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

(...)

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a **compensação de horários** e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

(...)

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

(...) (grifamos)

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

(...)

3 “Consulta. Cumulação de cargo público com o mandato de Vereador, na condição de Chefe do Poder Legislativo local. Inteligência do artigo 38, da Constituição Federal. Conhecimento e resposta.” (Ac. un. n.º 5519/16, do Tribunal Pleno do TCE/PR, na Consulta n.º 311573/13. Rel. Cons. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, in DETC de 20/12/13)

4 Ac. un. n.º 6290/15, do Tribunal Pleno do TCE/PR, na Consulta n.º 380122/15. Rel. Cons. ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, in DETC de 19/01/16.

5 Ac. un. n.º 859/06, do Tribunal Pleno do TCE/PR, na Consulta n.º 313208/05. Rel. Cons. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, in AOTC de 14/07/06.

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

Vale dizer, o exercício das funções de vereança não obsta os direitos derivados do desempenho das atividades do cargo efetivo.

1. Em caso positivo, é possível que o Servidor/Vereador utilize seu saldo em Banco de Horas para a realização de atividades relacionadas ao exercício da vereança (participação em cursos de capacitação, sessões extraordinárias da Câmara, comparecimento a inaugurações, entre outros)?

Mesma sorte, entretanto, não segue quanto à possibilidade de utilização do saldo em banco de horas do Servidor Público para a realização de atividades relacionadas às funções de Vereador.

Isso porque, embora admitido, nos moldes constitucionais, o exercício do cargo efetivo pelo eleito no mandato de Vereador, as funções de ambos não se confundem, não possuindo qualquer vínculo a autorizar a compensação de horas entre si.

Conforme destacado pela Unidade Técnica e corroborado pelo d. Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, *"a compensação de horas excedentes em banco de horas no cargo efetivo pode ser compensada apenas no exercício deste mesmo cargo"*.

2. Caso o Servidor Público Efetivo eleito Vereador não compareça ao serviço em dias normais de expediente em razão do exercício de suas atividades como Vereador (participação em cursos de capacitação, sessões extraordinárias da Câmara, comparecimento a inaugurações, entre outros), é obrigatório o desconto dos dias/horas de falta no pagamento dos vencimentos do Servidor?

Seguindo a mesma linha de raciocínio, como devidamente trabalhado pela assessoria do jurídica do Consulente, o não comparecimento às funções derivadas do cargo efetivo, sob o pretexto de participação em atividades inerentes ao cargo de Vereador não se mostra como justificativa admissível, pelo que é necessário o proporcional desconto da remuneração, considerando a ausência de vínculo entre os cargos e a necessária existência de compatibilidade de horários.

Ou seja, o servidor faltante, ocupante do cargo de Vereador, deve não somente ter o respectivo desconto dos vencimentos do cargo efetivo, como também todos os demais reflexos derivados da falta injustificada.

3. É possível ao Servidor Público Efetivo eleito Vereador receber diárias pagas pelo Ente da Administração no qual é lotado como servidor, em razão do exercício de funções inerentes a seu cargo público?

Seguindo raciocínio semelhante aos dos demais itens consultados, em havendo a possibilidade de se manter no exercício das atividades do cargo efetivo, observada a compatibilidade de horários com as funções de vereança, nada impede que o Servidor Público perceba diárias pelo Ente/Órgão em que esteja lotado, em razão do exercício de funções inerentes ao respectivo cargo.

Observe-se ainda, a necessidade de atendimento ao interesse público e previsão legal, permitindo o pagamento de diárias, conforme define esta Casa, na Consulta n.º 41093/06:

CONSULTA – SOBRE O PAGAMENTO DE DIÁRIAS A VEREADORES – POSSIBILIDADE, DESDE QUE CONFIGURADO INTERESSE PÚBLICO E PERTINÊNCIA ÀS ATIVIDADES DA CÂMARA – NECESSIDADE DE LEI PERMITINDO O PAGAMENTO DAS DIÁRIAS, SENDO QUE SUA FIXAÇÃO PODE OCORRER POR MEIO DE ATO INTERNO DA CÂMARA.<sup>6</sup>

4. É possível ao Servidor Público Efetivo eleito Vereador receber diárias pagas pelo Poder Legislativo quando no exercício de suas funções como Vereador? Há vedação de que esse receba verbas a título de diárias em dias normais de expediente no órgão em que o Servidor/Vereador é lotado?

Quanto ao questionamento acerca da possibilidade do servidor efetivo eleito Vereador receber diárias pagas pelo Poder Legislativo, quando no exercício de suas funções como Vereador, entendemos que o item já está suficientemente respondido.

Especificamente a este ponto, destaca-se parte da Consulta n.º 41093/06, com força normativa:

- É possível o pagamento de diárias a vereadores desde que configurado interesse público e pertinência às atividades da Câmara;
- Deve haver previsão legal para pagamento das diárias, fixando os critérios de concessão e reajuste;
- O pagamento de diárias não pode mascarar complementação de remuneração, e o valor das mesmas deve ser igual para todos os edis, inclusive o Presidente da Câmara.

Já, quanto ao recebimento de diárias pelo Poder Legislativo, porém em dias de expediente da Entidade/Órgão em que o Servidor Público exerce seu cargo efetivo, acaba-se, também, por recair em assunto já tratado nessa Consulta.

Vale dizer, em ocorrendo a hipotética situação questionada, poderá se tratar de incompatibilidade de horários e consequente violação do art. 38, III, da Constituição Federal.

<sup>6</sup> Ac. un. n.º 1637/06, do Tribunal Pleno do TCE/PR, na Consulta n.º 41093/06. Rel. Cons. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, in AOTC de 01/12/06.

## 2.1 CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pelo PARCIAL CONHECIMENTO da presente, deixando-se de responder a primeira parte do quinto questionamento, por já ter sido tratado pela Consulta n.º 41093/06, com força normativa, deste Tribunal de Contas.

No mérito, pela RESPOSTA dos demais questionamentos, no sentido de que:

1. É lícita a percepção de horas extras e/ou a participação em Banco de Horas de servidor efetivo eleito Vereador, desde que não haja prejuízo ao exercício regular de ambas as funções;

2. Não se mostra possível a utilização de saldo de banco de horas derivado do cargo efetivo para a realização de atividades relacionadas ao exercício da vereança;

3. O não comparecimento do servidor efetivo sob o pretexto de participação em atividades inerentes ao cargo de Vereador não deve ser admitido, estando sujeito às sanções administrativas previstas no regulamento próprio do Órgão ou Entidade ao qual esteja vinculado;

4. Devidamente comprovada a compatibilidade de horário, é lícita a percepção de diárias pelo Servidor Efetivo eleito Vereador, desde que o deslocamento tenha correlação com as funções do cargo pelo qual obtenha o reembolso;

5. As diárias concedidas pelo Poder Legislativo ao Servidor Efetivo eleito Vereador, que impliquem no seu não comparecimento ao expediente normal do Ente/Órgão pelo qual está vinculado, pode caracterizar afronta ao artigo 38, III, da Constituição Federal.

## 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por maioria absoluta, em dar parcial conhecimento à presente Consulta, deixando-se de responder a primeira parte do quinto questionamento, por já ter sido tratado pela Consulta n.º 41093/06, com força normativa, deste Tribunal de Contas;

No mérito, responder aos demais questionamentos, no sentido de que:

I – É lícita a percepção de horas extras e/ou a participação em Banco de Horas de servidor efetivo eleito Vereador, desde que não haja prejuízo ao exercício regular de ambas as funções;

II – Não se mostra possível a utilização de saldo de banco de horas derivado do cargo efetivo para a realização de atividades relacionadas ao exercício da vereança;

III – O não comparecimento do servidor efetivo sob o pretexto de participação em atividades inerentes ao cargo de Vereador não deve ser admitido, estando sujeito às sanções administrativas previstas no regulamento próprio do Órgão ou Entidade ao qual esteja vinculado;

IV – Devidamente comprovada a compatibilidade de horário, é lícita a percepção de diárias pelo Servidor Efetivo eleito Vereador, desde que o deslocamento tenha correlação com as funções do cargo pelo qual obtenha o reembolso;

V – As diárias concedidas pelo Poder Legislativo ao Servidor Efetivo eleito Vereador, que impliquem no seu não comparecimento ao expediente normal do Ente/Órgão pelo qual está vinculado, pode caracterizar afronta ao artigo 38, III, da Constituição Federal.

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

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

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

Sala das Sessões, 9 de outubro de 2019 – Sessão nº 36.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**

**Conselheiro Relator**

**NESTOR BAPTISTA**

**Presidente**

## SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO MANDATO ELETIVO – OPÇÃO REMUNERATÓRIA

PROCESSO Nº : 508936/18  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA AURORA  
INTERESSADO: JOSÉ XAVIER NETO, ROGERIO PETRONILHO  
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

### ACÓRDÃO Nº 3172/19 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Conhecimento e resposta. Afastamento de servidor para assunção de mandato. Opção remuneratória. Possibilidade. Direito ao recebimento de adicional de férias, décimo terceiro e adicional por tempo de serviço.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Nova Aurora, senhor José Xavier Neto, sobre servidor efetivo afastado para exercício de cargo eletivo.

Primeiramente informou que determinado servidor é funcionário efetivo da Câmara desde 10.05.1991, no cargo de Oficial de Secretaria.

Salientou que atualmente o funcionário está afastado de suas funções para o exercício do mandato de Vereador tendo optado pela remuneração do cargo efetivo.

Em razão disso indagou o consulente:

O funcionário Rogério Petronilho, funcionário efetivo, licenciado para exercer o cargo de Agente Político (Vereador), que optou pelo regime remuneratório do cargo efetivo, tem direito a receber décimo terceiro salário, férias, adicional de férias e adicional por tempo de serviço?

O Parecer Jurídico local juntado na peça 04, trilhou no sentido da impossibilidade de o funcionário efetivo afastado para exercer cargo político perceber 13º salário, férias e abono de férias, já no que tange ao adicional de tempo de serviço, concluiu que o funcionário em questão teria direito ao adicional somente durante o período em que esteve no exercício do serviço público, de acordo com a legislação vigente à época em que adquiriu tal direito.

O feito foi distribuído a este Relator em 19 de julho de 2018 (peça 05).

A consulta foi recebida e os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 71/18 – peça 07) que relacionou 04 (quatro)



julgados desta Corte que tratam de assuntos correlatos ao indagado, bem como o Tema 484, do Supremo Tribunal Federal, decisão em Repercussão Geral.

O feito tramitou segundo as novas normativas da Casa e, após devolução dos autos para que fosse abstraída a tese do questionamento, recebeu manifestação da unidade técnica (Parecer 887/19 – CGM – peça 14) que, em preliminar, opinou pela revisão do juízo de admissibilidade, a fim de que não seja conhecida a presente consulta por tratar de caso concreto.

No mérito respondeu que o servidor efetivo que se afasta do cargo para o exercício da vereança e opta pela remuneração do cargo efetivo, não tem direito ao regime remuneratório do cargo, devendo excluir-se da remuneração as verbas que exigem efetivo exercício do cargo ou função, tais como 13º salário, férias, adicional de férias e gratificação adicional por tempo de serviço.

E que o vereador que opta pela remuneração do cargo efetivo, tem direito ao respectivo vencimento acrescido das verbas permanentes, cujo direito já tinha sido adquirido quando do licenciamento do servidor.

O Ministério Público de Contas (Parecer 223/19 – PG – peça 15) não se opôs em responder à Consulta, uma vez que o Plenário da Casa responde indagações ainda que sobre casos concretos.

No mérito, contrário ao posicionamento da assessoria local ratificado pela unidade técnica desta Casa, analisou a demanda pautado nas disposições constitucionais, infraconstitucionais e doutrinárias.

Lembrou que a Constituição oferta duas possibilidades ao servidor eleito vereador: acumular as duas atividades (do serviço público e da vereança), caso haja compatibilidade de horários, situação em que poderá acumular as respectivas remunerações e; afastar-se do cargo efetivo, optando por uma das remunerações.

Afirmou que a consulta intenciona saber do tratamento dado ao servidor licenciado para o exercício de mandato eletivo.

Primeira conclusão extraída é de que o afastamento será computado para todos os efeitos legais que a Lei geral do funcionalismo atribuir, exceto para promoção por merecimento.

Destacou que cada ente tem competência para legislar sobre os seus servidores.

Continuando a análise constitucional do tema depreendeu que tanto o gozo de férias com seu adicional quanto a ideia de gratificação natalina estão incorporadas como o valor trabalhista universal em nosso sistema, pois trata-se de uma vantagem *sui generis*, constitucionalmente assegurada em caráter geral a trabalhadores e servidores públicos não relacionada diretamente à natureza do cargo ou do plexo de atribuições.

Recordou o voto constante nos autos RE 650898, do Supremo Tribunal Federal, dado em sede de repercussão geral, no qual decidiu-se que o pagamento de 13º salário e terço de férias a agentes políticos não fere o mencionado artigo 39, parágrafo 4º, da CF.

Com relação ao adicional por tempo de serviço concluiu que a resposta encontra respaldo no princípio da legalidade, pois a concessão da vantagem em apreço dependerá do que dispõe o estatuto jurídico em que o servidor eleito para mandato eletivo esteja vinculado. Se a norma jurídica aplicável considera o exercício de mandato eletivo como tempo de efetivo exercício, o adicional será devido ao servidor que se afastou do órgão de origem para exercer seu mandato político, porquanto seu afastamento é considerado como se em efetivo exercício estivesse.

Logo, se a lei local assim dispuser, considerando o afastamento para exercício de mandato eletivo como de efetivo exercício, o servidor público faz jus às férias, décimo terceiro e adicionais nos períodos correspondentes ao afastamento, até porque tais períodos serão considerados como de efetivo exercício pelo regramento local.

Salientou que aplicando-se o entendimento defendido pela unidade técnica dessa Corte, não haveria qualquer incentivo aos servidores para assumirem a função de agentes políticos.

Por fim, lembrou o conflito existente entre a IN 72/2012 e a tese de repercussão geral e ressaltou que tramita na Casa o Projeto de Instrução Normativa nº 516340/17, no qual se sugere a revogação da IN 72/2012.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

### 2.1 ADMISSIBILIDADE

Embora não preenchidos os requisitos de admissibilidade, em especial no tocante à formulação da dúvida de forma genérica, entendo relevante a matéria e possível a abstração da tese do caso concreto proposto, uma vez que tal situação pode ser vivenciada por outros Municípios e, pelo caso ora trazido não conter especificidades que impeçam a sua formulação de forma hipotética.

Ademais, por ser matéria de cunho vinculado e não discricionário do administrador público, a sua resposta pode ser fornecida a fim de esclarecer a aplicação do direito em casos semelhantes.

Por tais razões refuto a preliminar arguida pela Coordenadoria de Gestão Municipal e proponho que a consulta seja respondida.

### 2.2 MÉRITO

Quanto ao mérito, irretocável é o Parecer Ministerial, que abordou a questão pautado na Lei Maior e em precedente da Suprema Corte.

É incontroverso o fato de que a Constituição Federal confere ao servidor público efetivo eleito vereador a possibilidade excepcional de acumular as duas atividades, bem como as suas respectivas remunerações - *já que a regra é a não acumulação de cargos públicos* - condicionado a existência de compatibilidade de horários ou, não havendo compatibilidade de horários ou ainda, não querendo o servidor cumular tais funções, poderá optar pela remuneração que melhor lhe aprouver.

E esse é o caso em debate.

Até penso que independe analisar no caso a possibilidade do pagamento de 13º salário e terço de férias a agentes políticos, posto que a tese abstraída do questionamento sinteticamente seria: Um servidor efetivo licenciado (seja por incompatibilidade de horários, seja por *sponte propria*) para o exercício do mandato de Vereador e que fez opção remuneratória pelo regime do cargo efetivo teria direito a receber décimo terceiro salário, férias, adicional de férias e adicional por tempo de serviço?

Ora, se a tese é a de que o servidor licenciado optou pela remuneração do seu cargo efetivo indiferente será saber se o regime de subsídio pago aos agentes políticos comportaria o percebimento das verbas destacadas.

E mais, penso que se a própria Constituição Federal assegurou que, nos casos de afastamento do servidor, o tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais<sup>1</sup>, inclusive para efeitos previdenciários, já que os valores serão determinados como se no exercício estivesse, excetuando, por óbvio, a promoção por merecimento e o período de estágio probatório, como bem lembrado em precedente<sup>2</sup>

1 Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

(...)

I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função;

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

III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento; (sem grifos no original)

V - para efeito de benefício previdenciário, no caso de afastamento, os valores serão determinados como se no exercício estivesse.

2 [Vice-prefeito. Licença e opção remuneratória] (...) firmo o meu convencimento, apoiado em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e no texto da Constituição da República (art. 37, XVII, c/c o art. 38, II e IV), de que ao vice-prefeito, servidor público efetivo, é vedada a acumulação de cargo, emprego ou função pública, assegurando-lhe, contudo, licenciar-se e fazer a opção remuneratória legalmente prevista (inteligência do Informativo nº 47 do STF), bem como contar o tempo de exercício do mandato eletivo para todos os fins, salvo para promoção por merecimento e para fins de estágio probatório (Consulta n. 706675. Rel. Cons. Moura e Castro. Sessão do dia 26/04/2006).

do TCE de Minas Gerais, não haveria óbice ao pagamento do adicional por tempo de serviço.

Sabe-se que a remuneração do servidor é composta do vencimento ou salário básico acrescido de vantagens pecuniárias permanentes criadas por lei, tais como adicionais e gratificações.

Em destaque, uma vez que se trata do objeto da Consulta, os adicionais visam retribuir a prestação de serviços de natureza técnica e, ainda, o tempo de serviço. Dividem-se em pelo menos três espécies das mais comuns<sup>3</sup>: a) adicional por tempo de serviço; b) adicional de função e c) adicional de dedicação exclusiva.

Segundo os doutrinadores antes citados o adicional por tempo de serviço trata-se de acréscimo pecuniário incidente sobre o padrão ou referência do cargo, decorrente do simples exercício ao longo do tempo. Tal acréscimo incorpora-se automaticamente ao vencimento do servidor, não podendo mais ser subtraído, constituindo-se a partir de então patrimônio pessoal do servidor.

Nesse passo, o servidor afastado para o exercício de cargo eletivo tem o direito de manter íntegro o pagamento dos adicionais por tempo de serviço já recebidos e de contar o tempo de afastamento para todos os efeitos legais, portanto, para efeitos dos mesmos adicionais também.

Com relação às demais vantagens questionadas, décimo terceiro salário, férias, adicional de férias, entendo ser inquestionável a legalidade de seus pagamentos.

Primeiro, porque a opção foi feita pela remuneração do cargo efetivo<sup>4</sup>, o que lhe assegura o direito à percepção de tais vantagens.

Segundo, pois a Suprema Corte, no precedente<sup>5</sup> citado pelo Ministério Público de Contas, declarou que tais direitos fundamentais sociais são assegurados aos trabalhadores em caráter geral, independente do vínculo trabalhista existente.

Dessa forma, responde-se a indagação com a seguinte tese abstraída:

Um servidor efetivo licenciado (seja por incompatibilidade de horários, seja por *sponte propria*) para o exercício do mandato de Vereador e que fez opção remuneratória pelo regime do cargo efetivo teria direito a receber décimo terceiro salário, férias, adicional de férias e adicional por tempo de serviço? Sim, um servidor efetivo estável eleito Vereador que, por incompatibilida-

3 BRUNO, Reinaldo Moreira e DEL OLMO, Manolo. *Servidor público: doutrina e jurisprudência*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 140.

4 No mesmo sentido decidiu o TCEMG: [Servidor investido em mandato de Vereador. Afastamento do cargo. Compatibilidade de horários] (...) mesmo havendo compatibilidade de horários, o servidor efetivo eleito vereador poderá, mediante licenciamento, afastar-se do cargo durante o exercício do seu mandato, podendo optar pelo respectivo subsídio ou pela remuneração do cargo efetivo. Saliente-se que o tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento, podendo inclusive se valer dos benefícios (Consulta n. 693718. Rel. Cons. Elmo Braz. Sessão do dia 16/03/2005).

5 [RE 650898](#).

de de horários ou por vontade própria, afasta-se de seu cargo para exercer o mandato eletivo, mas opta pelos vencimentos do cargo efetivo em detrimento dos subsídios, tem o direito a receber décimo terceiro salário, férias e seu adicional, bem como o adicional por tempo de serviço que já fazia parte de seu patrimônio pessoal e mais, tem o direito de contar o tempo de trabalho no cargo eletivo para todos os efeitos legais, inclusive adicionais por tempo de serviço, posto que foram excetuados apenas a promoção por merecimento e o período de estágio probatório.

Com isso, entende-se respondida a consulta formulada.

## 2.3 VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

Conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Nova Aurora, senhor José Xavier Neto, sobre servidor efetivo afastado para exercício de cargo eletivo, ante a possibilidade de extração da tese do questionamento apresentado de forma concreta, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

### 2.3.1 tese extraída: um servidor efetivo licenciado (seja por incompatibilidade de horários, seja por *sponte propria*) para o exercício do mandato de Vereador e que fez opção remuneratória pelo regime do cargo efetivo teria direito a receber décimo terceiro salário, férias, adicional de férias e adicional por tempo de serviço?

Sim, um servidor efetivo estável eleito Vereador que, por incompatibilidade de horários ou por vontade própria, afasta-se de seu cargo para exercer o mandato eletivo mas opta pelos vencimentos do cargo efetivo em detrimento dos subsídios tem o direito a receber décimo terceiro salário, férias e seu adicional, bem como o adicional por tempo de serviço que já fazia parte de seu patrimônio pessoal e mais, tem o direito de contar o tempo de trabalho no cargo eletivo para todos os efeitos legais, inclusive adicionais por tempo de serviço, posto que foram excetuados apenas a promoção por merecimento e o período de estágio probatório.

### 2.3.2 refutar a preliminar arguida pela Coordenadoria de Gestão Municipal pelos motivos expostos na análise da admissibilidade;

### 2.3.3 deixar apartada qualquer manifestação quanto a alegação do Ministério Público de Contas da existência de conflito entre a IN 72/2012 desta Casa e a tese de repercussão geral defendida no RE 650898, uma vez que o próprio Parquet de Contas informou que já tramitam na Casa os autos de Projeto de Instrução Normativa n° 516340/17 visando a tal finalidade;

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

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

## 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Nova Aurora, senhor José Xavier Neto, sobre servidor efetivo afastado para exercício de cargo eletivo, ante a possibilidade de extração da tese do questionamento apresentado de forma concreta, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I – Tese extraída: Um servidor efetivo licenciado (seja por incompatibilidade de horários, seja por sponte própria) para o exercício do mandato de Vereador e que fez opção remuneratória pelo regime do cargo efetivo teria direito a receber décimo terceiro salário, férias, adicional de férias e adicional por tempo de serviço?

Sim, um servidor efetivo estável eleito Vereador que, por incompatibilidade de horários ou por vontade própria, afasta-se de seu cargo para exercer o mandato eletivo mas opta pelos vencimentos do cargo efetivo em detrimento dos subsídios tem o direito a receber décimo terceiro salário, férias e seu adicional, bem como o adicional por tempo de serviço que já fazia parte de seu patrimônio pessoal e mais, tem o direito de contar o tempo de trabalho no cargo eletivo para todos os efeitos legais, inclusive adicionais por tempo de serviço, posto que foram excetuados apenas a promoção por merecimento e o período de estágio probatório.

II – refutar a preliminar arguida pela Coordenadoria de Gestão Municipal pelos motivos expostos na análise da admissibilidade;

III – deixar apartada qualquer manifestação quanto a alegação do Ministério Público de Contas da existência de conflito entre a IN 72/2012 desta Casa e a tese de repercussão geral defendida no RE 650898, uma vez que o próprio Parquet de Contas informou que já tramitam na Casa os autos de Projeto de Instrução Normativa nº 516340/17 visando a tal finalidade;

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e sendo voto vencido o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

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

Sala das Sessões, 9 de outubro de 2019 – Sessão nº 36.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Conselheiro Relator

**NESTOR BAPTISTA**  
Presidente

## SERVIDORES PÚBLICOS

### PROPORCIONALIDADE – CÔMPUTO – SERVIDORES CEDIDOS

### MANDATO CLASSISTA

PROCESSO Nº : 18252/18  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO  
INTERESSADO: EDSON BATTILANI  
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

### ACÓRDÃO Nº 2896/19 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Indagação acerca da proporcionalidade entre servidores públicos efetivos e comissionados. Manifestações uniformes. Situação envolvendo servidores cedidos e em exercício de mandato classista, os quais não devem ser computados para a estrutura administrativa da entidade cedente.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Câmara Municipal de Campo Mourão, através de seu então Presidente, Sr. Edson Battilani, por meio da qual apresentou o seguinte questionamento (peça 3):

Em obediência ao princípio da proporcionalidade no âmbito da administração pública, é necessária equivalência entre quantitativo de servidores efetivos e de comissionados. Nesse viés, poderão ser computados no percentual correspondente à paridade entre eles os servidores efetivos que se encontram cedidos (com ônus ao cedente) para outros Entes, bem como aqueles em exercício de mandato classista?

A Procuradoria Jurídica do Órgão emitiu parecer (peça 4), com conclusão nos seguintes termos:

- a) A decisão de cessão de funcionário desta Casa de Leis de Campo Mourão/PR, se mostra discricionária, competindo à Presidência desta Casa de Leis, mediante apoio da Mesa, decidir, mediante os critérios de conveniência e oportunidade se deferirá ou não a concessão em tese.
- b) Caso opte positivamente, o servidor cedido terá de ser efetivo e estável, nos conformes da legislação retro apontada.
- c) Na hipótese do servidor vir a ocupar funções “exclusivamente administrativas” deverá ser firmado junto ao órgão/entidade cessionária um convênio de cooperação técnica, nos ditames do inciso II do artigo 1º do Decreto Municipal nº 6009/2013, oportunidade esta que poderá ser cedido sem ônus ao cessionário, cabendo ao cedente manter o recolhimento dos encargos previdenciários à PREVICAM.



d) A eventual criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança importa na edição de lei em sentido formal que deverá, necessariamente, observar os incitativos da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência (Prejulgado nº 25 - TCE/PR).

e) Deve-se respeitar o percentual de 50% entre servidores efetivos nomeados por meio de concurso público e 50% entre servidores a título de comissão demissíveis *ad nutum* (direção, chefia e assessoramento).

f) A quantidade de vagas destinada aos cargos de provimento em comissão deverá guardar correlação com a estrutura administrativa do órgão/entidade, vedado, em qualquer caso, exceder o número de servidores efetivos em atividade. (Prejulgado nº 25 - TCE/PR).

g) Questão obscura reveste-se ainda se devem ou não ser contados, a título de paridade, os servidores efetivos cedidos a outros entes, bem como os que exercem mandato classista, razão esta que sugere esta Diretoria Jurídica consulta formal “em tese” ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR).

Por intermédio do Despacho nº 39/18 (peça 6), foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, mediante a Informação nº 6/18 (peça 8), informou ter encontrado em sua base de dados o Prejulgado nº 25 desta Corte de Contas, que tangencia o tema.

A Coordenadoria de Gestão Municipal assim concluiu (Parecer nº 399/18, peça 11):

1. Nas raras hipóteses da existência de cargos em comissão, estes devem ser criados por lei, ser destinados exclusivamente ao preenchimento de funções de direção, chefia e assessoramento, e preenchidos prioritariamente por servidores efetivos.

A ocupação destes cargos por pessoas alheias à Administração Pública é permitida, desde que os vínculos de confiança não tenham podido se estabelecer com servidores efetivos.

2. A regra de investidura em cargos e empregos públicos é o concurso público, podendo a Administração Pública não se valer de cargos em comissão.

3. Na hipótese de existência de cargos em comissão preenchidos por pessoas não pertencentes ao quadro efetivo, não há que se falar em paridade ou proporção quantitativa entre cargos efetivos e comissionados, posto que estes últimos não podem corresponder a funções técnico-operacionais ou burocráticas.

Uma vez que os cargos em comissão devem, obrigatoriamente, destinar-se apenas às funções de direção, chefia e assessoramento, não há possibilidade de comparação numérica entre estes e os servidores efetivos, cujas funções são muito mais amplas e de características bastante distintas.

Não havendo equivalência de funções, não há que se falar em equivalência numérica.

4. A comparação numérica entre servidores comissionados e efetivos, por ocasião da atividade fiscalizatória, se dá apenas para se constatar indícios de descumprimento dos ditames constitucionais, diante da violação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, quando o órgão sob fiscalização apresente mais servidores comissionados do que efetivos; ou quando os servidores comissionados não possuem subordinados o suficiente para justificar seu posto na estrutura organizacional do órgão

como diretores ou chefes; ou quando os assessores são em tal número, cuja relação de confiança se evidencia desnecessária e inexistente.

A comparação numérica não é determinante para se estabelecer a regularidade ou irregularidade do órgão na matéria, sendo o único norte de tal atividade, os respectivos limites constitucionais.

5. Servidores efetivos cedidos a outro órgão ou afastados para exercício de mandato classista, materialmente não fazem parte – ainda que temporariamente – da Administração Pública cuja estrutura organizacional se avalia, não sendo, concretamente, funcionalmente subordinados a ninguém no âmbito de tal estrutura, razão pela qual não podem ser considerados como servidores efetivos subordinados a chefe ou diretor, para fins de constatação dos indícios de irregularidade na criação e nomeação de cargos em comissão.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 697/18 (peça 12), acompanhou o opinativo técnico, concluindo nesse sentido:

(...) estando os servidores cedidos funcionalmente ou no exercício de mandato classista afastados de suas atribuições na estrutura administrativa do órgão de origem, não poderão servir de parâmetro no exame de razoabilidade e proporcionalidade do provimento dos servidores comissionados do órgão.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O parecer jurídico local não apresentou opinião conclusiva quanto à questão essencial objeto dos autos, relativa à possibilidade de se computar no cálculo do número de servidores efetivos aqueles cedidos a outro Órgão ou em exercício de mandato classista, limitando-se a afirmar:

Questão obscura reveste-se ainda se devem ou não ser contados, a título de paridade, os servidores efetivos cedidos a outros entes, bem como os que exercem mandato classista, razão esta que sugere esta Diretoria Jurídica consulta formal “em tese” ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR).

O Regimento Interno deste Tribunal, em seu artigo 311, inciso IV<sup>1</sup>, dispõe que os processos de Consulta devem ser instruídos por parecer jurídico, em que se opine acerca da matéria objeto de questionamento.

Assim, pela literalidade desse dispositivo, o presente feito poderia não ser recebido, ante a falta de preenchimento de todos os requisitos exigidos.

No entanto, considerando a relevância pública do tema e estando presentes os demais pressupostos regimentais, acompanho as manifestações uniformes

1 Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos: IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

pela aplicação analógica do §1<sup>o</sup> do artigo 311 do Regimento Interno, ratificando o recebimento desta Consulta, para respondê-la em tese.

Passo ao exame do mérito.

A dúvida apresentada relaciona-se com a correta interpretação dos incisos II e V do artigo 37<sup>3</sup> da Constituição Federal.

De início, cumpre ressaltar que o questionamento partiu de uma premissa equivocada, pois há a afirmação inicial de que “em obediência ao princípio da proporcionalidade no âmbito da Administração Pública, é necessária equivalência entre quantitativo de servidores efetivos e de comissionados”.

Entretanto, o texto constitucional não prevê tal equivalência. Ao contrário, restringe o acesso a cargos na esfera pública a quem não se submete a concurso, promovendo uma limitação na ocupação de cargos comissionados, destinando-os apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Assim, o ingresso em cargos pertencentes à estrutura da Administração Pública é, via de regra, efetivado através de concurso público de provas ou de provas e títulos, sendo admitida, excepcionalmente, a livre nomeação de servidores, como se depreende da própria lógica do dispositivo constitucional (artigo 37, inciso II, da CF/88).

Afigura-se inviável, portanto, a defesa de uma eventual tese no sentido de que poderia existir uma estrutura administrativa composta, majoritariamente, por servidores nomeados sem passar pela via concursal, pois estar-se-ia diante de uma notória burla ao mandamento da Carta Magna que dispõe acerca do acesso a cargos públicos através de concurso, o qual representa a efetivação de princípios balizadores, como os da isonomia, impessoalidade e moralidade.

Nesse sentido já se pronunciou o Pretório Excelso, conforme se depreende do Informativo STF nº 468:

Princípio da Proporcionalidade e Mérito Administrativo  
A Turma manteve decisão monocrática do Min. Carlos Velloso que nega-

2 Art. 311, § 1<sup>o</sup>. Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

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

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

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;

ra provimento a recurso extraordinário, do qual relator, por vislumbrar ofensa aos princípios da moralidade administrativa e da necessidade de concurso público (CF, art. 37, II). Tratava-se, na espécie, de recurso em que o Município de Blumenau e sua Câmara Municipal alegavam a inexistência de violação aos princípios da proporcionalidade e da moralidade no ato administrativo que instituía cargos de assessoramento parlamentar. Ademais, sustentavam que o Poder Judiciário não poderia examinar o mérito desse ato que criara cargos em comissão, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes. Entendeu-se que a decisão agravada não merecia reforma. Asseverou-se que, embora não caiba ao Poder Judiciário apreciar o mérito dos atos administrativos, a análise de sua discricionariedade seria possível para a verificação de sua regularidade em relação às causas, aos motivos e à finalidade que ensejam. Salientando a jurisprudência da Corte no sentido da exigibilidade de realização de concurso público, constituindo-se exceção a criação de cargos em comissão e confiança, reputou-se desatendido o princípio da proporcionalidade, haja vista que, dos 67 funcionários da Câmara dos Vereadores, 42 exerceriam cargos de livre nomeação e apenas 25, cargos de provimento efetivo. Ressaltou-se, ainda, que a proporcionalidade e a razoabilidade podem ser identificadas como critérios que, essencialmente, devem ser considerados pela Administração Pública no exercício de suas funções típicas. Por fim, aduziu-se que, concebida a proporcionalidade como correlação entre meios e fins, dever-se-ia observar relação de compatibilidade entre os cargos criados para atender às demandas do citado Município e os cargos efetivos já existentes, o que não ocorreria no caso.

(RE 365368 AgR/SC, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 22.5.2007. Primeira Turma). (grifo nosso)

O Prejulgado nº 25 desta Corte de Contas assim dispôs, pertinente ao tema:

- V. É vedada a criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas-operacionais ou burocráticas, exceto quando o exercício dessa atividade exigir vínculo de confiança pessoal com o servidor nomeado;
- VII. O quantitativo de vagas para cargos de provimento em comissão deverá guardar correlação com a estrutura administrativa do órgão/entidade, com critérios de razoabilidade sobre a proporcionalidade, incluindo as funções e características do órgão e suas atividades-fim e atividades-meio;

Nesse contexto, na medida em que inexistente equivalência de funções entre servidores efetivos e comissionados, não há respaldo jurídico na afirmação de que a quantidade numérica deve ser equivalente.

O consulente questionou se, para efeito da verificação da proporcionalidade entre servidores efetivos e comissionados, pode-se computar os efetivos que se encontram cedidos a outros entes (com ônus ao cedente) ou os que estejam no exercício de mandato classista.

Há necessidade da permissão de adaptação das estruturas administrativas, sendo que a livre nomeação de servidores está limitada por princípios regentes da Administração Pública e pela correta interpretação das normas legais.

A cessão de servidores deve ser feita por prazo determinado, por caracterizar-se como medida excepcional, e não ser utilizada como forma de preenchimento definitivo dos quadros de pessoal dos Órgãos cessionários, pois, conforme dispõe a Súmula Vinculante nº 43 do Supremo Tribunal Federal, “é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”.

Portanto, a cessão não pode implicar em burla ao princípio constitucional de acesso aos cargos públicos por meio de concurso.

Supõe-se que, ao decidir motivadamente por autorizar a cessão temporária de um servidor (atendendo à supremacia do interesse público e aos princípios da eficiência e economicidade), os gestores do Órgão cedente concluíram pela prescindibilidade da sua permanência junto àquela entidade e ausência de prejuízo ao seu regular funcionamento; já com relação ao exercente de mandato classista, presume-se também que pode ser eventualmente substituído no exercício da sua função originária, caso haja necessidade.

Assim, na medida em que os servidores públicos cedidos deixam, efetivamente, de exercer atribuições - mesmo que por prazo fixo e pré-definido - junto à estrutura administrativa da entidade cedente, entendo, lançando mão do princípio da razoabilidade, que não servem de parâmetro nem se deve computá-los quando da averiguação, naquele ente, do atendimento aos ditames constitucionais relacionados à proporcionalidade entre efetivos e comissionados; o mesmo raciocínio se aplica aos agentes afastados para o desempenho de mandato classista.

Isso, mesmo levando em consideração que o vínculo jurídico do servidor cedido com o Órgão cedente permanece inalterado. Tal raciocínio também independe de qual entidade (cedente ou cessionária) arcará com o ônus decorrente da sua remuneração.

Ante o exposto, com base na fundamentação supra e acompanhando as manifestações uniformes, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Na averiguação do cumprimento dos ditames constitucionais relacionados à proporcionalidade entre servidores efetivos e comissionados, num critério de razoabilidade, não se deve computar para a estrutura administrativa da entidade cedente, os servidores que se encontram cedidos para outros entes, tampouco aqueles afastados para o exercício de mandato classista.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I – Na averiguação do cumprimento dos ditames constitucionais relacionados à proporcionalidade entre servidores efetivos e comissionados, num critério de razoabilidade, não se deve computar para a estrutura administrativa da entidade cedente, os servidores que se encontram cedidos para outros entes, tampouco aqueles afastados para o exercício de mandato classista.

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

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

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Sala das Sessões, 18 de setembro de 2019 – Sessão nº 33.

**IVAN LELIS BONILHA**  
**Conselheiro Relator**

**NESTOR BAPTISTA**  
**Presidente**

## SUBVENÇÃO SOCIAL

### ENTIDADE MANTENEDORA – RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA

PROCESSO Nº : 789893/17  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MARILÂNDIA DO SUL  
INTERESSADO: AQUILES TAKEDA FILHO  
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO Nº 2995/19 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta formulada em tese. Transferência voluntária de recursos a associações ou fundações mantenedoras de serviços de radiodifusão comunitária, na forma de subvenção social. Conhecimento. Possibilidade. Necessidade de observância do disposto na Resolução n.º 28/2011 e na Instrução Normativa n.º 61/2011, ambas deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no artigo 16 da Lei n.º 4.320/1964, bem como dos requisitos exigidos pela Lei n.º 13.019/2014.

## 1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta<sup>1</sup> formulada pelo Prefeito Municipal de Marilândia do Sul, com o intuito de obter esclarecimentos em relação as seguintes questões:

- 1 – É possível a concessão de recursos pelo Poder Público às associações/ entidades mantenedoras de emissoras de radiodifusão comunitárias; apoio cultural na forma de subvenção social (transferência voluntária)?
- 2 – Em caso positivo, quais requisitos deverão ser obedecidos pelas entidades para que possam receber os subsídios do poder público?
- 3 – A subvenção social concedida pelo poder público à entidade mantenedora de rádio comunitária poderá ser feita através de convênio?

A consulta está acompanhada de parecer jurídico (peça 4), nos termos do art. 311, IV, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná, o qual concluiu pela ausência de vedação ao repasse de recursos pelo Poder Público, a título de subvenção social, como apoio cultural a rádios comunitárias, nos seguintes termos:

(...) conclui-se pela legalidade da destinação de subvenção social as entidades mantenedoras de radiodifusão comunitária, desde que utilizados para manutenção de atividades de interesse público (instrumento jurídico Termo de Fomento) e seja realizada a devida prestação de contas, e ainda, respeitados os demais requisitos expostos pela Lei n.º 13.019/2014.

Objetivando averiguar a existência de jurisprudência relacionada à matéria, nos

<sup>1</sup> Destaca-se que foram apensados ao presente expediente os Processos n.ºs 807670/17, 829658/17, 795877/17, por se tratarem da mesma matéria.

termos do §2º, do art. 313 do Regimento Interno, o expediente foi encaminhado à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, a qual apontou a existência dos seguintes processos de Consulta já julgados por este Tribunal em relação ao assunto: Processo n.º 538923/15 (Acórdão n.º 5727/16 – Tribunal Pleno); Processo n.º 381757/15 (Acórdão n.º 4228/16–Tribunal Pleno), conforme Informação n.º 129/17 - SJB (peça 8).

Atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 311 do Regimento Interno desta Corte de Contas, a Consulta foi recebida, conforme Despacho n.º 2565/17 (peça 10), oportunidade na qual foi ressaltado que os precedentes apontados pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca diferem-se deste expediente, pois se referem à destinação de recursos do Poder Legislativo para emissoras comunitárias.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Fiscalização Municipal (atual Coordenadoria de Gestão Municipal), na Instrução n.º 747/18 (peça 14), opinou pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela impossibilidade de que a Administração Pública conceda recursos a entidades mantenedoras de emissoras de radiodifusão comunitárias, fundamentando seu posicionamento nos seguintes argumentos: (i) a limitação do alcance das rádios comunitárias, que é destinada ao atendimento de determinada comunidade de um bairro, uma vila ou uma localidade de pequeno porte, impossibilita a inclusão de toda a comunidade, afastando a satisfação do interesse público em contratar ou subvencionar tais rádios; (ii) há receio de que o repasse de recursos pela Administração Pública possa comprometer a isenção e liberdade necessárias de uma rádio comunitária, já que poderia haver interferência na programação dessas rádios, indo de encontro aos princípios estabelecidos no art. 4º da Lei n.º 9.612/98 para o Serviço de Rádio Difusão Comunitária; (iii) a legislação possibilita outra forma de obtenção de recursos para o funcionamento das rádios comunitárias, já que estabelecimentos afetos ao setor privado, situados na área da comunidade atendida, podem prestar patrocínio sob a forma de apoio cultural.

Nesse ínterim, a Associação Paranaense das Rádios Comunitárias – APRACOM<sup>2</sup>, a fim de subsidiar a análise da presente consulta, apresentou parecer jurídico (peça 17) sobre a matéria trazendo argumentos favoráveis à destinação de recursos públicos às entidades sem fins lucrativos mantenedoras de emissoras de rádios comunitárias.

Em síntese, a associação contextualizou a atual situação das rádios comunitárias no Estado do Paraná, destacando que em estudo realizado pela APRACOM, verificou-se que de um total de 320 rádios, pelo menos 30 tiveram suas atividades encerradas nos últimos anos e ao menos 20 delas estão na iminência de fazê-lo em razão de problemas financeiros. Asseverou que somente o apoio cultural realizado pelos estabelecimentos privados não é suficiente para a manutenção das atividades. Enfatizou a relevância do papel social dessas rádios comunitárias ao afirmar que em 160 cidades do Paraná elas se constituem no único meio de comunicação. Afirmou que as rádios comunitárias “são o

2 Atual Federação das Associações de Rádios Comunitárias do Estado do Paraná – FARCOM-PR



elo direto com a comunidade”, acrescentando que “as emissoras comerciais visam especificamente o lucro, irradiando programação direcionada para um público específico, sempre objetivando o aumento do faturamento”. Por outro lado, “as Rádios Comunitárias apresentam uma programação plúrima atendendo a comunidade em que está instalada, com informações locais, suas reais necessidades e aspirações, além de oportunizar espaço para artistas, cantores, eventos culturais públicos/escolares e serviços de utilidade pública voltado ao interesse exclusivo local.” Ao final, concluiu pela possibilidade de concessão de subvenção social às entidades mantenedoras de emissoras comunitárias, associação ou fundação sem fins lucrativos, por meio de convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere, ressaltando que vários Tribunais de Contas Estaduais já se posicionaram nesse sentido, trazendo como exemplo decisão do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso proferida no Processo n.º 231169/2017.

Considerando a relevância da atuação da associação (APRACOM) para o deslinde do tema, o então relator admitiu a sua inclusão como interessada, na qualidade de *amicus curiae*, conforme Despacho n.º 973/18 (peça 19).

Diante das alterações promovidas no Regimento Interno desta Casa que atribuiu a responsabilidade pela instrução do feito à Coordenadoria de Gestão Municipal, os autos seguiram àquela unidade, a qual ratificou integralmente as conclusões emitidas na Instrução n.º 747/18, conforme Instrução n.º 601/19 (peça 25).

O Ministério Público de Contas, por sua vez, exarou o Parecer n.º 121/19 (peça 26) divergindo do posicionamento adotado pela unidade técnica.

Em suas razões, salientou que os questionamentos trazidos se limitam à possibilidade de o Poder Executivo, no exercício de atividade de fomento, destinar recursos a entidade mantenedora de rádio comunitária. Ressaltou que não se trata, portanto, de hipótese de contratação da emissora para a prestação de serviço ou transmissão de conteúdos específicos, o que diferencia a presente consulta da situação debatida no Acórdão n.º 5727/16 – Tribunal Pleno, na qual se reiterou o entendimento desta Corte de que ao Poder Legislativo carece de competência para desempenho de atividade de fomento, que se constitui prerrogativa exclusiva do Poder Executivo.

Sustentou que “inexiste óbice legal ao repasse de recursos públicos às rádios comunitárias, a título de fomento”, sendo possível verificar da análise de seu regimento legal que as atividades desenvolvidas pelas emissoras possuem notável interesse público a justificar o incentivo, inclusive financeiro, por parte do Poder Público. Frisou, ainda, que “em razão da limitada abrangência de seu sinal, do perfil de conteúdo que pode ser veiculado nas transmissões, e das limitações impostas por seu regime jurídico, as rádios comunitárias dispõem de limitados instrumentos de captação de recursos para o seu funcionamento”, e que “impedir o apoio do Poder Público, por mecanismos de fomento, pode representar o estrangulamento financeiro e a impossibilidade de subsistência de tais entidades”.

Ao final, opinou pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

- 1) é lícita a transferência voluntária de recursos financeiros pelo Administração Pública a associações ou fundações mantenedoras de serviços de radiodifusão comunitária, na forma de subvenção social, desde que elas estejam regularmente cadastradas perante o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações como entidades concessionárias de serviços de radiodifusão comunitária, nos termos da Lei n.º 9.612/1998.
- 2) A transferência dos recursos e a prestação de contas deverá observar o disposto na Resolução n.º 28/2011 e na Instrução Normativa n.º 61/2011, ambas desta Corte, no art. 16 da Lei n.º 4.320/1964, além dos requisitos exigidos pela Lei n.º 13.019/2014. Havendo mais de uma rádio comunitária na localidade, a parceria deverá ser precedida de edital de chamamento público (art. 2º, XII, e art. 23 e seguintes, todos da Lei n.º 13.019/2014) quando o objeto do convênio deverá ser executado por apenas uma rádio específica, ou de edital de credenciamento, quando todas as entidades que satisfaçam as exigências legais deverão ser contempladas com os recursos.

À peça 28, a Associação Paranaense das Rádios Comunitárias – APRACOM, (atual Federação das Associações de Rádios Comunitárias do Estado do Paraná) colacionou aos autos novo parecer jurídico rebatendo os argumentos sustentados pela unidade técnica na Instrução n.º 747/18 e que serviram de apoio para o opinativo da unidade pela impossibilidade do repasse de recursos públicos às rádios comunitárias.

Em síntese, a entidade afirmou que não prospera a alegação da unidade de que se o poder público fomentar o serviço de radiodifusão comunitária estará causando prejuízo à livre propagação de ideias, pois o que se busca com tal medida é justamente oferecer a essas emissoras a possibilidade de melhorarem suas programações proporcionando a livre manifestação de ideias e a valorização e divulgação da cultura local. Esclareceu que tal parceria não possibilita qualquer interferência por parte do chefe do Poder Executivo na programação da radcom. Destacou, ainda, que o termo de fomento poderá ser realizado com entidades que não atendam a todo o município, citando como exemplo uma associação de moradores, sem que isso configure ausência de interesse público. Por fim, reforçou que na presente consulta não se discute a legalidade da veiculação de publicidade institucional do poder público em rádio comunitária, mas sim que “seja declarada a legalidade do termo de fomento (subvenção social) para fomentar as emissoras, não fazendo publicidade comercial nem política partidária”, salientando que apenas “se busca subsídios para melhorar a programação das emissoras que já oferecem campanhas de utilidade pública”.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, verifica-se que estão presentes os requisitos de admissibilidade estabelecidos no artigo 311 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas

do Paraná: o consulente, Prefeito Municipal, é parte legítima para formular consultas; os quesitos foram apresentados de forma objetiva; a dúvida aborda matéria de competência deste Tribunal, qual seja, transferências voluntárias; e a consulta está acompanhada de parecer jurídico e foi formulada em tese.

Deste modo, ratifico o conhecimento da presente consulta.

Quanto ao mérito, observa-se que o Prefeito Municipal formulou questionamentos a respeito da possibilidade de concessão de recursos pelo Poder Público às associações/entidades mantenedoras de emissoras de radiodifusão comunitárias, ou seja, apoio cultural na forma de subvenção social (transferência voluntária). Questionou, ainda, sobre quais seriam os requisitos a serem observados nesse caso e sobre a possibilidade desse repasse ser realizado por meio de convênio.

Salienta-se que a presente consulta se difere da situação versada no Acórdão n.º 5727/16 do Pleno deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Processo 538923/15), uma vez que não trata de hipótese de contratação da emissora para a prestação de serviço ou transmissão de conteúdos específicos.

Igualmente, diferencia-se do caso debatido pelo Acórdão n.º 4228/16 – Tribunal Pleno (Processo 381757/15), que concluiu pela impossibilidade de transferência de recursos, como forma de apoio cultural, pela Câmara Municipal (Poder Legislativo) às rádios comunitárias.

Assim, passo ao exame das dúvidas suscitadas.

1 – É possível a concessão de recursos pelo Poder Público às associações/entidades mantenedoras de emissoras de radiodifusão comunitárias; apoio cultural na forma de subvenção social (transferência voluntária)?

Como bem observou o Ministério Público de Contas em sua manifestação, o principal questionamento versa sobre possibilidade de o Poder Executivo, no exercício de atividade de fomento, destinar recursos, na forma de subvenção social, às entidades mantenedoras de rádios comunitárias.

Quanto à atividade de fomento, o Parquet de Contas colacionou em seu parecer o seguinte conceito apresentado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro sobre o instituto: trata-se “de forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração”<sup>3</sup>.

Ainda sobre o assunto, cabe citar o conceito de fomento apresentado por Marçal Justen Filho<sup>4</sup>: “é uma atividade administrativa de intervenção no domínio econômico para incentivar condutas dos sujeitos privados mediante a outorga de benefícios diferenciados, inclusive mediante a aplicação de recursos financeiros, visando promover o desenvolvimento econômico e social”.

3 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 386.)

4 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 721.

Infere-se desses conceitos que, por meio da atividade de fomento o Poder Público busca incentivar o comportamento dos particulares, oferecendo-lhes estímulos a fim de que desempenhem atividades consideradas necessárias e relevantes ao atendimento do interesse público.

Uma dessas formas de estímulos pode ser justamente a concessão de ajuda pecuniária a um particular para o desempenho de atividades socialmente relevantes. Assim, podem ser destinadas subvenções sociais a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, nos termos disciplinados na Lei n.º 4.320/1964<sup>5</sup>.

Tecidas essas breves considerações, cumpre frisar que os serviços de radiodifusão comunitária só poderão ser operados por associações ou fundações desprovidas de finalidades lucrativas, conforme estabelece a Lei n.º 9.612/1998.

Nos termos do artigo 1º dessa lei<sup>6</sup>, o Serviço de Radiodifusão Comunitária – RadCom caracteriza-se como sendo serviço de radiodifusão sonora, em frequência modulada, operada em baixa potência e cobertura restrita (atendimento de determinada comunidade de um bairro e/ou vila), outorgada a fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação do serviço.

Assim, depreende-se da análise dos dispositivos dessa lei (artigos 1º e 7º) que o serviço de radiodifusão comunitário é outorgado a fundações e associações comunitárias sem fins lucrativos, desde que legalmente instituídas e devidamente registradas.

Observa-se, ademais, que a finalidade dos serviços, seus objetivos e princípios estão estabelecidos nos artigos 3º e 4º da Lei n.º 9.612/1998, a saber:

Art. 3º O Serviço de Radiodifusão Comunitária tem por finalidade o atendimento à comunidade beneficiada, com vistas a:

- I - dar oportunidade à difusão de ideias, elementos de cultura, tradições e hábitos sociais da comunidade;
- II - oferecer mecanismos à formação e integração da comunidade, estimulando o lazer, a cultura e o convívio social;
- III - prestar serviços de utilidade pública, integrando-se aos serviços de defesa civil, sempre que necessário;
- IV - contribuir para o aperfeiçoamento profissional nas áreas de atuação dos jornalistas e radialistas, de conformidade com a legislação profissional vigente;

5 Segundo Marçal Justen Filho, o fomento pode se traduzir numa providência específica e isolada. “Assim se passa nos casos em que o Estado concede uma ajuda pecuniária a um particular para o desempenho de atividades socialmente relevantes. A matéria está subordinada à disciplina da Lei nº4.320/1964 e se enquadra como uma modalidade de transferência corrente. Assim, podem ser destinadas subvenções sociais a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa. Envolve a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional e devem beneficiar apenas instituições cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização” (JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 9ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 726)

6 § 1º Entende-se por baixa potência o serviço de radiodifusão prestado a comunidade, com potência limitada a um máximo de 25 watts ERP e altura do sistema irradiante não superior a trinta metros.

V - permitir a capacitação dos cidadãos no exercício do direito de expressão da forma mais acessível possível.

Art. 4º As emissoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária atenderão, em sua programação, aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas em benefício do desenvolvimento geral da comunidade;

II - promoção das atividades artísticas e jornalísticas na comunidade e da integração dos membros da comunidade atendida;

III - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família, favorecendo a integração dos membros da comunidade atendida;

IV - não discriminação de raça, religião, sexo, preferências sexuais, convicções político-ideológico-partidárias e condição social nas relações comunitárias.

Em termos gerais, essa legislação federal dispõe que as atividades desenvolvidas pelas emissoras possuem notável interesse público e de utilidade pública, servindo como um espaço de debate sobre temas relevantes à comunidade, com estímulos à educação, à difusão cultural, à integração comunitária e ao convívio social.

Assim, com base na Lei n.º 9.612/1998, resta evidente a relevância dessa função sociocultural exercida pelas rádios comunitárias, cujas atividades possuem caráter educacional, cultural, informativo e de interesse comunitário.

Nesse sentido manifestou-se o Ministério Público de Contas, conforme se verifica da seguinte afirmação consignada no parecer ministerial: “É inegável, portanto, que o regime jurídico das rádios comunitárias a elas atribui robusto interesse público, que não se vincula a qualquer ideologia político-partidária ou pauta de governo, cabendo às emissoras funcionar como importante mecanismo de integração, comunicação e expressão das comunidades”, já que em muitas cidades do Paraná elas funcionam como o único meio de comunicação, conforme dados colacionados pela APRACOM (peça 17).

Percebe-se, assim, o notável interesse público das atividades desenvolvidas pelas emissoras, o que justifica o incentivo, inclusive financeiro, por parte do Poder Público.

Quanto à alegação contida no parecer técnico de que tal incentivo ensejaria suposto prejuízo à livre propagação de ideias, utilizo-me novamente dos argumentos consignados no parecer ministerial, os quais transcrevo a seguir, para reforçar que eventual incentivo não permite o desvirtuamento da finalidade das rádios comunitárias, tampouco dos princípios que norteiam sua programação, a qual deve manter a autonomia e imparcialidade de suas divulgações:

Não se pode conceber que o fomento, que se caracteriza pelo incentivo que o Poder Público dá a atividades de interesse público desempenhadas pela iniciativa privada, possa comprometer a autonomia e independência das rádios comunitárias. Veja-se que o incentivo não pode, em qualquer hipótese, acarretar a intervenção indevida do concedente na grade de programação ou condicionar a liberação de recursos a determinada contraprestação relacionada a interesse secundário do governo ou do próprio governante, o que caracterizaria a cooptação indevida da rádio.

Diante disso, respondo ao primeiro questionamento no sentido de que é possível a transferência voluntária de recursos financeiros pela Administração Pública a associações ou fundações mantenedoras de serviços de radiodifusão comunitária, na forma de subvenção social, desde que elas estejam regularmente cadastradas perante o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações como entidades concessionárias de serviços de radiodifusão comunitária, nos termos da Lei nº 9.612/1998.

Quanto aos demais pontos, adotando a mesma linha do Ministério Público de Contas, passo à análise conjunta dos seguintes questionamentos:

2 – Em caso positivo, quais requisitos deverão ser obedecidos pelas entidades para que possam receber os subsídios do poder público?

3 – A subvenção social concedida pelo poder público à entidade mantenedora de rádio comunitária poderá ser feita através de convênio?

Consoante consignado no parecer ministerial, cujos argumentos adoto na íntegra como razão de decidir, serão habilitadas a receber os recursos as associações ou fundações sem fins lucrativos devidamente constituídas e cadastradas perante o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações como entidades concessionárias de serviços de radiodifusão comunitária, nos termos da Lei n.º 9.612/1998.

Considerando-se que as rádios comunitárias são mantidas por entidades sem fins lucrativos, podem ser enquadradas na definição trazida no artigo 2º, inciso I, alínea “a” da Lei Federal n.º 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações Sociais):

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

Logo, eventual parceria deverá ser regida pela Lei Federal n.º 13.019/2014, a qual institui normas gerais para as parcerias voluntárias pactuadas entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil – OSC’s, conforme se verifica da redação do seu artigo 1º:

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

Nesse contexto, acrescento que o instrumento que mais se ajusta ao caso é o termo de fomento, cuja definição se encontra no artigo 2º, inciso VIII, da referida lei, vejamos:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros;

Salienta-se que a medida de fomento, como regra, deve ser oferecida a todos os potenciais interessados, respeitando-se o princípio da isonomia.

Sendo assim, conforme bem assinalou o órgão ministerial, “Havendo mais de uma rádio comunitária na localidade, a parceria deverá ser precedida de edital de chamamento público (art. 2º, XII<sup>7</sup>, e art. 23 e seguintes, todos da Lei n.º 13.019/2014) quando o objeto do convênio deverá ser executado por apenas uma rádio específica, ou de edital de credenciamento, quando todas as entidades que satisfaçam as exigências legais deverão ser contempladas com os recursos. Assim, evita-se que haja favorecimentos ou perseguições indevidas” (grifos).

A propósito, convém mencionar, a título de informação, o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso no processo 231169/2017 (Resolução de Consulta n.º 23/2017 -TP)<sup>8</sup>, no qual se decidiu pela possibilidade do “ente público municipal conceder apoio cultural, na forma de subvenção social, às fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, que exploram o Servi-

7 Art. 2º (...) XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;

8 1) é lícito ao ente público municipal conceder apoio cultural, na forma de subvenção social, às fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, que exploram o Serviço de Radiodifusão Comunitária, desde que legalmente instituídas na forma da Lei 9.612/98; 2) a subvenção social deverá atender as condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, com previsão no orçamento público, ou em seus créditos adicionais; 3) o apoio cultural deverá ser formalizado por meio de convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere, obedecendo as regras dispostas no parágrafo único do artigo 16 e no artigo 17, ambos da Lei 4.320/64, com a correta especificação do objeto a ser executado, elaboração de plano de trabalho estabelecendo as condições mínimas de execução, e com valor, sempre que possível, calculado com base em unidade de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição, e sobretudo, justificado; 4) caso exista na localidade mais de uma rádio comunitária, o Poder Público deverá fazer o credenciamento de todas que satisfaçam as condições fixadas em lei, garantindo igualdade de condições às interessadas; 5) a rádio comunitária não pode ser considerada como órgão de imprensa oficial a dar validade aos atos da administração; e, 6) deverá a entidade recebedora prestar contas dos recursos recebidos ao órgão concedente, que manterá os documentos arquivados e disponíveis para eventual fiscalização pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

ço de Radiodifusão Comunitária, desde que legalmente instituídas na forma da Lei 9.612/98”, destacando-se que “caso exista na localidade mais de uma rádio comunitária, o Poder Público deverá fazer o credenciamento de todas que satisfaçam as condições fixadas em lei, garantindo igualdade de condições às interessadas”.

Por fim, ressalta-se que a transferência dos recursos e a prestação de contas deverão observar o disposto na Resolução n.º 28/2011 e na Instrução Normativa n.º 61/2011, ambas deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no artigo 16 da Lei n.º 4.320/1964, bem como os requisitos exigidos pela Lei n.º 13.019/2014.

## 2.1 VOTO

Diante de todo o exposto, acompanhando o posicionamento adotado pelo Ministério Público de Contas, VOTO pelo conhecimento da presente consulta e, no mérito, proponho que os questionamentos apresentados sejam respondidos nos termos seguintes:

1) É lícita a transferência voluntária de recursos financeiros pela Administração Pública a associações ou fundações mantenedoras de serviços de radiodifusão comunitária, na forma de subvenção social, desde que elas estejam regularmente cadastradas perante o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações como entidades concessionárias de serviços de radiodifusão comunitária, nos termos da Lei n.º 9.612/1998.

2) A transferência dos recursos e a prestação de contas deverá observar o disposto na Resolução n.º 28/2011 e na Instrução Normativa n.º 61/2011, ambas desta Corte, no art. 16 da Lei n.º 4.320/1964, além dos requisitos exigidos pela Lei n.º 13.019/2014. Havendo mais de uma rádio comunitária na localidade, a parceria deverá ser precedida de edital de chamamento público (art. 2º, XII, e art. 23 e seguintes, todos da Lei n.º 13.019/2014) quando o objeto do convênio deverá ser executado por apenas uma rádio específica, ou de edital de credenciamento, quando todas as entidades que satisfaçam as exigências legais deverão ser contempladas com os recursos.

Transitada em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e, em seguida, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do artigo 398 do RITCEPR.

## 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em conhecer da presente consulta e, no mérito, responder os questionamentos apresentados nos termos seguintes:



I – É lícita a transferência voluntária de recursos financeiros pela Administração Pública às associações ou fundações mantenedoras de serviços de radiodifusão comunitária, na forma de subvenção social, desde que elas estejam regularmente cadastradas perante o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações como entidades concessionárias de serviços de radiodifusão comunitária, nos termos da Lei n.º 9.612/1998.

II – A transferência dos recursos e a prestação de contas deverá observar o disposto na Resolução n.º 28/2011 e na Instrução Normativa n.º 61/2011, ambas desta Corte, no art. 16 da Lei n.º 4.320/1964, além dos requisitos exigidos pela Lei n.º 13.019/2014. Havendo mais de uma rádio comunitária na localidade, a parceria deverá ser precedida de edital de chamamento público (art. 2º, XII, e art. 23 e seguintes, todos da Lei n.º 13.019/2014) quando o objeto do convênio deverá ser executado por apenas uma rádio específica, ou de edital de credenciamento, quando todas as entidades que satisfaçam as exigências legais deverão ser contempladas com os recursos.

III – Transitada em julgado a decisão, remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e, em seguida, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do artigo 398 do RITCEPR.

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

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

Sala das Sessões, 25 de setembro de 2019 – Sessão nº 34.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
**Conselheiro Relator**

**NESTOR BAPTISTA**  
**Presidente**

## TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADES

### SERVIÇOS AUXILIARES – MOTORISTA – ATIVIDADES EDUCACIONAIS

PROCESSO Nº : 535330/18  
 ASSUNTO : CONSULTA  
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PINHALÃO  
 INTERESSADO: SERGIO INACIO RODRIGUES  
 RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO Nº 3367/19 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** CONSULTA. Conhecimento. Terceirização das atividades de operador de máquinas leves e pesadas, motorista e coveiro. Possibilidade. Chamamento de motorista para a área de educação para substituição de um servidor exonerado, com o índice de gasto com pessoal ultrapassado. Impossibilidade. Resposta nos termos do parecer técnico e ministerial.

## 1 DO RELATÓRIO

Encerram os presentes autos consulta formulada pelo Município de Pinhalão, por meio da qual provoca esta Corte a dirimir às seguintes questões, pontualmente formuladas:

- a) Pode um Município terceirizar as atividades de operador de máquinas pesadas e leves, de motorista e coveiro, por entender que as mesmas são atividades meio da administração e não atividade fim?
- b) Pode um Município realizar o chamamento de motorista para a área da educação, em substituição a um servidor exonerado, mesmo com o índice de gasto com pessoal estando extrapolado, sob a justificativa que se está realizando uma reposição de servidor na área da educação (art. 22, inciso IV da LRF)?

Nos termos do artigo 313 do Regimento Interno desta Corte, o expediente foi recebido (Despacho nº 1581/18, peça 06) e determinado o seu encaminhamento à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB, que informou, por meio da Informação nº 90/18 (peça 08), a existência das seguintes decisões sobre temas correlatos ao consultado: Acórdão 1357/18 – Pleno (Processo 296362/16), Acórdão 4143/17 – Pleno (Processo 600157/15), Acórdão 5536/13 – Pleno (Processo 152885/12), Acórdão 388/11 – Pleno (Processo 381755/10), Acórdão 1701/06 – Pleno (Processo 494699/06) e Acórdão 680/06 (Processo 423550/05).

Pelo Despacho nº 1693/18 (peça 09), foi determinado o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) e ao Ministério Público de Contas (MPC) para manifestações.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Parecer n.º 1240/18 - peça 10) solicitou, preliminarmente, a remessa dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF) para informar os impactos da decisão desta Consulta, nos termos do art. 252-C do Regimento Interno desta Casa.

Por meio do Despacho n.º 787/18, a CGF sugeriu que os autos, após julgamento, retornem à unidade para ciência, uma vez que a resposta à consulta pode impactar na análise dos atos de admissão de pessoal realizada pelas Coordenadorias de Gestão Municipal, Estadual e de Acompanhamento de Atos de Gestão.

Analisando os questionamentos realizados pelo Município, a CGM, por meio da Instrução n.º 173/19 (peça 13), inicialmente teceu comentários a respeito do conceito de terceirização e da diferenciação entre atividade meio e atividade fim.

Consignou que a recente Lei n.º 13.429/18, que dispõe sobre as relações de trabalho temporário e prestações de serviços a terceiros, alterou, em partes, a Lei n.º 6.019/74, trazendo expressa previsão da legalidade de terceirização da atividade-fim em seu art. 9º, a qual foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de Recurso Extraordinário (RE 958252) e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 324), no âmbito privado.

Ponderou que no tocante à esfera pública, o Decreto-lei 200/67, em seu art. 10, prevê a possibilidade de a Administração Pública desobrigar-se da realização material de tarefas executivas mediante execução indireta. Ainda, que o recente Decreto 9057/18 ampliou as limitações para terceirizações públicas. Mencionou o imperativo constitucional de realização de concurso público, os requisitos para contratação temporária e as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal referente às despesas com pessoal.

Ao final, considerando as normativas citadas, sugeriu que a presente consulta seja respondida da seguinte forma:

1 – Pode um Município terceirizar as atividades de operador de máquinas pesadas e leves, de motorista e coveiro, por entender que as mesmas são atividades meio da administração e não atividades fim?

Sim, é possível a terceirização das atividades de operador de máquinas leves e pesadas, motorista e coveiro, por se tratarem de atividades-meio da Administração Pública.

2 – Pode um Município realizar o chamamento de motorista para a área de educação, em substituição a um servidor exonerado, mesmo com o índice de gasto com o pessoal estando extrapolado, sob a justificativa que se está realizando uma reposição de servidor na área da educação (art.22, inciso IV da LRF)?

Não. Pois motorista não desempenha atividade educacional, se o limite de gastos está extrapolado, exclui-se a possibilidade conforme estabelece o inciso IV do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Ministério Público junto a esta Corte (Parecer n.º 48/19, peça 14) explicitou que a terceirização se tornou fonte de novos debates a partir da reforma trabalhista implementada recentemente pelo Governo Federal (Lei 13.429/17 e Lei 13.467/17).

Asseverou que em relação ao primeiro questionamento formulado pelo consulente, tem-se que as atividades de operador de máquinas leves e pesadas, motorista e cozeiro podem ser consideradas como serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios às atividades primordiais da Administração, podendo ser executadas de forma indireta, por meio da terceirização. Entretanto, para que tais atividades sejam cumpridas por terceiros, é essencial a verificação da correspondência ou não com o plano de cargos e salários do órgão ou entidade, de modo que não se contrate mais terceirizados do que servidores cujo ingresso se deu pela via do concurso público.

No que tange ao segundo questionamento, aduz que o art. 22, parágrafo único, da LRF aponta que se a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite, são vedados ao Poder ou órgão que houver incorrido no excesso, dentre outros, o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança.

Assim, considerando que o motorista, ao ser deslocado para a área de educação não desempenha atividades educacionais, opinou pela impossibilidade do chamamento de motorista para substituir um servidor exonerado, quando o índice de gasto com pessoal esteja extrapolado, pois ele não se enquadra na exceção contida no art. 22, parágrafo único, IV da LRF.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

### 2.1 PRELIMINAR

Preliminarmente, comportam os autos as condições necessárias à sua admissibilidade. O consulente é parte legítima para suscitar o presente expediente nesta Corte de Contas, consoante faculta o art. 39, II, da Lei Complementar nº 113/2005<sup>1</sup>.

Por se tratar de tema afeto à contratação de pessoal, terceirização e despesas com pessoal, 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, III e IV, do art. 38 da Lei Complementar nº 113/2005, o feito se encontra devidamente instruído, bem como foi formulado em tese (peça 03 e 04).

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

Relativamente aos questionamentos formulados pelo consulente, verifica-se que a temática envolvendo terceirização de serviços na esfera da Administração Pública sempre foi muito debatida nesta Corte de Contas, pois não raro é utilizada pelos gestores públicos de forma irregular, caracterizando burla à regra do concurso público prevista no inc. II do art. 37 da Constituição Federal.

O avanço das terceirizações no Brasil foi projetado para as empresas privadas e centrado na possibilidade de fazê-lo em relação às atividades-fim. É nessa direção que caminhou a reforma trabalhista (Lei n.º 13.467/2017) e o Supremo Tribunal Federal (ADPF n.º 324<sup>2</sup> e Recurso Extraordinário n.º 958.252<sup>3</sup>).

No entanto, a ampliação para as atividades-fim não resolve as discussões sobre a terceirização na esfera pública, porque neste o ponto de inflexão é outro, já que a Administração Pública não pode se valer da terceirização com a mesma desenvoltura das empresas privadas.

Assim, no que tange ao primeiro questionamento, sobre a possibilidade de o Município terceirizar as atividades de operador de máquinas pesadas e leves, de motorista e de cozeiro, importante destacar que a Constituição Federal de 1988 previu em seu art. 37, II, a necessidade de realização de concurso público para o ingresso em cargo ou emprego público.

O concurso público é imperativo constitucional para que a Administração Pública contrate servidores em consonância com os princípios da isonomia, igualdade, impessoalidade e moralidade administrativa.

Por força deste imperativo, a Administração Pública tem o dever de criar cargos ou empregos para execução de assuntos relativos à sua área de competência legal, ou seja, aqueles que constituem seu núcleo fundamental de atuação.

Entretanto, como bem ponderou a Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 13) e o d. representante do Ministério Público de Contas (peça 14), há outras atividades que não coincidem com o referido núcleo e que, assim, podem ser terceirizadas, executadas indiretamente, desde que observados os princípios que regem o atuar da Administração.

Corroborando com este entendimento, a Administração Pública Federal revogou o Decreto 2271/97 e regulamentou, recentemente, a execução indireta/terceirização no âmbito federal, por meio do Decreto 9.507, de 21 de setembro de 2018, dispondo o seguinte:

2 Relator Ministro Roberto Barroso

3 Relator Ministro Luiz Fux, com repercussão geral reconhecida, compreendendo como constitucional a terceirização de atividades-fim nas empresas em geral, revisitando a posição contrária firmada pela Justiça do Trabalho (Súmula 331/TST).

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União (...)

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Desta feita, verifica-se que não é suficiente cuidar apenas da dicotomia entre atividade-meio e atividade-fim. Faz-se necessário, também, lembrar a concepção funcional da Administração Pública, pois se a Administração Pública dispensa o concurso público para a contratação de trabalhadores a fim de exercerem funções típicas de cargo cujo provimento exige prévia aprovação em concurso, estamos diante de clara lesão ao disposto no inciso II do art. 37 da CF, o que caracteriza ato de improbidade administrativa.

Assim, feitas estas considerações, especificamente no tocante ao questionamento formulado pelo consulente, entendo que as atividades de operador de máquinas leves e pesadas, motorista e coveiro podem ser consideradas como serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios às atividades primordiais da Administração, podendo ser executadas de forma indireta, por meio da terceirização.

Contudo, para que tais atividades sejam cumpridas por terceiros, é essencial a verificação da correspondência ou não com o plano de cargos e salários do órgão ou entidade, de modo a evitar que se contrate mais terceirizados do que servidores cujo ingresso se deu pela via do concurso público e que não sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto se houver disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Em relação ao segundo questionamento, relativo à possibilidade de um Município realizar o chamamento de motorista para a área de educação, em substituição a um servidor exonerado, mesmo com o índice de gasto com o pessoal estando extrapolado, sob a justificativa que se está realizando uma reposição de servidor na área da educação (art. 22, inciso IV da LRF), entendo que o caso não se enquadra na exceção prevista no referido dispositivo legal, uma vez que o motorista a ser deslocado para a área de educação não passará a desempenhar atividades educacionais.

## 2.3 VOTO

Ante o exposto, considerando a fundamentação exposta no tópico anterior, acompanho o opinativo da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 13) e do Ministério Público de Contas (peça 14) e, VOTO:

I – Pelo conhecimento da consulta formulada pelo Município de Pinhalão para, no mérito, responder-lhe da seguinte forma:

a. Pode um Município terceirizar as atividades de operador de máquinas pesadas e leves, de motorista e coveiro, por entender que as mesmas são atividades meio da administração e não atividades fim?

Sim, é possível a terceirização das atividades de operador de máquinas leves e pesadas, motorista e coveiro, uma vez que não constituem estas atividades o núcleo fundamental de atuação da Administração Pública Municipal, por serem serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios às atividades finalísticas da Administração, podendo ser executadas de forma indireta.

Entretanto, para que tais atividades sejam cumpridas por terceiros, é essencial a verificação da correspondência ou não com o plano de cargos e salários do órgão ou entidade, de modo que não se contrate mais terceirizados do que servidores, cujo ingresso se deu pela via do concurso público, e que, não sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto se houver disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

b. Pode um Município realizar o chamamento de motorista para a área de educação, em substituição a um servidor exonerado, mesmo com o índice de gasto com o pessoal estando extrapolado, sob a justificativa que se está realizando uma reposição de servidor na área da educação (art. 22, inciso IV da LRF)?

Não. Pois motorista não desempenha atividade educacional, não se enquadrando nas exceções previstas no art. 22, inciso IV da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

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

É o voto.

## 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO

AMARAL, por unanimidade, em conhecer da consulta formulada pelo Município de Pinhalão para, no mérito, responder-lhe da seguinte forma:

I – Pode um Município terceirizar as atividades de operador de máquinas pesadas e leves, de motorista e coveiro, por entender que as mesmas são atividades meio da administração e não atividades fim?

Sim, é possível a terceirização das atividades de operador de máquinas leves e pesadas, motorista e coveiro, uma vez que não constituem estas atividades o núcleo fundamental de atuação da Administração Pública Municipal, por serem serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios às atividades finalísticas da Administração, podendo ser executadas de forma indireta.

Entretanto, para que tais atividades sejam cumpridas por terceiros, é essencial a verificação da correspondência ou não com o plano de cargos e salários do órgão ou entidade, de modo que não se contrate mais terceirizados do que servidores, cujo ingresso se deu pela via do concurso público, e que, não sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto se houver disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

II – Pode um Município realizar o chamamento de motorista para a área de educação, em substituição a um servidor exonerado, mesmo com o índice de gasto com o pessoal estando extrapolado, sob a justificativa que se está realizando uma reposição de servidor na área da educação (art. 22, inciso IV da LRF)?

Não. Pois motorista não desempenha atividade educacional, não se enquadrando nas exceções previstas no art. 22, inciso IV da Lei de Responsabilidade Fiscal.

III – 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;

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

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

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, 23 de outubro de 2019 – Sessão nº 38.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**

**Conselheiro Relator**

**NESTOR BAPTISTA**

**Presidente**



## VERBA INDENIZATÓRIA

### AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO – ÍNDICE DE DESPESAS COM PESSOAL

PROCESSO Nº : 347037/18  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PINHALÃO  
INTERESSADO: SERGIO INACIO RODRIGUES  
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

#### ACÓRDÃO Nº 2387/19 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Auxílio alimentação. Vale refeição. Verba indenizatória. Não se inclui no índice de despesas com pessoal. Conhecimento e resposta.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada pelo Prefeito Municipal de Pinhalão, senhor Sergio Inácio Rodrigues, por meio da qual questiona: “pode um Município criar verba indenizatória estando com o índice com o gasto de pessoal acima de 54%?”.

A consulta foi devidamente instruída com parecer jurídico, conforme preceitua o art. 311 do Regimento Interno.

Pelo Despacho 749/18-GCILB (peça 6), foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a informação 51/18 (peça 7), indicando a existência das seguintes decisões acerca do tema: Acórdão 1049/18-TP (Consulta 798116/17), Acórdão 4451/15-TP (Tomada de Contas Extraordinária 1081449/14), e Acórdão 4619/17-TP (Recurso de Revisão 199603/17).

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, na Instrução 3307/18 (peça 11), sugeriu, a seguinte resposta para o quesito:

Haja vista que o auxílio alimentação não se enquadra no cálculo dos gastos com pessoal, por se tratar de verba indenizatória, é possível criar o auxílio alimentação mesmo o município estando com o índice de gasto com pessoal acima de 54%.

Em seguida, os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização - CGF, em cumprimento ao art. 252-C do Regimento Interno<sup>1</sup>. Pelo Despacho

<sup>1</sup> Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização

861/18-CGF (peça 12), a CGF tomou ciência da consulta, e informou que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias.

O Ministério Público de Contas (Parecer 972/18, peça 14) opinou pelo fornecimento de resposta no sentido da:

(...) possibilidade de criação de verba indenizatória a servidores públicos, ainda que o ente haja extrapolado o limite de despesas com pessoal, condicionada, todavia, à observância do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, da legalidade remuneratória e dos pressupostos de regularidade disciplinados nos art. 16 e 17 do mesmo diploma legal.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta.

O Prefeito Municipal de Pinhalão formulou questionamento visando a obter orientações desta Corte a respeito da possibilidade de criação de verba indenizatória, em especial o auxílio alimentação, estando o Município com o índice com o gasto de pessoal acima de 54%.

A consulta, em convergência com o Parecer do Ministério Público de Contas e a manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal, deve ser respondida pela possibilidade de criação de verba indenizatória.

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000), no art. 20<sup>2</sup>, os gastos com pessoal nos Municípios são limitados em 54% da receita corrente líquida. Caso o limite seja ultrapassado, a LRF prevê vedações, e a Constituição impõe a redução dos gastos, conforme estabelece o art. 169, parágrafos 3<sup>o</sup> e 4<sup>o</sup><sup>3</sup>.

2 Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: (...)

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo

3 Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (...)

§ 3<sup>o</sup> Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4<sup>o</sup> Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

A LRF define a despesa total com pessoal como o somatório dos gastos dos entes federados com “quaisquer espécies remuneratórias”, ficando excluídas, portanto, as espécies indenizatórias, conforme se depreende do art. 18<sup>4</sup> do referido diploma legal.

Adicionalmente, a Instrução Normativa 56/2011 desta Corte, que “dispõe sobre a metodologia de apuração da receita corrente líquida e do limite de gastos com pessoal, e dá outras providências”, é expressa ao prever que as verbas de natureza genuinamente indenizatórias não serão incluídas no limite de gastos com pessoal.

Com relação à natureza do vale-refeição, o Decreto n<sup>o</sup> 3.887/01, que regula o auxílio-alimentação no âmbito da União, determina o caráter indenizatório desse benefício em seu art. 2<sup>o</sup>, conforme segue: “Art. 2<sup>o</sup> O auxílio-alimentação será concedido em pecúnia e terá caráter indenizatório”.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF, ao tratar de temas análogos envolvendo o vale-refeição, consolidou que a verba tem caráter indenizatório. Cite-se como exemplo RE318.684<sup>5</sup>, RE 228.083<sup>6</sup>, RE 878114<sup>7</sup>.

Portanto, diante de sua natureza indenizatória, o auxílio alimentação não deve ser computado no índice de despesas com pessoal.

Neste raciocínio lógico, uma vez que está excluído da composição do índice de gastos com pessoal, a eventual extrapolação do seu limite não obsta a instituição de vantagem indenizatória.

Em tempo, entendendo adequadas as cautelas pontuadas pelo órgão ministerial, de que a admissão da hipótese de instituição de vantagem indenizatório aos servidores ainda quando haja extrapolação do índice de gastos com pessoal, não mitiga a imperatividade da recondução do índice a seu patamar, nos termos do art. 23<sup>8</sup> da LRF.

E ainda, como bem expôs o Parquet:

4 Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

5 **RE 318.684**, rel. min. **Moreira Alves**, 1<sup>a</sup> T, j. 9-10-2001, *DJ* de 9-11-2001

6 **RE 228.083**, voto do rel. min. **Ilmar Galvão**, 1<sup>a</sup> T, j. 26-3-1999, *DJ* de 25-6-1999.

7 **RE 878.114**, rel. min. **Luiz Fux**, dec. monocrática, j. 22-9-2016, *DJE* 206 de 27-9-2016

8 Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos [§§ 3<sup>o</sup> e 4<sup>o</sup> do art. 169 da Constituição](#).

Destarte, restritos à questão formulada em tese, cumpre-nos alertar ao gestor que **é imprescindível a motivação de sua decisão pela criação de nova verba paga ao funcionalismo**, sobretudo num cenário em que *deverá* reduzir despesas com cargos em comissão e funções de confiança e, até mesmo, exonerar servidores efetivos não estáveis (art. 169, § 3º da Constituição).

Além disso, a instituição da verba deve ser feita através de lei, em sentido formal. Por fim, sob a perspectiva fiscal-orçamentária, uma vez criada, a despesa obrigatória de caráter continuado, deve observar os preceitos dos art. 16 e 17 da LRF, para assegurar o equilíbrio das contas públicas.

Pelo exposto, entendo pela resposta à consulta nos seguintes termos: é possível a criação de auxílio alimentação, ou outra verba indenizatória, ainda que o ente haja extrapolado o limite de despesas com pessoal, desde que observados os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

## 2.1 VOTO

Em face do exposto, com base nas razões supra, VOTO pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

“É possível a criação de auxílio alimentação, ou outra verba indenizatória, ainda que o ente haja extrapolado o limite de despesas com pessoal, desde que observados os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.”

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca<sup>9</sup> para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno<sup>10</sup>, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

## 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I – É possível a criação de auxílio alimentação, ou outra verba indenizatória, ainda que o ente haja extrapolado o limite de despesas com pessoal, desde que observados os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

9 Regimento Interno: “Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...) § 2º Compete à Área de Jurisprudência: (...)

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;”

10 Art. 398. (...)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.”

II – determinar a remessa dos autos, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Sala das Sessões, 21 de agosto de 2019 - Sessão nº 29.

**IVAN LELIS BONILHA**  
Conselheiro Relator

**NESTOR BAPTISTA**  
Presidente

## VERBA INDENIZATÓRIA

### NATUREZA JURÍDICA – PAGAMENTO – DISCIPLINAMENTO

PROCESSO Nº : 179529/19  
 ASSUNTO : CONSULTA  
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO  
 INTERESSADO: MARCELO FABIANI PUPPI, MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO  
 RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO Nº 2797/19 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Município de Campo Largo Auxílio-alimentação. Verba de natureza indenizatória, conforme precedentes desta Corte. Instituição do auxílio por Lei que disciplinará a forma de pagamento. Possibilidade de concessão direta pelo município ou indireta mediante a contratação da prestação e gestão do serviço por meio de licitação. Necessidade de previsão orçamentária, conforme dispõe a Constituição Federal.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Sr Marcelo Puppi, Prefeito do MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO, que trata sobre a instituição de auxílio alimentação aos servidores, nos seguintes termos:

- 1) Qual a natureza jurídica da despesa com auxílio alimentação indenizatória ou remuneratória?
- 2) Caso seja considerada a natureza da despesa como indenizatória, no âmbito Municipal o auxílio alimentação, poderá ser instituído por meio de ticket ou pecúnia diretamente na folha?
- 3) Caso seja considerada a natureza da despesa como remuneratória, poderá ou deverá ser instituída por Lei própria, haja vista que irá ensejar aumento da remuneração dos servidores?
- 4) Em ambos os casos seja a natureza da despesa indenizatória ou remuneratória necessita de previsão orçamentária?
- 5) A instituição do benefício pode ser por meio de ticket ou pecúnia diretamente na folha?

A assessoria jurídica do consulente emitiu o Parecer (peça nº 04) no sentido de que o auxílio alimentação possui natureza indenizatória, conforme jurisprudência que colaciona aos autos. Posiciona-se também pela exclusão dos valores do referido auxílio em relação ao índice de despesas de pessoal, com fundamento no Acórdão nº 1598/17 da Segunda Câmara desta Corte. Defende que a natureza do benefício independe da forma de sua instituição, se por pagamento direto em folha ou se por tíquete ou cartão de vale-alimentação. Por fim, defende a possibilidade de contratação de empresa especializada para a concessão do benefício, desde que precedido de licitação.

De outra forma, a assessoria contábil do município juntou Parecer à peça 5, pelo qual defende a natureza remuneratória do auxílio alimentação. Nesse sentido, apresenta jurisprudência que defere o pagamento do benefício apenas para servidores que se encontrem em atividade, portanto, entende que esse fator evidencia o caráter retributivo-remuneratório da verba, configurando vantagem pessoal, conforme art. 16, § 2º, inciso II, da Instrução Normativa nº 56/2011<sup>1</sup>.

Admitida a consulta (peça nº 7), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (peça nº 8) informa que há precedentes deste Tribunal que abordam o tema. Cita os seguintes Acórdãos do Tribunal Pleno: 2415/17, 2247/17, 1093/08, 917/08, 382/12, 189/08 e 209/08.

Remetidos os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal, pelo Parecer nº 318/19 (peça 11), a Unidade encaminhou previamente os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para cumprimento do art. 252-C do Regimento Interno<sup>2</sup>.

Pelo Despacho nº 356/19 (peça 12), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que não há qualquer impacto na área de fiscalização decorrente da resposta a ser oferecida na presente consulta.

Com o retorno dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante o Parecer nº 560/19 (peça 20), a Unidade manifestou-se por nova diligência ao Município de Campo Largo para complementação do Parecer Jurídico apresentado à peça 4, uma vez que até então não haviam sido abordados os questionamentos em relação às perguntas 2, 3, 4 e 5.

Deferida a diligência por este Relator (peça 14), o Município de Campo Largo apresentou Parecer Jurídico complementar à peça 19.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, pelo Parecer nº 560/19 (peça 20), manifestou-se nos seguintes termos:

1 Art. 16. O gênero despesa com pessoal engloba os custos, gastos e dispêndios incorridos com habitualidade e duração indeterminada, com a remuneração direta e indireta ao trabalhador, as vantagens institucionais e pessoais de qualquer natureza, compulsória ou decorrente de livre pactuação em dissídios, acordos e similares.

[...]

§ 2º Para efeito do caput, pertencem à espécie vantagem pessoal os valores que a relação jurídico laboral confere ao trabalhador em decorrência de um fato ou de uma característica individual e que, cumulativamente, não caracterizem contraprestação por serviços prestados e não se refira à indenização e de cuja verba o trabalhador possa dispor com liberdade, citando-se:

I - ...

II – auxílio alimentação;

2 Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização. (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

1. A natureza jurídica da verba que visa contribuir com os custos de alimentação do servidor é naturalmente remuneratória, pois não se refere ao ressarcimento de despesas do servidor em razão do serviço, sendo uma contraprestação advinda do vínculo do servidor com a Administração Pública.

1.1. Uma vez que qualquer verba paga ao servidor deve ser baseada em lei, a lei pode determinar a natureza da verba, quer remuneratória, quer indenizatória.

1.2. Caso a lei seja omissa, os demais requisitos jurídicos devem ser perscrutados a fim de se estabelecer, no caso concreto, a natureza jurídica da verba.

1.3. Caso a verba seja considerada de natureza remuneratória deve ser considerada para fins de verificar o limite de despesa com pessoal, conforme Lei de Responsabilidade Fiscal.

2. A lei que institui a verba deve disciplinar sua forma de pagamento, lembrando que, caso seja feito por meio de empresas que fornecem o benefício (seja ticket alimentação, cestas básicas ou a alimentação direta, por exemplo), a forma não prescinde do adequado processo licitatório.

3. Qualquer verba paga ao servidor – seja de que natureza for – deve ser prevista em lei.

4. A imposição de previsão orçamentária para qualquer despesa efetuada pela Administração Pública vem do art. 169 da Constituição Federal, norma cogente.

5. Questão já enfrentada na segunda pergunta.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, pelo Parecer nº 164/19 (peça 22), defende a natureza indenizatória do auxílio-alimentação, em decorrência dessa classificação, defende que a despesa não deve ser incluída no cômputo de despesas de pessoal, por não estar prevista no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ressalta que esse entendimento também é adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Defende que a criação do auxílio depende de efetiva previsão legal. Ressalta a necessidade de previsão em dotação orçamentária, conforme disposição do art. 169, § 1º, da Constituição da República, bem como de demonstração da origem dos recursos para custeio de despesas obrigatórias de caráter continuado. Por fim, esclarece que a forma de pagamento também deve ser objeto específico de regulação.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

### 2.1 PASSO À ANÁLISE DAS QUESTÕES

Destaco que, recentemente, a presente consulta teve, em parte, seus questionamentos respondidos pelo Acórdão nº 2046/19 do Tribunal Pleno, igualmente emitido em sede Consulta, conforme autos 67037-3/17, formulada, naquele caso, pelo Município de Planaltina do Paraná, transcrevo a parte dispositiva do Acórdão em conjunto com as questões formuladas:

1) Seria *in thesi* possível a criação de Lei com fito de instituição de VALE ALIMENTAÇÃO – OU EVENTUAIS AUXÍLIOS aos servidores Municipais



de natureza indenizatória, quando o índice de gasto com pessoal já se encontra acima do mínimo legal? Haverá ofensa ao princípio do planejamento impositivo se está hipótese emergisse no plano fático?

É possível, *in thesi*, a criação de lei com o fito de instituir auxílio-alimentação ou auxílios de natureza indenizatória aos servidores municipais, já que a situação de eventual extrapolação do limite de gastos com pessoal não obsta a concessão de verba indenizatória; Caso essa hipótese se implemente, não haverá ofensa ao orçamento impositivo;

**2)** A hipótese da lei – lançando no mundo jurídico o nominado Vale Alimentação – entra na disposição da Lei de Responsabilidade Fiscal em especial o disposto no art. 19 da Lei Complementar 101/2000? Seria computado – nesta situação particular com a rubrica ‘gastos com pessoal’? Não se aplica o disposto no art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) aos gastos decorrentes da concessão de auxílio-alimentação, já que estes não são computados na despesa total com pessoal;

**3)** Uma vez instituída a lei com essa finalidade (mesmo considerando-se o excesso de gastos com pessoal) – poderá ser reconhecido a pecha da nulidade que é tratada nas disposições dos Arts. 21 da lei Complementar 101/2000?

Não será aplicável a nulidade prevista no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) a eventual lei municipal que institua auxílio-alimentação a servidores, pois as verbas indenizatórias não são computadas como gastos com pessoal;

**4)** Uma vez instituída a Lei – incorreria na necessidade de tomada das providências do Art. 22, § único, incisos I, II, I II, IV e V?” (destaque no original - peça n.º 03, fls. 02/03)

Uma vez instituída lei municipal que conceda auxílio-alimentação a servidores, não serão aplicáveis as restrições previstas nos incisos I, II, III, IV e V do parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), pois dentre elas não se encontra a vedação à concessão de verba indenizatória.

1. Qual a natureza jurídica da despesa com auxílio alimentação indenizatória ou remuneratória?

A presente questão foi plenamente respondida pela Consulta n.º 670373/17, do Município de Planaltina do Paraná, conforme Acórdão n.º 2046/19 do Tribunal Pleno (peça 18 daqueles autos) transcrito no item anterior.

Nesse sentido, prevalece o entendimento de que a referida verba possui natureza indenizatória e não deve ser computada em face do limite de gastos de pessoal.

Destaco, que o entendimento quanto à natureza indenizatória da verba já foi exarado em sede de outras consultas submetidas a este Tribunal:

EMENTA: Possibilidade de concessão de auxílio alimentação aos servidores comissionados. Princípio da legalidade. Necessidade de norma legal e disponibilidade orçamentária.

[...]

**O benefício do auxílio alimentação possui caráter indenizatório e não salarial, a fim de ressarcir o servidor dos gastos com alimentação.**

A concessão do auxílio alimentação depende de previsão legal, uma vez que o princípio da legalidade subordina a atuação da administração, assim como a imperiosa disponibilidade orçamentária.

(Acórdão n.º 2415/17 do Tribunal Pleno) Grifei

EMENTA: Consulta. Repasse de valores à Associação de Servidores Públicos Inativos para pagamento de valores correspondentes à cesta alimentação. Impossibilidade de pagamento a servidores inativos. **Natureza indenizatória e não salarial.**

[...]

Entendo que cabe razão ao Ministério Público de Contas ao ressaltar que a resposta à presente consulta deve ser baseada na natureza jurídica da cesta alimentação (auxílio alimentação).

**O benefício do auxílio alimentação possui caráter indenizatório e não salarial**, a fim de ressarcir o servidor dos gastos com alimentação e, desta forma, deve ser concedido apenas aos servidores em atividade e não aos inativos.

(Acórdão nº 2247/17 do Tribunal Pleno) Grifei

Ainda ressalto que, conforme Acórdão n.º 2046/19 do Tribunal Pleno, já transcrito, as despesas com o referido auxílio não configurarão despesas de pessoal. Deve-se atentar para o fato de que, em face do caráter indenizatório, o cômputo da despesa não é previsto pelo art. 18 da LRF, que apenas considera verbas remuneratórias:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, **entende-se como despesa total com pessoal**: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, **com quaisquer espécies remuneratórias**, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.  
(Grifei)

Todavia, desde logo, de acordo com o precedente já mencionado, deve-se destacar a necessidade de controle das despesas, com fundamento na Lei de Responsabilidade Fiscal. Transcrevo trecho do referido Acórdão:

Entretanto, por constituir vantagem ao funcionalismo que certamente persistirá por mais de dois exercícios, deve ser observado o art. 17 da LRF, já que se trata de despesa obrigatória de caráter continuado cuja regularidade carece **da fiel observância dos preceitos dos arts. 16 e 17 da LRF (LC 101/2000)**, a saber: **prévia estimativa do impacto orçamentário financeiro**, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; **declaração do ordenador da despesa de que o aumento compatibiliza-se com os instrumentos de planejamento orçamentário** (lei do orçamento anual, lei de diretrizes orçamentárias e plano plurianual); **demonstrativo da origem dos recursos para custeio da despesa**; e **comprovação de que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais**, devendo seus efeitos financeiros, nos exercícios seguintes, serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.  
(Grifei)

Portanto, ainda que não configure, especificamente, aumento de despesa de pessoal, nos termos do art. 18, *caput*, da LRF, deverá o gestor atentar para o controle orçamentário-financeiro da nova despesa a ser instituída, com fundamento

nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar n.º 101/2000, sob pena de responsabilização pessoal do gestor pelo seu descumprimento.

2. Caso seja considerada a natureza da despesa como indenizatória, no âmbito Municipal o auxílio alimentação, poderá ser instituído por meio de ticket ou pecúnia diretamente na folha?

A Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 20) e o Ministério Público de Contas (peça 22) apresentam fundamento no sentido de que a lei que instituir o auxílio deve dispor sobre a forma de seu pagamento. Destaca a Unidade Técnica:

**A lei que instituiu a verba deve disciplinar sua forma de pagamento.** Lembra-se apenas que, caso seja feito por meio de empresas que fornecem o benefício (seja ticket alimentação, cestas básicas ou a alimentação direta, por exemplo), a forma não prescinde do adequado processo licitatório. (Grifei)

É possível considerar que, nesse mesmo sentido, ainda que de modo indireto, o Acórdão n.º 2046/2019 do Tribunal Pleno (peça 18 dos autos 670373/17), em sua fundamentação igualmente abordou a matéria:

...se houver contratação de empresa para o seu fornecimento, deve obedecer às regras contidas na Lei Federal nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos).

Dessa forma, a partir da fundamentação transcrita, é possível aferir que a prestação do auxílio pode se dar diretamente pelo ente municipal, ou seja, em folha de pagamento e, eventualmente, por meio da contratação de prestadora de serviços que institua o tíquete e gerencie o serviço, o que deverá ser objeto de licitação.

Nesse ponto ressalto que a licitação de serviços de gestão do vale alimentação tem por fundamento o art. 37, inciso XXI, da Constituição da República<sup>3</sup>, o que assegura os princípios da impessoalidade, isonomia, economicidade e eficiência na gestão pública.

Oportuno transcrever deliberação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos seguintes termos:

1 - Toda contratação para os serviços de fornecimento de vale alimentação e/ ou refeição há de ser precedida de licitação, sendo dispensável

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

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

somente na hipótese em que o valor total do ajuste (valor repassado dos vales + taxa de administração) não ultrapassar o limite previsto no artigo 24, inciso II, da Lei federal n. 8.666/93.

**(TC-A-021851/026/12. Publicação: 05/07/2012)**

Assim, acompanho o Parecer n° 560/19 da Coordenadoria de Gestão Municipal, a fim de esclarecer que o serviço poderá ser prestado diretamente pelo município ou indiretamente por meio da contratação de empresa especializada na sua gestão. Contudo, em face de eventual contratação, deverá o serviço ser precedido de licitação, em observância ao art. 37, inciso XXI, da Constituição da República e à Lei Federal n° 8.666/93.

3. Caso seja considerada a natureza da despesa como remuneratória, poderá ou deverá ser instituída por Lei própria, haja vista que irá ensejar aumento da remuneração dos servidores?

De acordo com a Consulta já apreciada por este Tribunal, mencionada no item 2.1., a verba possui natureza indenizatória. Contudo, uma vez que se trata de despesa de caráter público, sobretudo, em face do princípio da legalidade, é indispensável a previsão da instituição do auxílio em Lei.

Este Tribunal já dispôs sobre a matéria por meio do Acórdão n° 2415/17 do Tribunal Pleno:

A concessão do auxílio alimentação depende de previsão legal, uma vez que o princípio da legalidade subordina a atuação da administração, assim como a imperiosa disponibilidade orçamentária.

Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Paraná já se pronunciou ao analisar o pagamento de auxílio alimentação:

Destarte, como a vontade administrativa só pode ser aquela decorrente de lei; **eventual concessão de benefícios aos seus servidores deve conter expressa previsão legal**

(TJPR. Apelação/Reexame Necessário: Reex 1579237-5 PR. 1ª Câmara Cível. DJ 1920 10/11/2016. Relator: Desembargador Ruy Costa Sobrinho - Grifei)

Da mesma forma, a necessidade de prévia disposição legal foi considerada por meio do já mencionado Acórdão n° 2046/2019 do Tribunal Pleno:

Assim, a concessão do benefício deve atender aos princípios do planejamento e da isonomia, **ser precedida de lei local autorizativa**, estar prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ter dotação específica, observar as normas contidas nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal [...].  
(Grifei)

Nesse mesmo sentido são as manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas nestes autos.

Portanto, deve-se responder ao Município de Campo Largo que a instituição do auxílio alimentação deve se dar por específica previsão legal.

4) Em ambos os casos seja a natureza da despesa indenizatória ou remuneratória necessita de previsão orçamentária?

Conforme destaca a Coordenadoria de Gestão Municipal pelo Parecer nº 560/19:

A imposição de previsão orçamentária para qualquer despesa efetuada pela Administração Pública vem do art. 169 da Constituição Federal.

No mesmo sentido é o Parecer Ministerial (peça 22). De fato, oportuna a transcrição do mencionado dispositivo constitucional:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

*§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Portanto, a previsão orçamentária do auxílio alimentação decorre de expressa disposição da Constituição da República. Nesse mesmo sentido é o já mencionado Acórdão nº 2046/2019 (peça 18), conforme transcrição constante do item 2.3.

Portanto, deve o Município de Campo Largo atentar para a necessária previsão orçamentária do pagamento do auxílio alimentação, devendo constar da Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como da Lei Orçamentária Anual, prevendo dotação orçamentária específica.

5) A instituição do benefício pode ser por meio de ticket ou pecúnia diretamente na folha?

Matéria já respondida no item 2.2.

Portanto, em face do exposto, VOTO no sentido de o Tribunal conheça da consulta ora analisada e, no mérito, responda:

1) Qual a natureza jurídica da despesa com auxílio alimentação indenizatória ou remuneratória?

Conforme consultas já decididas por este Tribunal (Acórdãos nº 2046/19,

2415/17 e 2247/17, todos do Tribunal Pleno), o auxílio alimentação possui natureza jurídica indenizatória.

2) Caso seja considerada a natureza da despesa como indenizatória, no âmbito Municipal o auxílio alimentação, poderá ser instituído por meio de ticket ou pecúnia diretamente na folha?

A lei que instituir a verba deve disciplinar sua forma de pagamento. A depender da disposição legal, o serviço poderá ser prestado diretamente pelo município, com pagamento em folha, ou indiretamente por meio da contratação de empresa especializada na sua gestão por meio de cartões, tíquetes, entre outros. Contudo, em face de eventual terceirização, a contratação deverá ser objeto de licitação, em observância ao art. 37, inciso XXI, da Constituição da República e à Lei Federal nº 8.666/93.

3) Caso seja considerada a natureza da despesa como remuneratória, poderá ou deverá ser instituída por Lei própria, haja vista que irá ensejar aumento da remuneração dos servidores?

Conforme já disposto no Acórdão 2415/17 do Tribunal Pleno, a instituição do auxílio alimentação deve se dar por específica previsão legal.

4) Em ambos os casos seja a natureza da despesa indenizatória ou remuneratória necessita de previsão orçamentária?

Por força do disposto no art. 169, § 1º, da Constituição da República, o auxílio alimentação depende de previsão orçamentária, devendo constar da Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como da Lei Orçamentária Anual com dotação orçamentária específica, além da necessária observância do disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de responsabilização pessoal do gestor pelo seu descumprimento.

5) A instituição do benefício pode ser por meio de ticket ou pecúnia diretamente na folha?

Respondido no item 2.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em conhecer a Consulta ora analisada, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, responder nos seguintes termos:

I – Qual a natureza jurídica da despesa com auxílio alimentação indenizatória ou remuneratória?

Conforme consultas já decididas por este Tribunal (Acórdãos nº 2046/19, 2415/17 e 2247/17, todos do Tribunal Pleno), o auxílio alimentação possui natureza jurídica indenizatória.

II – Caso seja considerada a natureza da despesa como indenizatória, no âmbito Municipal o auxílio alimentação, poderá ser instituído por meio de ticket ou pecúnia diretamente na folha?

A lei que instituir a verba deve disciplinar sua forma de pagamento. A depender da disposição legal, o serviço poderá ser prestado diretamente pelo município, com pagamento em folha, ou indiretamente por meio da contratação de empresa especializada na sua gestão por meio de cartões, tíquetes, entre outros. Contudo, em face de eventual terceirização, a contratação deverá ser objeto de licitação, em observância ao art. 37, inciso XXI, da Constituição da República e à Lei Federal nº 8.666/93.

III – Caso seja considerada a natureza da despesa como remuneratória, poderá ou deverá ser instituída por Lei própria, haja vista que irá ensejar aumento da remuneração dos servidores?

Conforme já disposto no Acórdão 2415/17 do Tribunal Pleno, a instituição do auxílio alimentação deve se dar por específica previsão legal.

IV – Em ambos os casos seja a natureza da despesa indenizatória ou remuneratória necessita de previsão orçamentária?

Por força do disposto no art. 169, § 1º, da Constituição da República, o auxílio alimentação depende de previsão orçamentária, devendo constar da Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como da Lei Orçamentária Anual com dotação orçamentária específica, além da necessária observância do disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de responsabilização pessoal do gestor pelo seu descumprimento.

V – A instituição do benefício pode ser por meio de ticket ou pecúnia diretamente na folha?

Respondido no item 2.

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

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas VALERIA BORBA.

Sala das Sessões, 11 de setembro de 2019 - Sessão nº 32.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**

**Conselheiro Relator**

**NESTOR BAPTISTA**

**Presidente**

## 1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

### 1.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS

<a href="#">Emenda Constitucional n. 105, de 12 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. 13 dez. 2019	Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.
<a href="#">Emenda Constitucional n. 104, de 4 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. 5 dez. 2019	Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital.
<a href="#">Emenda Constitucional n. 103, de 26 de novembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 13 nov. 2019	Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.

### 1.2 LEIS COMPLEMENTARES

<a href="#">Lei Complementar n. 171, de 27 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 30 dez.2019	Altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para prorrogar prazos em relação à apropriação dos créditos do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS).
<a href="#">Lei Complementar n. 170, de 19 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 20 dez. 2019	Altera a Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, para permitir a prorrogação, por até 15 (quinze) anos, das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e destinados a templos de qualquer culto e a entidades beneficentes de assistência social.
<a href="#">Lei Complementar n. 169, de 2 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 3 dez. 2019	Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Lei do Simples Nacional), para autorizar a constituição de sociedade de garantia solidária e de sociedade de contragarantia.

### 1.3 LEIS ORDINÁRIAS

<a href="#">Lei n. 13.971, de 27 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 30 dez. 2019	Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.
---	---



<p><a href="#">Lei n. 13.970, de 26 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 27 dez. 2019 - Edição extra</p>	<p>Altera a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, que dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, e a Lei nº 12.024, de 27 de agosto de 2009, que dispõe sobre o tratamento tributário a ser dado às receitas mensais auferidas pelas empresas construtoras nos contratos de construção de moradias firmados no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.969, de 26 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 27 dez. 2019 - Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre a política industrial para o setor de tecnologias da informação e comunicação e para o setor de semicondutores e altera a Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007, a Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, a Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e a Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.966, de 26 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 27 dez. 2019</p>	<p>Dispõe sobre o sistema de franquias empresariais e revoga a Lei nº 8.955, de 15 de dezembro de 1994 (Lei de Franquia).</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 24 dez. 2019 - Edição extra</p>	<p>Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.960, de 19 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 20 dez. 2019</p>	<p>Institui o Biênio da Primeira Infância do Brasil no período de 2020-2021.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.959, de 18 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 19 dez. 2019</p>	<p>Institui o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira (Revalida).</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.958, de 18 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 19 dez. 2019</p>	<p>Institui o Programa Médicos pelo Brasil, no âmbito da atenção primária à saúde no Sistema Único de Saúde (SUS), e autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps).</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.957, de 18 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 18 dez. 2019 - Edição extra</p>	<p>Altera a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.954, de 16 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 17 dez. 2019</p>	<p>Altera a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964 (Lei do Serviço Militar), a Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972, a Lei nº 12.705, de 8 de agosto de 2012, e o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para reestruturar a carreira militar e dispor sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares; revoga dispositivos e anexos da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, e da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.935, de 11 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 12 dez. 2019</p>	<p>Dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.934, de 11 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 12 dez. 2019</p>	<p>Regulamenta o contrato referido no § 8º do art. 37 da Constituição Federal, denominado "contrato de desempenho", no âmbito da administração pública federal direta de qualquer dos Poderes da União e das autarquias e fundações públicas federais.</p>

<p><a href="#">Lei n. 13.932, de 11 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 12 dez. 2019</p>	<p>Altera a Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975, e as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.019, de 11 de abril de 1990, e 10.150, de 21 de dezembro de 2000, para instituir a modalidade de saque-aniversário no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do Fundo, dispor sobre a movimentação das contas do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e sobre a devolução de recursos ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), alterar disposições sobre as dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), e extinguir a cobrança da contribuição de 10% (dez por cento) devida pelos empregadores em caso de despedida sem justa causa.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.931, de 10 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 11 dez. 2019</p>	<p>Altera a Lei nº 10.778, de 24 de novembro de 2003, para dispor sobre a notificação compulsória dos casos de suspeita de violência contra a mulher.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.930, de 10 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 11 dez. 2019</p>	<p>Altera a Lei nº 10.332, de 19 de dezembro de 2001, para garantir aplicação de percentual dos recursos do Programa de Fomento à Pesquisa em Saúde em atividades relacionadas ao desenvolvimento tecnológico de medicamentos, imunobiológicos, produtos para a saúde e outras modalidades terapêuticas destinados ao tratamento de doenças raras ou negligenciadas.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.913, de 25 de novembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 26 nov. 2019 Republicada por ter saído com incorreção do original no D.O.U. de 26 nov. 2019 - Seção 1</p>	<p>Altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 [que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências], para assegurar o direito de permanência de edificações na faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias e para possibilitar a redução da extensão dessa faixa não edificável por lei municipal ou distrital.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.912, de 25 de novembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 26 nov. 2019</p>	<p>Altera a Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003 (Estatuto de Defesa do Torcedor), para ampliar o prazo de impedimento de que trata o art. 39-A, estender sua incidência a atos praticados em datas e locais distintos dos eventos esportivos e instituir novas hipóteses de responsabilidade civil objetiva de torcidas organizadas.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.905, de 21 de novembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 22 nov. 2019</p>	<p>Altera a Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003 (Lei do Livro), para incluir, no rol de ações de difusão do livro incumbidas ao Poder Executivo, a instituição de concursos regionais visando a descobrir e a incentivar novos autores.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.898, de 11 de novembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 11 nov. 2019 - Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.897, de 7 de novembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 8 nov. 2019</p>	<p>Altera a Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.896, de 30 de outubro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 31 out. 2019</p>	<p>Altera a Lei nº 12.732, de 22 de novembro de 2012, para que os exames relacionados ao diagnóstico de neoplasia maligna sejam realizados no prazo de 30 (trinta) dias, no caso em que especifica.</p>

<p><a href="#">Lei n. 13.895, de 30 de outubro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 31 out. 2019</p>	<p>Institui a Política Nacional de Prevenção do Diabetes e de Assistência Integral à Pessoa Diabética.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.894, de 29 de outubro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 30 out. 2019</p>	<p>Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para prever a competência dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher para a ação de divórcio, separação, anulação de casamento ou dissolução de união estável nos casos de violência e para tornar obrigatória a informação às vítimas acerca da possibilidade de os serviços de assistência judiciária ajuizarem as ações mencionadas; e altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para prever a competência do foro do domicílio da vítima de violência doméstica e familiar para a ação de divórcio, separação judicial, anulação de casamento e reconhecimento da união estável a ser dissolvida, para determinar a intervenção obrigatória do Ministério Público nas ações de família em que figure como parte vítima de violência doméstica e familiar, e para estabelecer a prioridade de tramitação dos procedimentos judiciais em que figure como parte vítima de violência doméstica e familiar.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.887, de 17 de outubro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 18 out. 2019</p>	<p>Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.886, de 17 de outubro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 18 out. 2019</p>	<p>Altera as Leis nos 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 10.826, de 22 de dezembro de 2003, 11.343, de 23 de agosto de 2006, 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para acelerar a destinação de bens apreendidos ou sequestrados que tenham vinculação com o tráfico ilícito de drogas.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.885, de 17 de outubro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 17 out. 2019 - Edição extra-B</p>	<p>Estabelece critérios de distribuição dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.887, de 17 de outubro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 18 out. 2019</p>	<p>Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.886, de 17 de outubro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 18 out. 2019</p>	<p>Altera as Leis nºs 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 10.826, de 22 de dezembro de 2003, 11.343, de 23 de agosto de 2006, 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para acelerar a destinação de bens apreendidos ou sequestrados que tenham vinculação com o tráfico ilícito de drogas.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.885, de 17 de outubro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 17 out. 2019 - Edição extra-B</p>	<p>Estabelece critérios de distribuição dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.882, de 8 de outubro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 9 out. 2019</p>	<p>Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para garantir a matrícula dos dependentes da mulher vítima de violência doméstica e familiar em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio.</p>

<a href="#">Lei n. 13.880, de 8 de outubro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 9 out. 2019	Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para prever a apreensão de arma de fogo sob posse de agressor em casos de violência doméstica, na forma em que especifica.
<a href="#">Lei n. 13.879, de 3 de outubro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 4 out. 2019	Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para permitir a adaptação da modalidade de outorga de serviço de telecomunicações de concessão para autorização, e a Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, e revoga dispositivos da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.
<a href="#">Lei n. 13.878, de 3 de outubro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 3 out. 2019 - Edição extra B	Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a fim de estabelecer os limites de gastos de campanha para as eleições municipais.

## 1.4 DECRETOS

<a href="#">Decreto n. 10.194, de 30 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 31 dez. 2019	Altera o Decreto nº 9.906, de 9 de julho de 2019, que institui o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Prêmio Nacional de Incentivo ao Voluntariado e o Selo de Acreditação do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado.
<a href="#">Decreto n. 10.193, de 27 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 27 dez. 2019	Estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens no âmbito do Poder Executivo federal.
<a href="#">Decreto n. 10.190, de 24 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 24 dez. 2019 - Edição extra	Dispõe sobre a obrigatoriedade de exibição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras.
<a href="#">Decreto n. 10.188, de 20 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 23 dez. 2019	Regulamenta a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, para dispor sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e entre os regimes próprios, na hipótese de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências.
<a href="#">Decreto n. 10.187, de 20 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 23 dez. 2019	Dispõe sobre a qualificação da política de fomento ao setor de saneamento básico no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.
<a href="#">Decreto n. 10.185, de 20 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 20 dez. 2019 - Edição extra-B	Extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal e veda a abertura de concurso público e o provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica.
<a href="#">Decreto n. 10.183, de 20 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 20 dez. 2019 - Edição extra-B	Altera o Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.
<a href="#">Decreto n. 10.180, de 19 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 19 dez. 2019 - Edição extra-B	Reforça as programações de Transferência em favor dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, no valor de R\$ 61.257.166,00.

<a href="#">Decreto n. 10.178, de 18 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 19 dez. 2019	Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, para dispor sobre os critérios e os procedimentos para a classificação de risco de atividade econômica e para fixar o prazo para aprovação tácita e altera o Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, para incluir elementos na Carta de Serviços ao Usuário.
<a href="#">Decreto n. 10.175, de 13 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 16 dez. 2019	Institui o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Museus Federais.
<a href="#">Decreto n. 10.173, de 13 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 16 dez. 2019	Altera o Decreto nº 1.800, de 30 de janeiro de 1996, que regulamenta a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins.
<a href="#">Decreto n. 10.168, de 10 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 11 dez. 2019	Aprova o Programa de Dispêndios Globais - PDG das empresas estatais federais para o exercício financeiro de 2020 e dá outras providências.
<a href="#">Decreto n. 10.167, de 10 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 11 dez. 2019	Dispõe sobre o limite máximo de cessão a resseguradores eventuais de que trata o § 1º do art. 8º da Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007.
<a href="#">Decreto n. 10.166, de 10 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 11 dez. 2019	Altera o Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, que regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, que dispõe sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária.
<a href="#">Decreto n. 10.165, de 10 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 11 dez. 2019	Altera o Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018, que dispõe sobre a regularização fundiária das áreas rurais.
<a href="#">Decreto n. 10.164, de 10 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 10 dez. 2019- Edição extra	Institui o Comitê de Apoio Operacional ao Pagamento à Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobrás decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de parte dos valores arrecadados com os bônus de assinatura dos leilões dos volumes excedentes ao limite de que trata o art. 1º, § 2º, da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010.
<a href="#">Decreto n. 10.161, de 9 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 10 dez. 2019	Regulamenta a extinção de contratos de arrendamento de bens vinculados a contratos de parceria do setor ferroviário e a alienação ou a disposição dos bens móveis ferroviários inservíveis do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, arrendados ou não, localizados na faixa de domínio de ferrovia objeto de contrato de parceria.
<a href="#">Decreto n. 10.160, de 9 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 10 dez. 2019	Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto.
<a href="#">Decreto n. 10.159, de 9 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 10 dez. 2019	Institui o Comitê de Governança Digital da Presidência da República.
<a href="#">Decreto n. 10.158, de 9 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 10 dez. 2019	Institui o Fórum Nacional de Corregedorias do Sistema Único de Segurança Pública.

<a href="#">Decreto n. 10.157, de 4 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 5 dez. 2019	Institui a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros.
<a href="#">Decreto n. 10.153, de 3 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 4 dez. 2019	Dispõe sobre as salvaguardas de proteção à identidade dos denunciantes de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública federal direta e indireta e altera o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018 [que regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal e dá outras providências].
<a href="#">Decreto n. 10.152, de 2 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 3 dez. 2019	Aprova o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste.
<a href="#">Decreto n. 10.151, de 2 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 3 dez. 2019	Institui o Programa Ciência na Escola.
<a href="#">Decreto n. 10.150, de 2 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 3 dez. 2019	Altera o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, para dispor sobre o Programa de Aquisição de Alimentos.
<a href="#">Decreto n. 10.148, de 2 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.U. de 3 dez. 2019	Institui a Comissão de Coordenação do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos da administração pública federal, dispõe sobre a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos, as Subcomissões de Coordenação do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos da Administração Pública Federal e o Conselho Nacional de Arquivos, e dá outras providências.
<a href="#">Decreto n. 10.145, de 28 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 29 nov. 2019	Dispõe sobre o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima.
<a href="#">Decreto n. 10.144, de 28 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 29 nov. 2019	Institui a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal - REDD+.
<a href="#">Decreto n. 10.143, de 28 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 29 nov. 2019	Altera o Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e a Política Nacional sobre Mudança do Clima.
<a href="#">Decreto n. 10.142, de 28 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 29 nov. 2019	Institui a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa.
<a href="#">Decreto n. 10.141, de 28 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 29 nov. 2019	Institui o Comitê Nacional das Zonas Úmidas.
<a href="#">Decreto n. 10.140, de 28 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 29 nov. 2019	Altera o Decreto nº 8.505, de 20 de agosto de 2015, que dispõe sobre o Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA.

<a href="#">Decreto n. 10.139, de 28 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 29 nov. 2019	Dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto.
<a href="#">Decreto n. 10.136, de 28 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 29 nov. 2019	Altera o Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019.
<a href="#">Decreto n. 10.135, de 28 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 29 nov. 2019	Altera o Decreto nº 9.271, de 25 de janeiro de 2018, que regulamenta a outorga de contrato de concessão no setor elétrico associada à privatização de titular de concessão de serviço público de geração de energia elétrica, nos termos da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995.
<a href="#">Decreto n. 10.133, de 26 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 27 nov. 2019	Institui o Programa Viver - Envelhecimento Ativo e Saudável.
<a href="#">Decreto n. 10.132, de 25 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 26 nov. 2019	Altera o Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União.
<a href="#">Decreto n. 10.131, de 25 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 26 nov. 2019	Altera o Decreto nº 9.829, de 10 de junho de 2019, que dispõe sobre o Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia.
<a href="#">Decreto n. 10.126, de 21 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 22 nov. 2019	Altera o Decreto nº 4.892, de 25 de novembro de 2003, que regulamenta a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, que criou o Fundo de Terras e da Reforma Agrária.
<a href="#">Decreto n. 10.122, de 21 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 22 nov. 2019	Institui o Comitê Nacional de Iniciativas de Apoio a Start-ups.
<a href="#">Decreto n. 10.120, de 21 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 22 nov. 2019	Altera o Decreto nº 3.917, de 13 de setembro de 2001, que estabelece os limites sobre o que dispõe o art. 20, inciso I, alínea "c", da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para o Ministério Público e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, os ex-Territórios do Amapá e de Roraima e, ainda, o Distrito Federal.
<a href="#">Decreto n. 10.119, de 21 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 22 nov. 2019	Altera o Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019.
<a href="#">Decreto n. 10.117, de 19 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 20 nov. 2019	Dispõe sobre a qualificação de projetos para ampliação da capacidade de recuperação energética de resíduos sólidos urbanos no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.
<a href="#">Decreto n. 10.116, de 19 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 20 nov. 2019	Dispõe sobre a qualificação de empreendimentos públicos federais dos setores de energia e de mineração no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.
<a href="#">Decreto n. 10.114, de 19 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 20 nov. 2019 Republicado no D.O.U. de 21 nov. 2019	Altera o Decreto nº 8.401, de 4 de fevereiro de 2015, que dispõe sobre a criação da Conta Centralizadora dos Recursos de Bandeiras Tarifárias.

<a href="#">Decreto n. 10.112, de 12 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 13 nov. 2019	Altera o Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013, para dispor sobre o Programa Mulher Segura e Protegida.
<a href="#">Decreto n. 10.110, de 11 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 12 nov. 2019	Institui a Estratégia Nacional de Qualificação para a Produtividade e o Emprego e o Conselho de Desenvolvimento do Capital Humano para a Produtividade e o Emprego.
<a href="#">Decreto n. 10.095, de 6 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 7 nov. 2019	Dispõe sobre o Comitê Consultivo de Nanotecnologia e Novos Materiais no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.
<a href="#">Decreto n. 10.094, de 6 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 7 nov. 2019	Dispõe sobre o Comitê Interministerial de Tecnologia Assistiva.
<a href="#">Decreto n. 10.088, de 5 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 6 nov. 2019	Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil.
<a href="#">Decreto n. 10.085, de 5 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 6 nov. 2019	Dispõe sobre o Programa Forças no Esporte - Segundo Tempo e o Projeto João do Pulo.
<a href="#">Decreto n. 10.079, de 23 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 23 out. 2019 - Edição extra-A	Altera o Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019.
<a href="#">Decreto n. 10.078, de 21 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 21 out. 2019 - Edição extra-A	Altera o Decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998, que define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural.
<a href="#">Decreto n. 10.074, de 18 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 18 out. 2019 - Edição extra-A	Altera o Decreto nº 9.217, de 4 de dezembro de 2017, que dispõe sobre a composição, o funcionamento e a competência do Conselho de Participação no Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e autoriza a União a proceder à integralização de cotas em fundo administrado pela Caixa Econômica Federal.
<a href="#">Decreto n. 10.067, de 15 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 16 out. 2019	Dispõe sobre a qualificação da Telecomunicações Brasileiras S.A. - Telebrás no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.
<a href="#">Decreto n. 10.066, de 15 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 16 out. 2019	Dispõe sobre a qualificação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.
<a href="#">Decreto n. 10.065, de 14 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 15 out. 2019	Dispõe sobre a qualificação do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. - Ceitec no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.
<a href="#">Decreto n. 10.064, de 14 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 15 out. 2019	Institui o Conselho das Autoridades Centrais Brasileiras para Adoção Internacional de Crianças e Adolescentes.



<a href="#">Decreto n. 10.063, de 14 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 15 out. 2019	Dispõe sobre o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, o Comitê Gestor Nacional do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação da Documentação Básica e a Semana Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e a Documentação Básica.
<a href="#">Decreto n. 10.060, de 14 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 15 out. 2019	Regulamenta a Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário.
<a href="#">Decreto n. 10.057, de 14 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 15 out. 2019	Dispõe sobre o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia.
<a href="#">Decreto n. 10.056, de 14 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 15 out. 2019	Institui a Comissão Nacional de Atletas.
<a href="#">Decreto n. 10.055, de 14 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 15 out. 2019	Dispõe sobre a qualificação da política de fomento ao setor de atendimento socioeducativo, para fins de elaboração de estudos das alternativas de parcerias com a iniciativa privada para a construção, a modernização e a operação de unidades socioeducativas, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.
<a href="#">Decreto n. 10.054, de 14 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 15 out. 2019	Dispõe sobre a qualificação da Casa da Moeda do Brasil no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização.
<a href="#">Decreto n. 10.053, de 9 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 10 out. 2019	Aprova o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia.
<a href="#">Decreto n. 10.052, de 9 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 10 out. 2019	Institui a Comissão Brasileira de Agricultura de Precisão e Digital.
<a href="#">Decreto n. 10.051, de 9 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 10 out. 2019	Institui o Colégio de Ouvidores do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.
<a href="#">Decreto n. 10.050, de 9 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 10 out. 2019	Altera o Decreto nº 7.246, de 28 de julho de 2010, que regulamenta a Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009, que dispõe sobre o serviço de energia elétrica dos Sistemas Isolados e as instalações de transmissão de interligações internacionais no Sistema Interligado Nacional.
<a href="#">Decreto n. 10.049, de 9 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 10 out. 2019	Institui o Núcleo Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social.
<a href="#">Decreto n. 10.047, de 9 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 10 out. 2019	Dispõe sobre a governança do Cadastro Nacional de Informações Sociais e institui o programa Observatório de Previdência e Informações, no âmbito do Cadastro Nacional de Informações Sociais.
<a href="#">Decreto n. 10.046, de 9 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 10 out. 2019	Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados.

<a href="#">Decreto n. 10.042, de 3 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 4 out. 2019	Altera o Decreto nº 9.569, de 20 de novembro de 2018, que regulamenta a Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010, que institui o Fundo Nacional da Pessoa Idosa.
<a href="#">Decreto n. 10.035, de 1º de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 2 out. 2019	Institui a Plataforma +Brasil no âmbito da administração pública federal.
<a href="#">Decreto n. 10.034, de 1º de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 2 out. 2019	Altera o Decreto nº 9.609, de 12 de dezembro de 2018, e o Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, para dispor sobre o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública.
<a href="#">Decreto n. 10.032, de 1º de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 2 out. 2019	Altera o Anexo ao Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, para dispor sobre as competências dos consórcios públicos de Município no âmbito do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal.
<a href="#">Decreto n. 10.030, de 30 de setembro de 2019</a> Publicado no D.O.U. de 1º out. 2019	Aprova o Regulamento de Produtos Controlados [armas de fogo e de munição].

## 2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

### 2.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS

<a href="#">Emenda Constitucional n. 46, de 17 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.A. de 18 dez. 2019	Acresce o § 3º ao art. 25 da Constituição do Estado do Paraná que dispõe sobre a possibilidade de municípios do mesmo complexo geoeconômico e social associarem-se para fins de interesse comum.
<a href="#">Emenda Constitucional n. 45, de 4 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.A. de 5 dez. 2019	Altera os arts. 35 e 129 da Constituição do Estado do Paraná.
<a href="#">Emenda Constitucional n. 44, de 28 de outubro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 4 nov. 2019	Altera a Constituição do Estado do Paraná para acrescentar os arts. 111A, 124A e 243A, tendo por objeto dispor sobre a atuação da Procuradoria da Assembleia Legislativa, bem como acrescentar o art. 243B, tendo por objeto instituir a Consultoria Jurídica do Tribunal de Justiça.

### 2.2 LEIS COMPLEMENTARES

<a href="#">Lei Complementar n. 219, de 18 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 18 dez. 2019	Altera a Lei Complementar nº 154, de 10 de janeiro de 2013, que institui o Fundo Especial de Modernização da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.
<a href="#">Lei Complementar n. 218, de 28 de novembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 29 nov. 2019	Altera a Lei Complementar nº 136, de 19 de maio de 2011, que estabeleceu a Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná.
<a href="#">Lei Complementar n. 217, de 22 de outubro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 22 out. 2019	Institui o Programa de Fruição e Indenização de Licença Especial, bem como institui a Licença Capacitação no âmbito do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.

### 2.3 LEIS ORDINÁRIAS

<a href="#">Lei n. 20.122, de 20 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 20 dez. 2019	Dispõe sobre a adequação ao texto da Emenda Constitucional Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019 e altera dispositivos da Lei nº 17.435, de 21 de dezembro de 2012 [que dispõe sobre a reestruturação do Plano de Custeio e Financiamento do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná].
---	---

<p><a href="#">Lei n. 20.121, de 31 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 31 dez. 2019</p>	<p>Autoriza a incorporação do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural, do Centro Paranaense de Referência em Agroecologia e da Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná, nas condições que especifica, pelo Instituto Agrônômico do Paraná, e adota outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei n. 20.113, de 19 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 19 dez. 2019</p>	<p>Altera o Valor de Referência de Custas - VRC para os atos judiciais, os valores das Tabelas do Regimento de Custas e as notas da Tabela II do Anexo I previstos na Lei nº 6.149, de 9 de setembro de 1970 [que dispõe sobre o Regime de Custas dos atos judiciais].</p>
<p><a href="#">Lei n. 20.094, de 19 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 19 dez. 2019</p>	<p>Cria o Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos.</p>
<p><a href="#">Lei n. 20.091, de 19 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 19 dez. 2019</p>	<p>Dispõe sobre a instituição dos preceitos e fundamentos dos Cuidados Paliativos no Paraná.</p>
<p><a href="#">Lei n. 20.089, de 18 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 18 dez. 2019</p>	<p>Dispõe sobre a obrigação das operadoras de telefonia fixa ou móvel de garantirem a identificação das chamadas telefônicas, e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei n. 20.088, de 18 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 18 dez. 2019</p>	<p>Altera dispositivos da Lei nº 12.215, de 10 de julho de 1998 [que instituiu a ECOPARANÁ, sob a modalidade de serviço social autônomo], e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei n. 20.087, de 18 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 18 dez. 2019</p>	<p>Altera dispositivo da Lei nº 12.945, de 5 de setembro de 2000, que instituiu o Fundo Estadual do Meio Ambiente, conforme especifica e adota outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei n. 20.086, de 18 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 18 dez. 2019</p>	<p>Autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Residência Técnica no âmbito da Administração Direta e Autárquica do Poder Executivo do Estado do Paraná.</p>
<p><a href="#">Lei n. 20.085, de 18 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 18 dez. 2019</p>	<p>Dispõe sobre a obrigatoriedade de fornecimento de histórico de utilização de serviços pré-pagos por empresas que oferecem essa modalidade de pagamento.</p>
<p><a href="#">Lei n. 20.084, de 18 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 18 dez. 2019</p>	<p>Institui o Programa Cartão Futuro no Estado do Paraná e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei n. 20.083, de 18 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 18 dez. 2019</p>	<p>Altera dispositivo da Lei nº 18.372, de 15 de dezembro de 2014, que dispõe sobre a instituição do Regime de Previdência Complementar no âmbito do Estado do Paraná, fixação do limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que tratam os §§ 14 e 15 do art. 40 da Constituição Federal, e adota outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei n. 20.082, de 18 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 18 dez. 2019</p>	<p>Altera a Lei nº 18.413, de 29 de dezembro de 2014, que regula o estabelecimento de critérios para a cobrança de custas dos serviços judiciais no âmbito dos Juizados Especiais do Estado do Paraná e dá outras providências, para criar novas hipóteses de recolhimento de custas processuais.</p>
<p><a href="#">Lei n. 20.079, de 18 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 18 dez. 2019</p>	<p>Altera os dispositivos que especifica das Leis nº 9.491, de 21 de dezembro de 1990 [estabelece critérios para fixação dos índices de participação dos municípios no produto da arrecadação do ICMS], e nº 14.260, de 22 de dezembro de 2003 [que estabelece critérios para fixação dos índices de participação dos municípios no produto da arrecadação do ICMS].</p>

<a href="#">Lei n. 20.077, de 18 dezembro de 2019.</a> Publicada no D.O.E. de 19 dez. 2019	Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2020 a 2023 e dá outras providências.
<a href="#">Lei n. 20.070, de 18 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 19 dez. 2019	Autoriza a incorporação do Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná e do Instituto das Águas do Paraná, pelo Instituto Ambiental do Paraná, e dá outras providências.
<a href="#">Lei n. 20.047, de 17 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 17 dez. 2019	Dispõe sobre os procedimentos em relação ao regime de acordo direto de precatórios da Lei nº 17.082, de 9 de fevereiro de 2012 [que regulamenta o Acordo Direto de Precatórios e estabelece Políticas Fazendárias], e da Lei nº 19.802, de 21 de dezembro de 2018 [que dispõe sobre tratamento diferenciado de pagamento de dívidas tributárias relacionadas com o ICM e o ICMS], e dá outras providências
<a href="#">Lei n. 20.046, de 16 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 16 dez. 2019	Altera a Lei nº 14.586, de 22 de dezembro de 2004, que proíbe a cobrança de ICMS nas contas de serviços públicos estaduais a igrejas e templos de qualquer culto.
<a href="#">Lei n. 20.044, de 12 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 12 dez. 2019	Dispõe sobre o desenvolvimento funcional de servidores e empregados públicos anistiados na forma da Lei nº 16.164, de 06 de julho de 2009 [que concede anistia, conforme especifica, a servidores públicos e empregados da Administração Pública Estadual que, no período citado, tenham sido despedidos, dispensados, demitidos ou exonerados por motivação política, devidamente caracterizada, ou por interrupção de atividade profissional em decorrência de movimentação grevista, nos termos que menciona].
<a href="#">Lei n. 20.038, de 29 de novembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 29 nov. 2019	Altera a redação dos dispositivos que especifica da Lei nº 18.664, de 22 de dezembro de 2015, que atualiza o valor das obrigações de pequeno valor, para fins do disposto nos §§ 3º e 4º do art. 100 da Constituição Federal, e adota outras providências.
<a href="#">Lei n. 20.022, de 29 de novembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 29 nov. 2019	Dispõe sobre a exposição pública das campanhas de saúde preventiva nos hospitais e postos de saúde no Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 20.021, de 13 de novembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 13 nov. 2019 - Suplemento	Insere o inciso IX ao art. 80 da Lei nº 18.419, de 7 de janeiro de 2015, que estabeleceu o Estatuto da Pessoa com Deficiência do Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 20.015, de 13 de novembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 13 nov. 2019 - Suplemento	Obriga os profissionais de saúde a adotarem atestado médico digital e receita médica digital.
<a href="#">Lei n. 20.014, de 13 de novembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 13 nov. 2019 - Suplemento	Dispõe sobre a obrigatoriedade do fornecimento ao consumidor de informações e documentos por parte de operadoras de plano ou seguro privado de assistência à saúde no caso de negativa de cobertura e dá outras providências.
<a href="#">Lei n. 20.013, de 13 de novembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 13 nov. 2019 - Suplemento	Dispõe sobre a Instituição do Programa Adote uma Nascente no Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 20.011, de 13 de novembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 13 nov. 2019 - Suplemento	Altera dispositivos da Lei nº 19.130, de 25 de setembro de 2017 [que instituiu a Diária Especial por Atividade Extrajornada Voluntária, a Gratificação Intramuros, e adota outras providências].

<a href="#">Lei n. 20.009, de 13 de novembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 13 nov. 2019 - Suplemento	Institui, no âmbito da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte, o Programa de Intercâmbio Internacional Ganhando o Mundo.
<a href="#">Lei n. 19.990, de 5 de novembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 8 nov. 2019	Altera dispositivos na Lei nº 18.466, de 24 de abril de 2015, que cria o Cadastro Informativo Estadual, na Lei nº 18.292, de 4 de novembro de 2014, que estabelece mecanismos de incremento da cobrança da Dívida Ativa e na Lei nº 16.035, de 29 de dezembro de 2008, que trata da redução da litigiosidade no âmbito fiscal.
<a href="#">Lei n. 19.985, de 30 de outubro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 30 out. 2019	Altera dispositivos da Lei nº 17.709, de 15 de outubro de 2013, que instituiu o Sistema Meteorológico do Paraná.
<a href="#">Lei n. 19.984, de 30 de outubro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 30 out. 2019	Institui o Fundo Estadual de Combate à Corrupção e dá outras providências.
<a href="#">Lei n. 19.983, de 28 de outubro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 30 out. 2019	Institui regime de compensação de horas no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 19.967, de 16 de outubro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 16 out. 2019	Institui a marca distintiva “Selo Estadual Logística Reversa” para fabricantes, importadores, comerciantes e distribuidores signatários de acordo setorial estadual e/ou termos de compromisso de logística reversa de resíduos sólidos no Estado do Paraná.

## 2.4 DECRETOS

<a href="#">Decreto n. 3.805, de 26 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.E. de 26 dez. 2019	Altera dispositivos do Decreto nº 1.416, de 23 de maio de 2019, que aprovou a estrutura organizacional básica dos órgãos integrantes da Administração Direta do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.
<a href="#">Decreto n. 3.793, de 20 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.E. de 20 dez. 2019	Estabelece programa de recadastramento e validação de descontos facultativos consignados em folha de pagamento, relativos à mensalidade de cooperativa de crédito mútuo de servidor público, associação assistencial e sindicato legalmente reconhecido como organização representativa de classe de militar e de servidor público estadual, ativos e inativos e de pensionistas de geradores de pensão dos Órgãos da Administração Direta, Autárquica e de Regime Especial do Poder Executivo Estadual.
<a href="#">Decreto n. 3.792, de 20 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.E. de 20 dez. 2019	Autoriza as Instituições Estaduais de Ensino Superior - IEES a contratar docentes em regime especial CRES, nos termos deste Decreto.
<a href="#">Decreto n. 3.791, de 20 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.E. de 20 dez. 2019	Ficam estabelecidos os Índices de Participação dos Municípios paranaenses no produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, para o exercício de 2020, conforme constantes na tabela em anexo.
<a href="#">Decreto n. 3.790, de 20 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.E. de 20 dez. 2019	Divulga o calendário de feriados e estabelece os dias de recesso e de ponto facultativo do ano de 2020, para cumprimento pelos órgãos e entidades da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, sem prejuízo dos serviços considerados essenciais.

<a href="#">Decreto n. 3.743, de 19 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.E. de 19 dez. 2019	Altera a redação dos §§ 2º e 3º do art. 5º do Decreto nº 1.416, de 23 de maio de 2019 [que dispõe sobre a implementação da Reforma Administrativa do Poder Executivo Estadual, promovida pela Lei nº 19.848, de 3 de maio de 2019].
<a href="#">Decreto n. 3.729, de 18 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.E. de 18 dez. 2019	Cria o Conselho de Desenvolvimento Empresarial e de Infraestrutura do Paraná.
<a href="#">Decreto n. 3.726, de 18 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.E. de 18 dez. 2019	Regulamenta a Lei nº 14.648, de 24 de fevereiro de 2005, que criou, no âmbito do Estado do Paraná, o Conselho Estadual de Proteção às Vítimas de Abuso Sexual.
<a href="#">Decreto n. 3.717, de 18 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.E. de 18 dez. 2019	Institui o Grupo de Trabalho “Orçamento Criança e Adolescente”, visando desenvolver metodologia de acompanhamento da execução dos recursos destinados à criança e ao adolescente no âmbito do Estado do Paraná.
<a href="#">Decreto n. 3.622, de 10 de dezembro de 2019</a> Publicado no D.O.E. de 10 dez. 2019	Regulamenta a Lei nº 17.194/2012 que autoriza o Poder Executivo Estadual a conceder subvenção para execução de ações do Programa Morar Bem Paraná outros Programas Habitacionais de Interesse Social desenvolvidos pela COHAPAR, e dá outras providências.
<a href="#">Decreto n. 3.540, de 29 de novembro de 2019</a> Publicado no D.O.E. de 29 nov. 2019	Dispõe sobre os procedimentos para locação de imóveis a ser adotado pela Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Estado.
<a href="#">Decreto n. 3.539, de 29 de novembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 29 nov. 2019	Aprova o MANUAL DE GESTÃO DE DOCUMENTOS DO ESTADO DO PARANÁ - 4ª Edição.
<a href="#">Decreto n. 3.538, de 29 de novembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 29 nov. 2019	Institui o Sistema de Gestão de Projetos de Investimento Público do Governo do Estado do Paraná, estabelece Diretrizes para a inclusão de novos Projetos que contemplem investimentos nos Planos Plurianuais e nas Leis Orçamentárias Anuais, e dá outras providências.
<a href="#">Decreto n. 3.537, de 29 de novembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 29 nov. 2019	Altera a redação do § 1º do art. 24 do Decreto nº 1.732, de 18 de junho de 2019 [relativo a precatórios].
<a href="#">Decreto n. 3.536, de 29 de novembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 29 nov. 2019	Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas - SEDU na elaboração dos Convênios Estaduais com os Municípios do Estado em relação às transferências voluntárias de recursos.
<a href="#">Decreto n. 3.377, de 13 de novembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 13 nov. 2019	Dispõe sobre seleção de famílias para acesso à ação de construção e melhorias de moradias, no âmbito do projeto complementar “Regularização Fundiária de Assentamentos Precários e Produção ou Melhorias de Moradias Urbanas e Rurais” do Programa Família Paranaense.
<a href="#">Decreto n. 3.376, de 13 de novembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 13 nov. 2019	Institui o modelo de governança e gestão do Projeto “Em Frente Brasil”, no âmbito estadual, e dá outras providências.
<a href="#">Decreto n. 3.375, de 13 de novembro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 30 out. 2019	Regulamenta a concessão de Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural no Estado do Paraná de que trata a Lei nº 16.166, de 7 de julho de 2009.

<p><a href="#">Decreto n. 3.244, de 30 de outubro de 2019v</a> Publicada no D.O.E. de 30 out. 2019</p>	<p>Altera dispositivos do Decreto nº 9.568, de 6 de dezembro de 2013 que regulamenta o art. 19 da Lei nº 17.734, de 29 de outubro de 2013, que autoriza a transferência direta de renda com condicionalidades às famílias em vulnerabilidade, no âmbito do programa Família Paranaense.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 3.243, de 30 de outubro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 30 out. 2019</p>	<p>Altera o Decreto nº 237, de 21 de janeiro de 2019, que regulamenta a Lei nº 19.802, de 21 de dezembro de 2018, que dispõe sobre tratamento diferenciado de pagamento de dívidas tributárias relacionadas com o ICM e o ICMS, nas condições que especifica e institui programa especial de parcelamento de débitos não tributários.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 3.242, de 30 de outubro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 30 out. 2019</p>	<p>Promove alterações no Decreto nº 7.856, de 28 de setembro de 2017, e nomina o Programa Caixa d'Água Boa</p>
<p><a href="#">Decreto n. 3.241, de 30 de outubro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 30 out. 2019</p>	<p>Altera o caput do inciso I do art.1º. do Decreto 10.438, de 10 de julho de 2018 [que cria a Comissão de Mediação de Conflitos Fundiários no âmbito do Estado do Paraná].</p>
<p><a href="#">Decreto n. 3.239, de 30 de outubro de 2019</a> Publicada no D.O.E. de 30 out. 2019</p>	<p>Estabelece os Índices de Participação dos Municípios paranaenses no produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, para o exercício de 2020.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 3.169, de 22 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.E. de 22 out. 2019</p>	<p>Fixa normas referentes a execução orçamentária e financeira.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 3.171, de 22 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.E. de 22 out. 2019</p>	<p>Promove alterações no Decreto nº 31, de 5 de janeiro de 2015, que institui a Comissão de Política Salarial.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 3.173, de 22 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.E. de 22 out. 2019</p>	<p>Regulamenta a Lei nº 16.189, de 22 de julho 2009, que autoriza a concessão de subvenção com recursos do Fundo de Desenvolvimento Econômico, em operações de crédito da Agência de Fomento do Paraná S.A – Fomento Paraná.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 3.081, de 15 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.E. de 15 out. 2019</p>	<p>Cria a Comissão de Transparência no Combate à Sonegação Fiscal no Estado do Paraná.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 3.080, de 15 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.E. de 15 out. 2019</p>	<p>Institui a Estratégia Estadual de Fomento e Implantação do Building Information Modeling</p>
<p><a href="#">Decreto n. 3.048, de 14 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.E. de 14 out. 2019</p>	<p>Altera o Decreto nº 237, de 21 de janeiro de 2019, que regulamenta a Lei nº 19.802, de 21 de dezembro de 2018, que dispõe sobre tratamento diferenciado de pagamento de dívidas tributárias relacionadas com o ICM e o ICMS, nas condições que especifica e institui programa especial de parcelamento de débitos não tributários.</p>

<a href="#">Decreto n. 3.047, de 14 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.E. de 14 out. 2019	Institui Grupo de Trabalho tendo por objeto a realização de estudos, estratégias e propostas com o objetivo de formalizar parcerias, convênios, acordos de cooperação técnica com Universidades, Instituições de Ensino e de Educação.
<a href="#">Decreto n. 3.045, de 14 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.E. de 14 out. 2019	Regulamenta a destinação de bens oriundos de ilícitos penais relacionados aos crimes de lavagem de capital para órgãos da Polícia Civil.
<a href="#">Decreto n. 3.044, de 14 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.E. de 14 out. 2019	Inserir o parágrafo único ao art. 1.º do Decreto nº 2.672, de 09 de setembro de 2019 [reajusta em 2,76% o auxílio-transporte instituído pela Lei nº 17.657, de 12 de agosto de 2013].
<a href="#">Decreto n. 3.043, de 14 de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.E. de 14 out. 2019	Estabelece ponto facultativo e dias de recesso do ano de 2019/2020, para cumprimento pelos órgãos e entidades da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, sem prejuízo dos serviços considerados essenciais.
<a href="#">Decreto n. 2.902, de 1º de outubro de 2019</a> Publicado no D.O.E. de 1º out. 2019	Regulamenta a Lei nº 19.857, de 29 de maio de 2019, que instituiu o Programa de Integridade e Compliance da Administração Pública Estadual.

### 3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

#### 3.1 RESOLUÇÕES

<a href="#">Resolução n. 75, de 17 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.E.T.C. de 18 dez. 2019	Dispõe sobre o pagamento de Auxílio-Saúde no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, para Conselheiros, Procuradores e Auditores.
<a href="#">Resolução n. 74, de 5 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.E.T.C. de 13 dez. 2019	Regulamenta o TAC - Termo de Ajustamento de Conduta, nos termos do art. 132 da Lei Estadual nº 19.573, de 2 de julho de 2018, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

#### 3.2 INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

<a href="#">Instrução de Serviço n. 142, de 18 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.E.T.C. de 18 dez. 2019	Dispõe sobre a realização de atividades específicas da Escola de Gestão Pública, referentes à programação e organização de eventos pelo Tribunal, sob a coordenação do Presidente, e dá outras providências.
<a href="#">Instrução de Serviço n. 141, de 16 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.E.T.C. de 19 dez. 2019	Altera a Instrução de Serviço nº 116/2017 [que dispõe sobre a tramitação de processos e requerimentos internos, referentes a servidores e demais assuntos do Tribunal].
<a href="#">Instrução de Serviço n. 140, de 1º de novembro de 2019</a> Publicada no D.E.T.C. de 6 nov. 2019	Dispõe sobre a instrução de processos com pedido de encerramento, em virtude do não atingimento de valor de alçada, nos termos da Resolução nº 60/2017.
<a href="#">Instrução de Serviço n. 139, de 24 de outubro de 2019</a> Publicada no D.E.T.C. de 31 out. 2019	Dispõe sobre a delegação de competência para a elaboração e assinatura de despachos de mero expediente de que trata o art. 32, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal.
<a href="#">Instrução de Serviço n. 138, de 18 de outubro de 2019</a> Publicada no D.E.T.C. de 23 out. 2019	Altera a Instrução de Serviço nº 79/2014, com a alteração dos assuntos de procedimentos administrativos eletrônicos.



<p><a href="#">Instrução de Serviço n. 137, de 18 de outubro de 2019</a> Publicada no D.E.T.C. de 23 out. 2019</p>	<p>Altera a Instrução de Serviço nº 117/2018 [que dispõe sobre a tramitação dos pedidos de reanálise de gestão fiscal e dos pedidos de reapreciação dos índices apurados nas análises de gestão fiscal dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal do Estado do Paraná].</p>
<p><a href="#">Instrução de Serviço n. 136, de 18 de outubro de 2019</a> Publicada no D.E.T.C. de 23 out. 2019</p>	<p>Altera a Instrução de Serviço nº 115/2017, com a alteração do fluxo do requerimento de Alteração de Banco de Dados.</p>
<p><a href="#">Instrução de Serviço n. 135, de 18 de outubro de 2019</a> Publicada no D.E.T.C. de 23 out. 2019</p>	<p>Dispõe sobre a organização e os fluxos de trabalho de levantamento, indicadores, manutenção, alteração e criação de sistemas e de governança de dados relacionados à fiscalização do Tribunal, quando desenvolvidos sob coordenação da Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF).</p>
<p><a href="#">Instrução de Serviço n. 134, de 18 de outubro de 2019</a> Publicada no D.E.T.C. de 23 out. 2019</p>	<p>Dispõe sobre a organização e os fluxos de trabalho das fiscalizações por acompanhamento realizadas pelas Coordenadorias subordinadas à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF).</p>
<p><a href="#">Instrução de Serviço n. 133, de 18 de outubro de 2019</a> Publicada no D.E.T.C. de 23 out. 2019</p>	<p>Dispõe sobre o atendimento aos jurisdicionados pela Gerência de Atendimento da Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF).</p>
<p><a href="#">Instrução de Serviço n. 132, de 18 de outubro de 2019</a> Publicada no D.E.T.C. de 23 out. 2019</p>	<p>Dispõe sobre a organização e os fluxos de trabalho das fiscalizações por auditoria e inspeção realizadas pelas Coordenadorias subordinadas à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF).</p>
<p><a href="#">Instrução de Serviço n. 131, de 18 de outubro de 2019</a> Publicada no D.E.T.C. de 22 out. 2019</p>	<p>Dispõe sobre a organização e os fluxos de trabalho de monitoramento da implementação das recomendações resultantes das atividades fiscalizatórias provenientes das Coordenadorias subordinadas à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF).</p>

### 3.3 PORTARIAS SELECIONADAS

<p><a href="#">Portaria n. 1.149, de 9 de dezembro de 2019</a> Publicada no D.E.T.C. de 16 dez. 2019</p>	<p>Aprova, nos termos do artigo 16, inciso XXXIX, do Regimento Interno, o Calendário Oficial deste Tribunal de Contas para o exercício de 2020, em anexo, com a indicação das datas de suspensão de expediente, conforme feriados e recessos previstos. Fixa o período de recesso de 21 de dezembro de 2020 a 1º de janeiro de 2021.</p>
<p><a href="#">Portaria n. 1.052, de 29 de outubro de 2019</a> Publicada no D.E.T.C. de 4 nov. 2019</p>	<p>Torna público, para fins do disposto no artigo 156, § 1º, do Regimento Interno - TC, os segmentos da Administração Pública Estadual, para o quadriênio 2019/2022, na forma dos anexos I e II, ficando, em consequência, revogada a Portaria nº 894/2019.</p>

## LINKS DE INTERESSE

- Sistema de Jurisprudência do TCE-PR “VIAJuris”: [VIAJuris](#)
- Boletim Informativo de Jurisprudência - BJ: [Boletim de Jurisprudência](#)
- Pesquisas Prontas – PP: [Pesquisas Prontas](#)
- Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas – RGSTF: [Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas](#)
- Boletim de Doutrina e Legislação: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/boletim-de-doutrina-e-legislacao/314071/area/249>



## NORMAS EDITORIAIS

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

Os documentos deverão ser enviados em formato eletrônico (formato do programa Microsoft Word) para a Secretaria do Conselho Editorial do TCE-PR: conselho.editorial@tce.pr.gov.br (Fone: 41-3054-7555).

### 1 LINHA EDITORIAL

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

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

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

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

Abrangência e profundidade devem ser buscadas simultaneamente.

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

## 2 APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCE-PR

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

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

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

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.

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

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

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

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 simples, sem pontos.

**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, 250 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 6023/2018. 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: artigos científicos (NBR 6022/2018), elaboração de referências (NBR 6023/2018), apresentação de citações em documentos (NBR 10.520/2002), norma para datar (NBR 5892/1989) resumo (NBR 6028/2003) e numeração progressiva das seções de um documento (6024/2012).



[www.tce.pr.gov.br](http://www.tce.pr.gov.br)

# REVISTA DIGITAL DO TCEPR

OUTUBRO/DEZEMBRO 2019

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
NÚMERO 26

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